

# АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЈАВНОМ БЕЛЕЖНИШТВУ

## 1. Одређивање проблема које нацрт закона треба да реши

### *Уводне напомене*

Доношењем Закона о јавном бележничтву („Сл. гласник РС”, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - др. закон, 93/2014 - др. закон, 121/2014 и 6/2015) 5. маја 2011. године установљена је нова правосудна професија у правном систему Србије. Увођење ове институције се показало се као најадекватнији одговор на потребу демократског друштва за успостављањем веће правне сигурности, кроз растерећење судова у пословима који не представљају суђење у ужем смислу и стварање оквира за ефикасније поступање судова с једне стране и једноставније и брже остваривање права грађана и правних лица.

Од доношења закона до почетка његове примене, било је потребно да се испуне неопходни предуслови, од именовања одређеног броја бележника од стране министра правде и полагања заклетве до усклађивања других закона са Законом о јавном бележничтву и доношења низа подзаконских аката потребних за обављање делатности јавних бележника и функционисање Јавнобележничке коморе. Примена новог закона отпочела је 1. септембра 2014. године.

Истовремено је са стварањем нормативног оквира за обављање послова јавног бележничтва уочено да ће се тек кроз практичну примену новог закона моћи у потпуности утврдити ефикасност његових решења. У том циљу донете су одређене мере ради праћења примене закона и стварања услова за успешан рад јавних бележника и даље унапређење јавнобележничког система.

Тако је, имајући у виду потребу за предузимањем низа хитних активности ради стварања претпоставки за успешну примену Закона о јавном бележничтву, решењем министра правде 10. јуна 2014. године основана Саветодавна група за успостављање ефикасног и одрживог јавнобележничког система. Задатак Саветодавне групе је пружање подршке надлежним институцијама при успостављању ефикасног и одрживог јавнобележничког система кроз размену мишљења, обезбеђивање смерница и предлагање, разматрање и праћење плана рада Програма за правне и правосудне реформе Немачке организације за међународну сарадњу – ГИЗ и других донатора и носилаца мера у области јавног бележничтва.

Правилником о раду Стручног савета Јавнобележничке коморе Србије од 24. априла 2015. године, основан је Стручни савет као саветодавно тело Коморе, који, између осталог, даје стручна мишљења, препоруке и смернице у циљу уједначавања праксе јавних бележника, кроз тумачење правних прописа и заузимање правних ставова и даје смернице за стручне и образовне скупове и семинаре намењене актуелном развоју права и праћењу прописа, даљем стручном усавршавању и специјализацији чланова ЈКС.

Оснивање саветодавних тела резултат је напора да се омогући ефикасна примена Закона о јавном бележничтву, као и један од начина остварења обавезе да се испуне утврђене мере и активности предвиђене Акционим планом за спровођење Националне

стратегије реформе правосуђа за период 2013 – 2018. године. За стратешки циљ Акционог плана бр. 5.4: „Успостављање ефикасног и одрживог јавнобележничког система” – предвиђена је стратешка мера бр. 5.4.1.: „даље унапређење нормативног оквира у правцу успостављања ефикасног и одрживог јавнобележничког система“, а за стратешки циљ бр. 2.6: „Јасан законодавни оквир који прати развој друштва и међународне стандарде“ – предвиђена је стратешка мера бр. 2.6.1.7: „Израда Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву”.

### ***Проблеми које закон треба да реши***

Недовољна контрола над законитошћу и ефикасношћу рада јавних бележника, која се огледа у повећаном броју покренутих, али неокончаних дисциплинских поступака у досадашњој примени Закона о јавним бележницима, могуће је решити унапређењем нормативног оквира кроз појачани надзор над њиховим радом, а имајући у виду следеће податке:

У 2014. години поднето је шест иницијатива за покретање дисциплинског поступка. За две иницијативе је донет закључак о спајању поступка у један који је и покренут пред Дисциплинском комисијом Јавнобележничке коморе. Донета су четири решења о одбацивању.

У 2015. години поднето је 16 иницијатива. За две иницијативе су покренути дисциплински поступци пред Дисциплинском комисијом Јавнобележничке коморе, једна иницијатива је спојена закључком о спајању са дисциплинским поступком из 2014. године, три иницијативе су у поступку решавања код Дисциплинског тужиоца, а донето је 10 решења о одбацивању.

Министарство правде је до сада покренуло иницијативу за вођење дисциплинског поступка против два јавна бележника због дисциплинске повреде из члана 150. став 3. тачка 1) Закона о јавним бележницима. Сходно овој одредби јавни бележник чини дисциплински преступ ако приликом сачињавања јавнобележничких исправа и предузимања других јавнобележничких радњи крши закон. Против једног од ово двоје бележника је поднета и прекршајна пријава и то због прекршаја из члана 15. став 1 . тачка 1) Закон о промету непокретности. Дисциплински поступци још нису завршени пред Јавнобележничком комором, а прекршајни поступак је окончан и јавни бележник је кажњен новчаном казном од 100 000 динара.

Наведени подаци указују на неажурно вођење дисциплинског поступка, имајући у виду да ниједан поступак до сада није окончан. Реална могућност да се покренути поступци заврше истеком рока застарелости прописаним за дисциплинско гоњење отвара питање сврсисходности вођења дисциплинског поступка. У том смислу, систем надзора над радом јавних бележника прописан важећим законом, није успео да задовољи општу сврху њихове одговорности, да се кроз законит и ефикасан рад јавних бележника као правосудне професије којој су поверена јавна овлашћења повећа правна сигурност и поверење грађана у правосудни систем.

Унапређењем законских решења отклонили би се недостаци у досадашњој примени одредаба Закона о јавним бележницима који се односе на успостављање њихове одговорности и створио ефикаснији систем надзора над њиховим радом.

Решење овог проблема се огледа у јасном одређивању и подели овлашћења која имају министарство и Јавнобележничка комора у поступку надзора над обављањем

јавнобележничке делатности, унапређењу ефикасности дисциплинског поступка и прецизирању незаконитих поступања дефинисаних у одредбама које прописују врсте дисциплинских повреда.

Поред потребе преуређења система јавнобележничке одговорности у досадашњој примени закона уочено је да закон није савршен у нормативно-техничком смислу и да се прецизирањем појединих одредаба и потреби да се фомулишу на јасан и недвосмислен начин може у потпуности омогућити његова примена. Постојање недоумица у поступању јавног бележника и странака и неуједначена пракса имају корен у нејасним одредбама које не одговарају стварном стању или су се до сада показале као апсолутно непримењиве у пракси, као и правним празнинама које се могу попунити једино изменама закона.

Тумачењем и применом важећег закона примењено је да је потребно међусобно ускладити поједине одредбе. Тако је, између осталог, непохађање семинара или других облика обавезног усавршавања јавних бележника одређене од стране Коморе или Министарства прописано као један од основа за разрешење јавног бележника, што је такође у закону прописано и као дисциплински преступ. Наведена одредба је двоструко прописана у различитим члановима и тиме непримењива, јер доводи у забуну приликом опредељивања санкције за непоштовање прописа, па се изменама закона прецизира овај основ као дисциплини преступ.

Поред тога, уочена је потреба за усклађивањем одређених одредаба закона са другим законима. Примера ради, усклађивање са Законом о ванпарничном поступку ("Сл. гласник СРС", бр. 25/82 и 48/88 и „Сл. гласник РС”, бр. 46/95 - др. закон, 18/05 - др. закон, 85/12, 45/13 - др. закон, 55/14 и 6/15) требало би извршити у оном делу Закона о јавном бележничком послу који регулише одредбе које су већ прописане Законом о ванпарничном поступку, па је из тог разлога састављање записника о попису и процени заоставштине, на основу претходне сагласности оставинског суда изостављено у одредбама важећег закона које набрајају које су то друге чињенице, радње и изјаве о којима се састављају јавнобележнички записници. Исто важи и за одредбу која прописује испуњавање услова за сведоке потписа и сведоке идентитета код члана који регулише овере и потписе, као и одредбу којом се проширује круг послова које обавља јавнобележнички приправник чиме се истовремено врши и усклађивање са Законом о оверавању потписа, рукописа и преписа („Сл. гласник РС”, бр. 93/14 и 22/15).

Код прописивања разлога недостојности јавног поверења за обављање послова јавног бележничтва, који је један од услова за именовање, новим решењем би требало да се изврши усклађивање са Законом о извршењу и обезбеђењу („Сл. гласник РС”, бр. 31/2011, 99/2011 - др. закон, 109/2013 - одлука УС, 55/2014 и 139/2014), додавањем јавног извршитеља као још једне правосудне професије у списак лица којима је одлуком надлежног органа престао статус и тиме их учинило недостојним за обављање послова јавног бележничтва, док не прође рок од три године.

С обзиром на постојање уставне обавезе да се прикупљање и врста података о лицима о којима се води евиденција могу прописати само законом, прецизиране су врсте података који се уписују у именик јавних бележника који води Комора јавних бележника, односно евиденцију о положеном јавнобележничком испиту коју води Министарство, чиме се врши усклађивање са Уставом Републике Србије и Законом о заштити података о личности („Сл. гласник РС”, бр. 97/2008, 104/2009 - др. закон, 68/2012 - одлука УС и 107/2012). Прописивање садржине именика нужно произилази из законских одредаба

закона које неспорно упућују на на начин вођења и употребу именика, али сама садржина именика до сада није прописана.

Нужност измене одређених материјално-правних решења резултат су уочених недостатака која се тичу претежно уређења положаја јавног бележника и обављања њихове делатности. У даљем тексту ћемо се кратко осврнути на одређена решења, с обзиром да су образложењем Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву детаљно представљена објашњења појединачних одредаба.

Током досадашњег обављања послова јавног бележништва, показало се као неопходно решавање спорне ситуације у погледу наставка рада код јавног бележника лица која су навршила приправнички стаж и која желе да остану у јавнобележничкој канцеларији, али не теже за даљим напредовањем. С обзиром да је одредбама закона прописано да приправнички стаж може трајати најдуже три године, изменама закона би се увела категорија јавнобележничког сарадника, које по истеку приправничког стажа наставља са радом у јавнобележничкој канцеларији са свим овлашћењима које има приправник и тиме попунила правна празнина која постоји у хијерахији субјеката јавнобележничке службе. Увођење нове категорије јавнобележничког сарадника изискује допуну статусних одредаба закона.

Изменама се омогућава право учеснику у ванпарничном поступку да предложи да се поступак повери јавном бележнику, о чему одлучује суд у року од 15 дана од подношења предлога, чиме се увођењем права диспозиције доприноси бржем и квалитетнијем остваривању права странке у поступку.

Такође, у циљу решавања проблема у пракси и поступању судова у поступку исплате награде и накнаде трошкова јавном бележнику, измењеним одредбама се поступак исплате преноси на јавног бележника, што доводи до административног растерећења у раду судова.

Вођење записника са оснивачке скупштине и друге скупштине акционарског друштва које има више од 100 акционара, као и записника са седнице другог органа акционарског друштва, када тај орган одлучује о питањима из надлежности скупштине у складу са Законом о привредним друштвима и општим актом тог друштва не мора бити више у форми јавнобележничког записника, осим ако је то предвиђено оснивачком актом. Иако је ова обавеза постојала у важећем закону, у пракси није нашла своју примену, због неусклађености ове одредбе и одредаба Закона о привредним друштвима („Сл. гласник РС”, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - др. закон и 5/2015) који не познаје јавнобележнички записник и неједнаким поступањем Агенције за привредне регистре приликом усвајања регистрационих пријава записника без обзира на њихову форму. Вођење записника у облику јавнобележничког записника оставља се избору акционарског друштва, а у прилог оваквом решењу иде и околност да форма записника није услов пуноважности одлука које се уносе у записник, сходно одредбама Закона о привредним друштвима.

## **1. Циљ који се постиже**

Сходно изнетим проблемима, циљ Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јавном бележништву јесте да се унапређењем нормативног оквира у погледу јасније улоге Коморе јавних бележника и министарства када су питању њихова овлашћења и појачаном контролом рада јавних бележника, успостави ефикаснији систем јавног бележништва и да

се уређењем закона кроз јасно дефинисане, усклађене и примењиве одредбе, отклоне различита тумачења и недоумице у погледу одређених решења.

Како су јавни бележници служба од јавног поверења, којој је држава поверила одређена јавна овлашћења, унапређењем система јавног бележништва стварају се услови за повећање правне сигурности грађана и поверења у правосудни систем. То се остварује кроз појединачне циљеве:

- повећање одговорности јавних бележника кроз прецизно уређен систем контроле;
- квалитетно поступање јавних бележника и уједначавање праксе, кроз дефинисан законски оквир који отклања недоумице у тумачењу и различита поступања, чиме се отклањају и могућности за монополистичка понашања;
- заштита положаја учесника у поступку и ефикасније остваривање њихових права;
- усклађеност са правним поретком, који се постиже међусобним усаглашавањем одредаба и усаглашавањем са другим законима;
- даље растерећење судова, успостављањем директног односа јавни бележник – странка у систему наплате награде и накнаде трошкова за поверене послове;
- смањење трошкова привредних субјеката, укидањем обавезе вођења записника у облику јавнобележничког записника акционарских друштава са оснивачке и друге скупштине акционара, односно записника са седнице другог органа акционарског друштва, када тај орган у складу са законом о привредним друштвима и општим актом одлучује о питањима из надлежности скупштине.

## **2. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?**

У разматрању других могућности за решавање проблема у обзир се није узимала опција „status quo”, јер су израђене анализе наметнуле потребу нужног редефинисања и прецизирања поменутих законских одредаба. Показало се да пракса или унапређење подзаконских аката не могу да задовоље потребу да се појача контрола рада јавних бележника и да се уреде одредбе које нису довољно јасне и примењиве, осим изменама и допунама важећег закона.

С обзиром на недостатак правне традиције коју имају развијене европске земље, у овом тренутку се не може успоставити систем који бу функционисао на начин на који функционише у професији која већ дуго година постоји у тим заједницама. Из тог разлога поред анализе постојећих законских решења и њиховог утицаја на праксу, извршена је упоредно-правна анализа законодавства у региону, имајући у виду заједничку правну традицију и недавно успостављен јавнобележнички систем.

Узимајући у обзир примену важећих законских одредаба и наведених упоредно-правних решења, дошло се до закључка да су важећа законска решења претенциозно постављена када се ради о овлашћењима скоро основане Јавнобележничке коморе, која нису адекватна њеним постојећим капацитетима. У том смислу систем појачане контроле рада јавних бележника може се постићи само кроз разграничење надлежности органа контроле и јасније дефинисана овлашћења приликом утврђивања дисциплинске одговорности, као и стварање основа за доношење одређених подзаконских аката који се може спровести само кроз законске интервенције. Прописивање ефикаснијег надзора над радом јавних бележника утврђено је Акционим планом за спровођење Националне стратегије реформе правосудја за период 2013 – 2018. године, којим се утврђују мере и

активности за спровођење Стратегије, где је поред већ наведених, једна од стратешких смерница и 4.4.2: „Успостављање транспарентног система одговорности јавних бележника” у оквиру којег је утврђена мера доношење прописа о дисциплинској одговорности јавних бележника, као и доношење подзаконског прописа којима се ближе регулише надзор над радом јавних бележника од стране министарства надлежног за правосуђе, односно Коморе јавних бележника.

### **3. Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?**

Недовољна контрола над радом јавних бележника, укључујући непрецизна упутства за поступање у погледу утврђивања одговорности јавних бележника, премошћавање одређених ситуација у пракси различитим тумачењем нејасних и противречних одредаба представљају несигурно тло како за грађане и привредне субјекте, тако и за представнике нове правосудне професије.

Задовољење постављених циљева и повећање правне сигурности могуће је остварити само одговарајућим нормативним оквиром за чију је израду потребно доношење измена важећег закона. Унапређењем овог оквира отвара се пут ка стабилном и ефикасном систему јавног бележништва који прати развој друштва и приближава се међународним стандардима развијених земаља које имају дугогодишњу традицију и праксу у развоју ове професије.

### **4. На кога и како ће утицати предложена решења?**

Предложена решења утицаће директно и у највећој мери на јавне бележнике, јаснијим нормативним уређењем њиховог положаја и делатности и бољом контролом обављања јавнобележничке делатности. У вршењу послова јавног бележништва, неће постојати недоумице које се појављују у практичној примени и допринеће њиховом једнообразнијем поступању.

Јасно поступање јавних бележника, допринеће и томе да и грађани, односно учесници у поступку осећају сигурност када желе да предузму неки правни посао или остваре одређена права, чиме се остварује општа сврха владавине права побољшање квалитета правде и ефикасности правосуђа. Остварењу права допринеће и једно од решења које даје диспозицију и учеснику у ванпарничном поступку да сам предложи да се јавном бележнику повери посао, уколико сматра да ће тиме на квалитетнији и ефикаснији начин остварити своја права.

Предложена решења утицаће и на положај судова, растерећујући их још једне врсте послова када је у питању поверавање послова, као и ослобађања дела посла код исплате награде и накнаде трошкова јавном бележнику. Таквим растерећењем, судови се ослобађају и материјалних трошкова које су имали у обављању ових послова, а потенцијално се распоређују запослени који су радили на тим пословима на друга места где се захтева повећан обим посла. С друге стране, иако се самим јавним бележницима може створити финансијска обавеза, позитиван ефекат има евеунтална потреба за новим радним местима у јавнобележничкој канцеларији.

Закон ће утицати и на привредна друштва у форми акционарског друштва са више од 100 акционара, која се ослобађају трошкова, изузимањем обавезе да записници са оснивачких и других скупштина акционарског друштва, као и записника са седнице другог органа акционарског друштва, када тај орган у складу са Законом о привредним друштвима и општим актом одлучује о питањима из надлежности скупштине, буду у облику јавнобележничког записника.

**5. Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?**

Примена закона неће створити трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим прописом не уређује никаква нова финансијска обавеза привредним субјектима и грађанима, нити је потребно обезбедити додатна финансијска средства за спровођење овог Закона.

Напротив, може се очекивати смањење трошкова у погледу пословања акционарских друштава која имају више од 100 акционара, с обзиром на непостојање обавезе да записници са оснивачких и других скупштина или других органа акционарског друштва када је то прописано законом или општим актом друштва буду у облику јавнобележничког записа.

Ослобађањем судова од поступка наплате накнаде и трошкова јавних бележника, када су у питању поверени послови, смањују се административни трошкови које суд има у том поступку.

Најзад, повећање правне сигурности појачаном контролом над законитошћу и ефикасношћу рада јавних бележника и јасније дефинисаним правилима за поступање приликом обављања јавнобележничке делатности утицаће на смањење трошкова грађана и привредних субјеката који могу настати незаконитим радом јавних бележника.

**6. Да ли позитивне последице доношења Закона оправдавају трошкове његове примене?**

Како у одговору на шесто питање наведено да нема додатних трошкова, то се нисмо упуштали у давање одговора на ово питање.

**7. Да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?**

Нови закон не стимулише стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију, имајући у виду да се закон претежно односи успостављање ефикасније контроле рада јавних бележника, њихов положај и одговорност у систему јавног бележничтва, као и нормативно-техничке редакције одредаба прописа.

## **8. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?**

Имајући у виду да измене нису великог обима и да се, поред корекције нејасних и непотпуних одредаба, односе највећим делом на успостављање ефикаснијег надзора над радом јавних бележника и јачања јавнобележничке одговорности, није било потребно спроводити јавну расправу на начин предвиђен Пословником Владе

У изради закона учествовали су представници свих заинтересованих група, јавни бележници, судови, адвокати и привредна друштва, тако да је њихово изјашњавање о решењима из закона део процеса саме израде закона.

Поред тога, у складу са смерницама Акционог плана за спровођење Стратегије за реформу правосуђа, у циљу побољшања нормативног оквира система јавног бележништва, обављене су консултације са експертима међународних организација и извршене компаративне анализе са законима у региону и законима других земаља, ради проналажења најбољих решења.

## **9. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава?**

У циљу спровођења ефикасности јавнобележничког система који је унапређен изменама и допунама Закона о јавном бележништву, у наредном периоду предузеће се низ мера од стране министарства правде и Јавнобележничке коморе које се превасходно односе на доношење подзаконских аката.

### ***Министарство правде***

Министарство правде ће донети *акт којим ће се уредити поступак спровођења надзора над радом јавних бележника*, у складу са одредбама које прописују надлежности министарства у вези са радом јавних бележника, као и мерама утврђеним Акционим планом за спровођење Националне стратегије реформе правосуђа за период 2013 –2018. године.

Састав, начин рада и одлучивање комисије министарства предвидеће се *актом о раду комисије министарства*. Ова комисија као другостепени орган одлучује о жалбама против одлука дисциплинске комисије Јавнобележничке коморе, али у случају предвиђеном законом може водити и цео поступак.

У оквиру одељења министарства које је надлежно за правосудне професије *одредиће се лице* из реда државних службеника које ће вршити надзор над радом јавних бележника у оном обиму који је прописан изменама закона и који се односи на финансијско пословање и организационо-техничке услове неопходне за рад јавнобележничке канцеларије.

Сходно изменама закона које прописују садржину *евиденције о лицима која су положила јавнобележнички испит* ускладиће се акт министра којим се ближе уређује начин полагања јавнобележничког испита, програм за полагање јавнобележничког испита и друга питања од значаја за полагање јавнобележничког испита.



### ***Јавнобележничка комора***

С обзиром на подељене надлежности министарства и Јавнобележничке коморе, Јавнобележничка комора ће такође донети *акт који ће прописује начин надзора над радом јавног бележника*. Овлашћења Јавнобележничке коморе у вршењу надзора над радом јавних бележника поред надлежности које има министарство обухвата и друге надлежности које се односе на стручни аспект вршења јавнобележничке службе.

Уставна обавеза да се само законом могу прописати прикупљање, обрада и врсте података о личности испуњена је прописивањем садржине именика који води Јавнобележничка комора. У складу са тим, донеће се нови акт Коморе који прописује вођење *Именика јавних бележника*.

Правни основ за доношење *Етичког кодекса* јавних бележника садржан је у изменама и допунама Закона о јавном бележништву. Доношење Етичког кодекса од стране Јавнобележничке коморе обезбедиће квалитетно пружања услуга, професионалност, независност и интегритет јавних бележника.

Како је члан који уређује печат, штамбиљ и потпис допуњен одредбом да се поступак евидентирања, употребе и чувања печата ближе уређује *Јавнобележничким пословником*, Јавнобележника комора ће ускладити пословник са наведеном одредбом.