

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 07-430/23-2136/2
Podgorica, 18. maj 2023. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 11. maja 2023. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 31 stav 1 tačka 1 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju („Službeni list CG“, br. 44/12 i 146/21), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnijela Nina Radović-Sentić, advokatica iz Podgorice**, a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac Inicijative ukazuje da je zakonskim rješenjem povrijeđen član 8 Ustava, kojim je propisan princip ravnopravnosti, načelo legaliteta i član 17 Ustava, kojim je propisan princip, osnov i jednakost, navodeći da pravna norma u dijelu „odgovarajuća vozačka dozvola“ nije precizna, jasna i predvidljiva, te da u praksi dolazi do „arbitrarnog tumačenja ove pravne norme“.

Takođe, ukazuje i da „zbog isteka perioda važenja vozačke dozvole, osiguravajuća društva nijesu ovlašćena da osiguraniku izriču novčanu kaznu, u vidu regresa isplaćene osigurane sume sa kamatama i troškovima postupka. Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima, istek perioda važenja vozačke dozvole nije propisan kao poseban prekršaj, dok je nasuprot u članu 319 stav 17 propisano da će se novčanom kaznom kazniti fizičko lice koje upravlja motornim vozilom u saobraćaju na putu a koje nema važeću vozačku dozvolu ili stranu vozačku dozvolu ili međunarodnu vozačku dozvolu za upravljanje vozilom one kategorije kojom upravlja“. Dalje, ističe

da navedeno znači da se „inkriminacija zasniva na nepostojanju određene kategorije vozačke dozvole“.

Konačno, ističe i da „pravilno i precizno tumačenje riječi iz člana 31 stav 1 tačka 1 zakona „odgovarajuću vozačku dozvolu” bi trebalo dopuniti riječju: „kategorije“, odnosno da glasi: „21) je upravljalo vozilom bez odgovarajuće kategorije vozačke dozvole;“

U vezi s predloženom inicijativom, Ministarstvo finansija se Zahtjevom za davanje mišljenja obratilo Agenciji za nadzor osiguranja, kao nadležnoj instituciji za primjenu zakona.

Agencija za nadzor osiguranja

Nakon analize odredbe člana 31 stav 1 tačka 1 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju („Službeni list CG“, br. 44/12 i 146/21), Agencija za nadzor osiguranja je mišljenja da su navodi Inicijative neosnovani, kao i tvrdnje o povredi principa legaliteta u navedenoj odredbi člana 31 stav 1 tačka Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju.

Naime, Zakon je u cjelosti usmjeren na formiranje i očuvanje zajednice od rizika, koja obuhvata sve vlasnike odnosno korisnike motornih vozila i drugih prevoznih sredstava. Ova vrsta osiguranja je propisana prije više od vijeka s obzirom na svojstva prevoznih sredstava odnosno štetu koju potencijalno mogu pričiniti (opasna stvar), od momenta kada je masovnost njihove upotrebe dovela do toga da država, u cilju zaštite opšteg interesa, mehanizmima prinude, obezbjeđuje osiguranost cjelokupnog korpusa imalaca određenih kategorija vozila. Na ovim prostorima, obaveza osiguranja odgovornosti iz upotrebe motornih vozila postoji već skoro cio vijek, a počev od 70-tih godina XX vijeka zakonske odredbe usavršavaju se u smislu kao i evropski standardi za uređenje ove vrste osiguranja.

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s EU, Crna Gora se obavezala da će, ubuduće, sve izmjene propisa pripremiti u skladu s važećim EU zahtjevima i standardima, te su svi domaći propisi iz oblasti osiguranja usaglašavani s EU direktivama iz oblasti osiguranja, kao i obavezno osiguranje u saobraćaju.

Svrha obaveznog osiguranja u saobraćaju je zaštita lica oštećenih u saobraćajnim nezgodama, putem naknade pričinjene štete, da bi se oštećene stvari mogle dovesti u prvobitno stanje odnosno novčano nadoknadilo umanjeње opšte životne aktivnosti i eventualno prateći strah, bol i naruženost koje pretrpi povrijeđeno lice (u mjeri mogućeg, budući da ljudski život i zdravlje nemaju cijenu). Postupak naknade štete kod društva za osiguranje trebalo bi da oštećenima omogući ostvarivanje naknade u

postupku koji je jednostavniji, brži i za oštećenog povoljniji u odnosu na postupke naknade štete u redovnom sudskom postupku.

Adekvatno funkcionisanje sistema zaštite lica oštećenih/povrijeđenih u saobraćajnim nezgodama podrazumijeva obavezu države da takvim licima osigura naknadu štete nezavisno od svojstva lica koje je vozilom upravljalo odnosno da utvrdi obavezu društva za osiguranje da isplati naknadu nezavisno od činjenice da li je lice koje je vozilom upravljalo to činilo u skladu sa zakonom jer taj aspekt odnosa je bez uticaja na činjenicu da je šteta nastala i da je prouzročena upotrebom motornog vozila. Navedenu tvrdnju potvrđuju i tumačenja EU direktiva o motornim vozilima (Druga direktiva Savjeta o osiguranju građanske odgovornosti u vezi s upotrebom motornih vozila), koje i u preambularnom i dispozitivnom dijelu izražavaju namjeru stvaranja uniformne obaveze država članica da svakom licu povrijeđenom u saobraćajnoj nezgodi, osim licima koja su eksplicitno isključena, obezbijede naknadu štete i da to pravo neće zavisi od odnosa lica koje je vozilom upravljalo i društva za osiguranje.

Na istim principima formulisana je i važeća Direktiva o osiguranju građanske odgovornosti u vezi s upotrebom motornih vozila 2009/103/EC, kojom se u tački 15. preambule navodi sljedeće:

„U interesu je žrtava saobraćajnih nezgoda da efekti određenih isključenja budu ograničeni na odnos osiguravača i lica odgovornog za nezgodu.“, a članom 13 stav 1 tačka b) propisano je sljedeće:

„1. Svaka država članica preduzima sve odgovarajuće mjere kako bi osigurala da se sve zakonske odredbe ili ugovorne klauzule sadržane u polisi osiguranja izdatoj u skladu s članom 3. smatraju nevažećima u pogledu odštetnih zahtjeva trećih lica koje su žrtve saobraćajne nezgode ako te zakonske odredbe ili ugovorne klauzule isključuju iz osiguranja upotrebu ili vožnju vozila:

...(b) od strane osoba koje nemaju vozačku dozvolu koja im dopušta da voze dotično vozilo;“.

Predmetna norma prenijeta je u zakone svih članica EU, na način kojim je obezbijedeno da će oštećeni imati pravo na naknadu bez obzira na svojstva vozača, a lice koje, upravljajući vozilom bez vozačke dozvole, prouzroči štetu, neće imati pravo na zaštitu iz ugovora o osiguranju.

Navedena odredba bazirana je na prirodni osiguranja odnosno principu selekcije rizika u osiguranju jer ovim ugovorom ne treba i ne mogu se osigurati apsolutno svi postupci lica koje je odgovorno za štetu.

Budući da je ovo osiguranje u vezi s opštim pravilima korišćenja vozila i pravila kretanja vozila u saobraćaju, ovim osiguranjem se može pružiti pokriće za štete ako je vozilo korišćeno u skladu sa saobraćajnim propisima,

koje podrazumijeva i posjedovanje dozvole za upravljanje vozilom (vozačke dozvole), kao jedan od osnovnih uslova.

Odredba koja propisuje da se upravljanje motornim vozilom bez vozačke dozvole sankcioniše pravom na regres u visini naknade štete koja je isplaćena oštećenom, u domaćoj regulativi propisana je Zakonom o osnovama sistema osiguranja imovine i lica (član 96 – „*Osiguranjem autoodgovornosti obuhvaćene su(.) i štete prouzrokovane upotrebom vozila koje je koristilo, odnosno kojim je upravljalo lice koje za to nije imalo ovlašćenje. Organizacija za osiguranje koja naknadi štetu, u slučaju iz stava 1. ovog člana, stupa u prava oštećenog lica prema licu koje je odgovorno za štetu, i to za isplaćeni iznos naknade štete, kamatu i troškove*“).

Kasnije, prvim crnogorskim zakonom iz ove oblasti – Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju od 2007. godine predviđeno je da osiguranje pokriva i štete pričinjene vozilom kojim je upravljalo lice koje je upravljalo motornim vozilom bez odgovarajuće vozačke dozvole, ali da se društvo za osiguranje u tom slučaju regresira od štetnika za iznos isplaćene naknade štete i drugih troškova. Naknadnim izmjenama odnosno novim Zakonom o obaveznom osiguranju u saobraćaju definisano je rješenje, tako da je na osnovu prethodnih propisana važeća formulacija.

Navedena odredba, u istoj ili sličnoj formulaciji i s jednakim efektom, funkcioniše u uporednoj regulativi svih zemalja članica EU, kao i država koje su kandidati za članstvo (uključujući i zemlje Regiona). Sudska praksa nekih od zemalja iz Regiona ne sadrži primjere sporenja o činjenicama u vezi s predmetima ove inicijative odnosno rješenja važenja vozačke dozvole.

U vezi s rješenjem o važećoj vozačkoj dozvoli, Vlada je mišljenja da termin „odgovarajuća vozačka dozvola“, koji je u ZoOOS-u korišćen isključivo u svrhe određivanja kategorije lica kojoj ne može biti pruženo pokriće iz osiguranja, u tački 1 obuhvata, na jasan način, sve potrebne karakteristike vozačke dozvole koja se mora posjedovati kod upotrebe vozila.

Iz formulacije odredbe koja se mora uzeti u cjelosti „1) je upravljalo vozilom bez odgovarajuće vozačke dozvole“, jasno je, a ni podnosilac inicijative ne spori, da su u pitanju dva uslova:

1. upravljanje vozilom uz posjedovanje vozačke dozvole i
2. posjedovanje vozačke dozvole koja je odgovarajuća, tj. mora biti odgovarajuće kategorije.

Ova dva uslova su kumulativna i nerazdvojiva, pri tome podnosilac Inicijative izostavlja činjenicu da je važenje vozačke dozvole zapravo preduslov jer vozačka dozvola koja nije važeća ne daje zakonsko pravo na korišćenje, tj. upravljanje motornim vozilom.

Lice koje upravlja vozilom s isteklom dozvolom je u ovom smislu za tu radnju apsolutno nepodobno, s obzirom na to da je posljedica isteka vozačke dozvole ista kao da to lice nikada nije ni steklo vozačku dozvolu, jer Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima (ZOBS) zabranjuje upravljanje vozilom bez važeće vozačke dozvole (član 176 stav 1 - *Motornim vozilom u saobraćaju na putu može samostalno da upravlja lice koje ima važeću vozačku dozvolu, stranu vozačku dozvolu ili međunarodnu vozačku dozvolu uz stranu vozačku dozvolu za upravljanje vozilom one kategorije kojom upravlja.*) Takvo ponašanje je prekršajno kažnjivo na osnovu člana 319 stav 1 tačka 17 tog zakona.

Kao i svaki drugi lični dokument, i vozačka dozvola izdaje se na period važenja, te, bez obzira na faktičko umijeće upravljanja određenim vozilom, znači da određeno fizičko lice samo u periodu važenja dozvole ima zakonsko pravo da upravlja vozilom (određene kategorije). Prije i poslije tog perioda, to pravo ne postoji. U kontekstu oduzimanja, isteka ili prestanka važenja vozačke dozvole, posljedice su iste – bila ona oduzeta, istekla ili nevažeća, takva vozačka dozvola ne proizvodi dejstvo u pravnom prometu i ne daje pravo upravljanja motornim vozilom.

Dakle, ako lice ne raspolaže dozvolom po osnovu navedenih slučajeva, posebno ako je dozvola istekla, takva dozvola (na određeni period ili neograničeno) ne postoji, tako da već prvi uslov iz odredbe člana 31 stav 1 tačka 1 ZoOOS nije ispunjen, a drugi uslov se ne može razmatrati, te su sudovi stanovišta da je osnov za regres ispunjen, shodno članu 31 stav 2 ZoOOS-a.

Iz navedenog proizilazi da je neosnovana dilema o postojanju i dejstvu istekle vozačke dozvole. Neosnovana je shodna primjena ZOBS-a na ZoOOS jer nije propisana ZoOOS-om. Uređenje uslova za bezbjedno kretanje u saobraćaju i osnovi osiguranja građanske odgovornosti za štete pričinjene upotrebom motornih vozila u potpunosti su različite oblasti, u ovom konkretnom pitanju nije moguća terminološka upodobljenost strogo tehničkog zakona – ZOBS i propisa iz oblasti odštetnog prava –ZoOOS.

Naprotiv, tvrdnjama podnosioca Inicijative, shodno navedenom, može se zaključiti da u ovom slučaju postoji suštinska, logička upodobljenost sistema saobraćajnih pravila i uslova i postupka naknade štete po osnovu saobraćajnih nezgoda koji funkcionišu u koheziji.

Na osnovu ZoOOS-a, šteta pričinjena upotrebom vozila od strane lica koje nema pravo upravljanja motornim vozilom biće naknađena oštećenom, ali adekvatno funkcionisanje sistema obaveznih osiguranja u saobraćaju podrazumijeva obavezu svih korisnika motornih vozila da poštuju saobraćajne propise i uslove kretanja u saobraćaju. To znači da sistem ne

toleriše upravljanje motornim vozilom od strane neovlašćenog lica i sankcioniše takvo postupanje odnosno, u smislu ovog zakona, daje pravo na povraćaj (regres) osiguravaču za iznos isplaćene naknade.

Propisivanje situacija u kojima se sankcionišu lica koja kršenjem propisanih pravila dovode u pitanje funkcionalnost sistema obaveznih osiguranja u saobraćaju predstavlja mehanizam zaštite sistema obaveznih osiguranja u saobraćaju i zajednice rizika, koji je država propisala transparentno i u skladu s međunarodnim standardima osiguranja. Taj mehanizam je suština norme koja predviđa pravo osiguravač S obzirom da iz navedenog proizilazi da je razlog neposjedovanja vozačke dozvole u potpunosti nebitan (eventualna činjenica da je u nekom ranijem periodu postojala dozvola potrebne kategorije je u cjelosti bez značaja za odlučivanje jer se u posmatranom periodu takva dozvola ne izdaje), može se konstatovati da, u tim situacijama, učesnik u saobraćaju krši osnovnu obavezu pri upotrebi vozila i lično uslovljava nastanak situacije u kojoj nema pravo na pokriće prema postojećem ugovoru u osiguranju.

S tim u vezi je preovladavajuća praksa crnogorskih sudova koju podnosioc Inicijative pokušava da ospori, a koji, u slučajevima neposjedovanja vozačke dozvole, daju osiguravaču pravo na regres.

Imajući u vidu navedeno, Vlada ističe da je važećim ZoOOS-om zakonodavac za potrebe smanjivanja finansijskog opterećenja štetnika i smanjivanja potraživanja osiguravača po regresnim postupcima, s obzirom na pozitivnu praksu iz Regiona, pravo na regres ograničio na 24 prosječne neto zarade u Crnoj Gori. Treba imati u vidu da za najveću štetu koja se pričinila putničkim automobilom, po jednom ugovoru o osiguranju odgovornosti iz upotrebe motornih vozila, na osnovu važećih propisa, društvo za osiguranje može imati obavezu da isplati iznos do 550.000€ za štete na licima i iznos do 300.000€ za štete na stvarima.

U vezi sa zaštitom trećih oštećenih lica, Evropski sud pravde u dosadašnjim presudama potvrđuje navode preambula navedenih EU direktiva i daje tumačenje u postupcima primjene člana 13 stav 1 Direktive 2009/103/EC odnosno primjenom odredaba navedenih direktiva koje su u skladu s članom 13 Direktive 2009/103/EC, da se ta odredba mora restriktivno tumačiti radi ujednačene prakse u državama članicama i da se oštećenim licima mora pružiti zaštita i u slučajevima kada se vozilom upravlja suprotno propisima odnosno kada vozač postupa suprotno ugovoru o osiguranju i drugim situacijama (slučajevi 62020CO0375, C-442/10, C-503/16).

Imajući u vidu navedeno, Vlada ističe da odgovarajuće tumačenje evropskog prava inkorporiranog u naš pravni sistem podrazumijeva sistem

koji funkcioniše u našoj sudskoj praksi. Stoga, Vlada smatra da je član 31 stav 1 tačka 1 Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju („Službeni list CG“, br. 44/12 i 146/21) u skladu s Ustavom Crne Gore i da nije narušeno ni jedno od Ustavom utvrđenih načela, te podnijetu Inicijativu treba odbiti kao neosnovanu.

PREDSJEDNIK
Dr Dritan Abazović

