

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку садржан је у члану 97. тачка 2. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06), према коме Република Србија уређује и обезбеђује, између осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост и поступак пред судовима и другим државним органима.

### II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Важећи Закон о ванпарничном поступку („Службени гласник СРС”, бр. 25/82 и 48/88 и „Службени гласник РС”, бр. 46/95 - др. закон, 18/05 - др. закон и 85/12) донет је, на основама Устава СФРЈ из 1974. године, као републички закон 1982. године, а у примени је од 1. јануара 1983. године, у време једног друштвенополитичког и економског система који је давно напуштен и који је претрпео корените измене после распада југословенске федерације и некадашње државне заједнице. Из тог разлога било је више него потребно да се и овај процесни закон, дефинитивно усагласи са важећим Уставом Републике Србије.

Пошто правила грађанских судских поступака имају инструменталан карактер и служе заштити материјалноправног поретка, поједина предложена нормативна решења била су последица настојања да се у овом часу Закон о ванпарничном поступку усклади са појединим решењима из низа важећих закона као што су нпр. Породични закон, Закон о здравственој заштити, Закон о парничном поступку итд, као и да се притом поведе рачуна и о термилошкој усклађености Закона о ванпарничном поступку са овим законима, али и са ратификованим конвенцијама.

Измене закона поред термилошког усклађивања, односе се на допуне које су биле потребне ради усклађивања са Законом о јавном бележничтву („Службени гласник РС”, бр. 31/11, 85/12), те се односе на поступање јавног бележника по налогу суда, а процесне одредбе јавнобележничког поступка, овим допунама добиле су место у овом Закону. Одређене измене и допуне које су предложене овим Законом следиле су *Препоруку Комитета министара Савета Европе бр. Р (86) 12* о мерама за спречавање и смањивање оптерећења судова од 16. септембра 1986. године, где стоји да све оне послове који не представљају „судовање“ у најужем смислу те речи треба поверити другим органима. Као пример таквих послова наведен је оставински поступак. Следећи ову препоруку, као и решења многих европских држава (на пример: Француска и Аустрија) и земаља насталих на подручју бивше СФРЈ (на пример: Хрватска, Македонија, Црна Гора), закон предвиђа могућност да поједине ванпарничне поступке у имовинским стварима спроводи јавни бележник као повереник суда. Поред тога, поступци који се односе на уређење личних стања уређени су према основним начелима *Препорука Комитета министара Савета Европе бр. Р (99) 4* о пунолетним особама и пословној способности.

Приликом рада на изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку пошло се од анализе постојећих законских решења и њиховог утицаја на праксу.

### **III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Највећи број нових решења предвиђен је у општим одредбама Закона о ванпарничном поступку да би се побољшале процесне гаранције, поступак учинио правичним, ефикаснијим и створио законски основ за поверавање ванпарничних поступака јавним бележницима као повереницима суда.

У оквиру Општих одредби Закона о ванпарничном поступку, измењена је, пре свега, одредба члана 1. Закона о ванпарничном поступку која се односи на принцип законског уређења овог метода правне заштите због тога што се у тексту спомињу редовни судови који више не постоје у нашем правном систему.

Чланом 2. Закона врши се термилошко усклађивање члана 3. Закона о ванпарничном поступку.

Чланом 3. Закона врши се усклађивање са важећим прописима.

Из одредбе члана 16. Закона о ванпарничном поступку, која се односи на ситуацију кад се догоди да се у парничној ствари поступа по правилима Закона о ванпарничном поступку због погрешног правног пута, односно метода правне заштите, брисана је одредба о поступању парничног суда пошто му је уступљена парнична ствар јер поступање парничног суда у парничним стварима регулише Закон о парничном поступку („Службени гласник РС”, број 72/2011).

У члану 17. Закона о ванпарничном поступку задржана је могућност да поједине радње предузима судијски помоћник и извршено термилошко усклађивање са Законом о уређењу судова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11-и др.закон, 78/11 – др.закон и 101/11).

У општим одредабама Закона о ванпарничном поступку, додат је потпуно нови део (чл. 30а–30и) који садржи одредбе које се односе на поверавање спровођења поступка или појединих процесних радњи јавном бележнику.

Приликом конципирања нових законских решења пошло се од тога да постоји потреба да се преоптерећени и неажурни судови растерете одређеног броја правних ствари из своје надлежности, да се смање трошкови које имају судови и ублаже тешкоће у финансирању судова, смање материјални трошкови судова, као и да им се омогући да боље и ефикасније организују вршење своје делатности у интересу ефикасније правне заштите и у интересу грађана којима треба пружити правовремену и ефикасну, а и квалитетну правну заштиту у оним правним стварима у којима не доминира јавни интерес. Поред тога, водило се рачуна и о позитивним искуствима која постоје и у свету и у региону кад је у питању поверавање појединих поступака или радњи јавним бележницима. Поверавањем спровођења поступка јавним бележницима у одређеним имовинским ванпарничним стварима неће бити смањен ниво правне сигурности, нити квалитет у вршењу поверене судске делатности (јавни бележници имају поред правосудног и нотарски испит и практично искуство). Истовремено, овим законским решењем биће омогућено да јавнобележничка служба, која сама сноси ризик своје делатности, због повећаног обима посла, посебно у већим градовима, запосли и одговарајући број лица која би или била незапослена или која би, због својих стручних квалификација, радила у некој од јавних служби које држава мора сама да финансира. Осим тога, увођењем овог института судови ће се растеретити великог броја послова нижег обима и степена одговорности, пре свега овере, којих по броју има највише у

судовима. Послови овере своде се на потврђивање потписа странака, те се веома често грађани осећају нелагодно када долазе у суд јер сматрају да је он намењен решавању специфичних проблема који су везани или за кривичну одговорност, или за одређену одговорност у грађанскоправном смислу речи.

Приликом одређивања сфере ванпарничних правних ствари које се могу поверити јавним бележницима пошло се од тога да се јавним бележницима, кад је у питању спровођење ванпарничног поступка, могу поверити оне ванпарничне ствари у којима јавни интерес није посебно наглашен односно оне ванпарничне ствари у којима доминира слобода располагања и које би и сами учесници могли споразумно уредити – вансудским поравнањем које би сами закључили или у поступку медијације, споразумом који би закључили пред јавним бележником или споразумом пред судом у виду судског поравнања. Из тог разлога, одредбом члана 30а став 2. Закона о ванпарничном поступку искључена је могућност да јавним бележницима буду поверене статусне или породичне ванпарничне ствари, у којима доминира јавни интерес и где је неопходно садејство суда у домену заштите.

Јавном бележнику се не може поверити поступак за одређивање накнаде за експроприсану непокретност, поступци који се тичу вођења јавних књига и регистара које води суд, састављање исправа за које је Закон о ванпарничном поступку или посебним законом изричито предвиђено да их саставља суд и спровођење поступка за расправљање заоставштине кад заоставштину треба расправити по праву стране државе. То практично значи да се јавним бележницима, под одређеним условима могу поверити поступци који се односе на уређење односа међу сувласницима, поступак за деобу ствари у сусвојини, поступак за уређење међа и оставински поступак.

Одредбом члана 30б Закона о ванпарничном поступку предвиђени су услови под којима се једна ванпарнична ствар из надлежности суда може поверити јавном бележнику и сам поступак поверавања. Решење о поверавању доноси судија, као „природни судија“ коме је, као надлежном, додељен према годишњем распореду конкретни предмет.

У одредби члана 30 в Закона о ванпарничном поступку предвиђено је да само упућивање правне ствари конкретном јавном бележнику врши судска управа (одн. председник суда). Предвиђени су критеријуми по којима се одређује јавни бележник коме ће бити упућена правна ствар, што је посебно значајно за места у којима постоји већи број јавних бележника.

Одредба члана 30 г Закона о ванпарничном поступку регулише дужност јавног бележника да поступа и разлоге због којих он може евентуално да одбије да спроведе поверени поступак и поступак у тој ситуацији.

Чл. 30 д и 30 ђ Закона о ванпарничном поступку садрже правила која треба да обезбеде да се поступак пред јавним бележником спроведе ефикасно.

Одредба члана 30 е Закона о ванпарничном поступку односи се на контролу и надзор који суд врши над радом јавног бележника, док су у одредби члана 30 ж Закона о ванпарничном поступку регулисане последице евентуално неефикасног поступања јавног бележника.

У одредби члана 30 з Закона о ванпарничном поступку предвиђено је да се на одлуку коју је донео јавни бележник, као повереник суда, могу изјавити жалба суду који је јавном бележнику поверио спровођење поступка и да у погледу жалбе важи општи режим у погледу овог правног лека као и други правни лекови. На тај начин изједначени су у погледу права на правни лек сви учесници – и они којима је заштиту пружао суд и они којима је у повереном поступку заштиту пружао јавни бележник.

Члан 30 и Закона о ванпарничном поступку односи се на трошкове поступка пред јавним бележником и на њихову накнаду. Законом је предвиђено да суд може

јавном бележнику поверити оставински поступак и мере обезбеђења, као и састављање смртвнице и радње достављања. Нови процесни закон задржао је надлежност суда у спровођењу оставинског поступка, овај поступак се води по службеној дужности. Суд је задржао искључиву надлежност, у поступку расправљања заоставштине када је за наслеђивање меродавно право стране државе.

Законом је установљена надлежност јавног бележника за састављања исправа, с тим што је поступак састављања судског завештања регулисан посебним одредбама закона. Како је према новом законском решењу поступак сачињавања исправа пред јавним бележником нашао место у процесном закону то су и одредбе о сведоцима, пуномоћницима и заступницима нашле место у овом Закону.

У Другом делу Закона о ванпарничном поступку, Глава I (чл. 31 – 44. ), у коме су регулисани посебни ванпарнични поступци за уређење личних стања, извршене су одређене измене у поступку за лишење пословне способности.

Пошто је право на пословну способност једно од основних људских права предвиђено Уставом, правила овог поступка су модификована тако да лице које се лишава потпуно или делимично пословне способности може да се у поступку изјашњава и изрази сопствено мишљење у складу са својим очуваним менталним капацитетом, да се у овом поступку поштују достојанство, приватност и права лица према коме се поступак води, да се у поступку узима у обзир да постоје различити степени неспособности, да се ради о једној врсти мере, да се степен неспособности може временом и мењати и из тог разлога је предвиђен и поступак за преиспитивање степена лишене пословне способности и поступак за враћање пословне способности пре него што истекне времена проверавања ако се утврди да више не постоје разлози због којих је лице лишено пословне способности.

Уводи се нови институт, те суд приликом доношења одлуке изриче меру лишења односно враћања пословне способности.

Знатно су скраћени законски рокови. Приликом измена и допуна овог посебног поступка вођено је рачуна и о Конвенцији о правима особа са инвалидитетом и о Препоруци бр. Р (99) 4 Комитета министара државама чланицама о начелима која се тичу правне заштите пунолетних особа умањених способности из фебруара 1999. године, пракси Европског суда, али и о одредбама Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС”, бр. 107/05, 72/09-др.закон, 88/10, 99/10, 57/11 и 119/2012).

У одлуци суда о лишењу пословне способности мора бити одређено и временско трајање изречене мере али исто тако суд мора одредити и период када ће поново орган старатељства проверити да ли и даље постоје разлози за изречену меру ограничења пословне способности. Временско трајање мере прописано је и за поступке враћања и продужења родитељског права. Изречена мера нема трајни карактер. Увођењем периодичног преиспитивања судске одлуке Закон је у сагласности са Препоруком Комитета министра Савета Европе бр. Р (99) 4 Принцип 14. која предвиђа да: „ограничење пословне способности треба да буде временски ограничено, уз периодично преиспитивање”.

Предвиђено је да рок за изречену меру не може бити дужи од три године. Овај рок је предвиђен из разлога да би се преиспитале чињенице да ли постоје услови за враћање пословне способности, а и поново да се преиспитају чињенице и узроци који су довели до лишења пословне способности. Ово законско решење доприноси бољој заштити интереса ових лица и контроли рада органа старатељства. Осим тога, оно је и у складу са чланом 136. Породичног закона („Службени гласник РС”, бр.18/05, 72/11-др.закон).

У случају да се ментално стање лица лишеног пословне способности поправи и промени суд ће по службеној дужности или на предлог законом одређених лица донети ново решење и пре истека предвиђеног временског рока за преиспитивање менталног стања овог лица. Суд може донети делимично решење о одузимању пословне способности. Ако се ради о лицу коме је делимично одузета пословна способност, суд у новом решењу може повећати односно смањити круг послова које ово лице може да предузима или му одузети или вратити пословну способност зависно од његовог здравственог односно душевног стања. Временско ограничење мере важи и за поступке који су окончани пре ступања овог Закона на снагу. Одређено је да суд преиспита одлуку и у поступцима који су правоснажно окончани у одређеном року и прописана дужност и обавеза суда да одреди круг послова. Разлози да се јасно одреде послови у делимичном решењу о одузимању пословне способности су бројни. На тај начин се појачава правна сигурност у правном промету, на пример, сва трећа лица могу бити сигурна да ли је могуће закључити уговоре са овим лицем које је делимично лишено пословне.

Ови поступци су хитни, јер се ради о лицима која су под посебном заштитом државе, па је предвиђено да другостепени суд по жалби на решење, одлучи у року од осам дана од дана када му је жалба достављена. У току поступка одузимања пословне способности суд може одлучити о смештању и задржавању лица са озбиљним сметњама менталног здравља, у здравственој установи.

Одредбе о поступку за принудну хоспитализацију регулисане су новим Законом о заштити лица са менталним сметњама („Службени гласник СРС”, број 43/13). Законом је одређен рок у коме суд може да одреди да лице буде привремено смештено ради лечења у установи, он износи 30 дана. Жалба на решење о задржавању лица задржава извршење.

У делу Закона о ванпарничном поступку који се односи на поступке за уређење имовинских односа, извршене су одређене измене у поступку за расправљање заоставштине јер је омогућено поверавање оставинског поступка или појединих радњи јавном бележнику у складу са Препоруком бр. Р (86) 12 Комитета министара Савета Европе државама чланицама о мерама за спречавање и смањивање оптерећења судова из септембра 1986. године која, у додатку овој Препоруци, посебно апострофира оставински поступак. На овај начин омогућено је експедитивније и ефикасније спровођење поступка јер су јавни бележници мотивисани да поверени поступак брже спроведу.

У току оставинског поступка у великом броју случајева нема спора међу наследницима, ни о томе ко су наследници, ни у погледу основа за позивање на наслеђе, у погледу имовине која чини имовинску масу, као и о наследним деловима који припадају наследницима, легатарима и другим лицама. У највећем броју случајева задатак суда у овом ванпарничном поступку своди се на утврђивање нечега што није спорно ни за суд ни за учеснике. У овом поступаку, иако га по закону води судија, у суштини, осим извођења доказа и узимања изјава за одрицању од наслеђа које се обавља пред судијом, све друге изјаве и предлоге од учесника може да узме на записник и стручни сарадник са записничарем. У највећем броју случајева, по правилу, поступак за расправљање заоставштине спроводи судијски помоћник под надзором судије, и то најчешће кад међу наследницима нема никаквих спорних питања. Имајући у виду стручност нотара и њихову непристрасност, као и околност да је у највећем броју случајева поступак за расправљање заоставштине неспоран и једностраначки, као и када се узме у обзир и позитивно искуство које имају неке европске државе али и државе у региону, сматрало се да судовима треба пружити могућност да могу да повере

расправљање заоставштине јавним бележницима, као и да се уреде овлашћења јавног бележника у поступку за расправљање заоставштине.

У оквиру оставинског поступка регулисана су овлашћења која јавни бележник има у погледу предузимања претходних радњи које се тичу састављања смртовнице, пописа и процене заоставштине, предузимања мера за заштиту права одређених учесника у поступку, поступка са тестаментом. У оквиру поступака оставинског суда по пријему смртовнице и поступака за расправљање заоставштине, предвиђена су поједина нова решења и радње које могу да буду поверене јавном бележнику. Предвиђене су ситуације и радње које у поступку које јавни бележник не сме предузети и кад се враћају списи суду на даљи поступак.

Основно правило према изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку је да јавни бележници, као повереници суда, предузимају радње и доносе одлуке у поступку за расправљање заоставштине у складу са одредбама Закона о ванпарничном поступку, односно да важе исти прописи који важе и за судове, изузев ако Законом о ванпарничном поступку није другачије одређено. Када јавни бележник предузима радње у поступку за расправљање заоставштине као повереник суда, он има овлашћење да предузме све радње у поступку и да донесе све одлуке, изузев оних за које је у Закону о ванпарничном поступку другачије прописано. Одредбама Закона изричито је предвиђено које радње не сме да предузима јавни бележник у току поступка за расправљање заоставштине и када је он дужан да врати списе оставинском суду на даље поступање.

Изменама је одређено да престају да важе одредбе Закона о јавном бележничтву које се односе на поступак сачињавања јавнобележничке исправе, а који садржи одредбе о својству и способности странке, учесницима у поступку, утврђивању идентитета, сведоцима, лицима са посебним потребама, заступању пословно неспособне странке и правних лица, пуномоћницима и потписивању исправа (члан 58. Закона).

У прелазним и завршним одредбама Закона уређено је ступање на снагу Закона, његова примена и поступање са предметима који су у току.

#### **IV ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона нису потребна додатна средства из буџета Републике Србије.