

## O UVOĐENJU JAVNOG BELEŽNIŠTVA U SRBIJI

Doc. dr. sc. Miloš Živković \*

Mr. sc. Vesna Živković \*\*

UDK: 347.961.2(497.11)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: veljača 2012.

*Javno beležništvo, s izuzetkom Vojvodine, nije postojalo na području današnje Srbije pre donošenja Zakona o javnim beležnicima Kraljevine Jugoslavije 1930. godine. Posle nekoliko neuspešnih inicijativa još od 1996. godine, radna grupa formirana krajem 2007. godine sačinila je Nacrt Zakona o javnom beležništvu, koji je tokom maja 2011. godine uz neznatne izmene postao važeći Zakon o javnom beležništvu Republike Srbije. Jedno od važnih pitanja za buduće delovanje notarijata u Srbiji je pitanje nadležnosti javnih beležnika. Javni beležnici sastavljaju javnobeležničke isprave, vrše depozitne poslove, poverene poslove i druge poslove koje im zakon poveri. Bitno opredeljenje zakonodavca je da, po isteku prelaznog perioda, javnim beležnicima prepusti isključivu nadležnost za sastavljanje isprava o pravnim poslovima koji se tiču nepokretnosti. Detaljnije je predstavljen i konkretan rad na sprovođenju Zakona, odnosno aktivnostima na uvođenju notarijata u Srbiji.*

*Ključne reči: javno beležništvo, notarijat, nadležnosti notara, uvođenje notarske službe*

### I Istorijat notarijata u Srbiji

1. Donošenje Zakona o javnom beležništvu ima veliki značaj za srpsko zakonodavstvo, zato što do 2011. godine ova profesija zapravo na prostoru Republike Srbije, osim na teritoriji Vojvodine, iako uvedena, nije nikada uspeła u potpunosti da zaživi.

---

\* Dr. sc. Miloš Živković, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Bulevar Kralja Aleksandra 67, Beograd

\*\* Mr. sc. Vesna Živković, advokat, Makedonska 30, Beograd

2. Iz različitih istorijskih izvora se može videti da su u južnoslovenskim zemljama javni beležnici postojali još u ranom srednjem veku. Prvo su se pojavili u primorskim gradovima, koji su bili pod velikim uticajem Venecije i u kojima je bila značajno razvijena trgovina. U srednjovekovnoj Srbiji, smatra se da je postojanje i rad beležnika, u specifičnom obliku, bilo predviđeno još Dušanovim zakonikom. Zakonik govori o *pristavima*, osobama javne vere, čiji su delokrug poslova i uloga bili najbližnji notarskoj profesiji na tlu ostalih južnoslovenskih država.<sup>1</sup>

3. U savremenom obliku, javno beležništvo je na ovom području uvedeno Zakonom o javnim beležnicima Kraljevine Jugoslavije donetim 1930. godine. Teritorija Kraljevine Jugoslavije obuhvatala je područja sa različitim pravnim tradicijama, uključujući i ona na kojima je ova pravna profesija već postojala. Tako je zapravo ovim Zakonom beležništvo trebalo da bude uvedeno u područjima koja ovu ustanovu nisu poznavala, a u drugim područjima postojeća javnobeležnička organizacija je trebalo da se uskladi sa njim, pri čemu su notari koji su na tim područjima već obavljali tu funkciju bili pozvani da nastave da je i dalje vrše do novog popunjavanja javnobeležničkih mesta.

4. Ovim zakonom uveden je latinski tip beležništva - "javne beležnike postavlja državna vlast i daje im karakter lica javnog poverenja, da po propisima ovoga zakona sastavljaju i otpravljaju javne isprave o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama, na kojima se zasnivaju prava; da primaju isprave radi čuvanja, iili novac i papire od vrednosti radi predaje drugim licima ili vlastima i da po nalogu sudova ili drugih javnih vlasti provode postupke koji im se po zakonu mogu poveriti."<sup>2</sup> Delokrug poslova koje su obavljali javni beležnici obuhvatao je poslove u njihovoj isključivoj nadležnosti, a to su sastavljanje i čuvanje isprava, potom poslove poverene od strane suda, kao npr. sprovođenje ostavinskog postupka uz izvesna ograničenja, a takođe u ograničenom obimu i pojedine advokatske poslove. Zastupanje se odnosilo na vanparnične postupke i slučajeve koji su bili u vezi sa ispravama koje je beležnik sastavio. U građanskim spornim stvarima, u krivičnom i izvršnom postupku kao i nespornim stvarima koje se nisu odnosile na isprave koje je javni beležnik sačinio,

<sup>1</sup> Više o javnom beležništvu na južnoslovenskom području u Srednjem veku v. M. Trgovčević-Prokić, *Ovlašćenja javnog beležnika*, Službeni glasnik, Beograd, 2007., str. 32 – 41.

<sup>2</sup> V. §1 Zakona o javnim beležnicima Kraljevine Jugoslavije od 11. septembra, 1930., u: N. Šarkić *et al.*, *O javnom beležniku – notaru*, Glosarijum, Beograd, 2004., str. 107 – 164.

on je mogao zastupati stranke samo u okviru područja svog sedišta i to samo ako u tom mestu nije bilo dve advokatske kancelarije i ako nije bilo obavezno zastupanje advokata. Logično, javni beležnik nije mogao zastupati stranke u postupcima koji su bili pokrenuti radi pobijanja isprave, pravnog posla ili neke druge radnje u kojoj se on pojavljivao kao javni beležnik ili sudski poverenik. Na poslove beležnika, koji su se ticali zastupanja, primenjivala se Advokatska tarifa. Ostali su zabeleženi protesti advokata, koji su smatrali da su ovlašćenja beležnika prevelika i da ugrožavaju njihov položaj. U pojedinim područjima u Kraljevini, javni beležnici su mogli istovremeno biti i advokati, kao npr. u Hrvatskoj. Međutim, ova mogućnost je ukinuta Uredbom Ministra pravde o ukidanju prava vršenja advokature pored javnog beležništva od 30.05.1931. godine i javni beležnici su pozvani da se u roku od 30 dana od dana objavljivanja uredbe izjasne o tome koju profesiju žele da nastave da obavljaju. Isti problem postojao je i na području okružnog suda u Sremskoj Mitrovici, međutim, sama Javnobeležnička Komora je pokrenula inicijativu i pozvala svoje članove da se izjasne koji posao žele da nastave da obavljaju. Svi javni beležnici, osim jednog, su se odazvali ovom pozivu.<sup>3</sup>

5. Uslovi za obavljanje javnobeležničke profesije su bili državljanstvo Kraljevine Jugoslavije, poslovna sposobnost, navršenih 30 godina života, završen Pravni fakultet u svojstvu redovnog studenta i položen diplomski ispit, pet godina prakse (što je verovatno kao merilo uzeo naš savremeni zakonodavac kod određivanja uslova po Zakonu o javnom beležništvu, koji je na snazi) uz najmanje dve godine prakse kod javnog beležnika i jedne u sudu, a preostale dve kod beležnika, suda, advokata ili pravobranioca, položen advokatski ili sudijski ispit.<sup>4</sup> Zanimljivo je da je još te 1930. godine Zakon koji je regulisao javno beležništvo predviđao vrstu osiguranja od profesionalne odgovornosti. Pre polaganja zakletve, postavljeni javni beležnik je morao da položi depozit u gotovom novcu i hartijama od vrednosti na ime obezbeđenja za obaveze koje proizlaze iz njegovog poslovanja i za eventualne novčane kazne i troškove disciplinskog postupka.<sup>5</sup>

6. Zakon o javnim beležnicima Kraljevine Jugoslavije prestao je da važi 1944. godine. Na teritoriji današnje Srbije, on se primenjivao samo u Vojvo-

<sup>3</sup> Više o advokatskoj funkciji javnih beležnika po Zakonu o javnim beležnicima Kraljevine Jugoslavije v. M. Trgovčević-Prokić, *Nastanak i istorijat notarijata*, u: N. Šarčić *et al.*, *O javnom beležniku – notaru*, Glosarijum, Beograd, 2004., str. 43 – 46.

<sup>4</sup> V. §6 Zakona o javnim beležnicima Kraljevine Jugoslavije od 11. septembra, 1930.

<sup>5</sup> V. §14 Zakona o javnim beležnicima Kraljevine Jugoslavije od 11. septembra, 1930.

dini, a u centralnoj Srbiji i Kosovu i Metohiji praktično nikada i nije primenivan. Nakon II Svetskog rata, javnobeležnička profesija je u potpunosti nestala u državama bivše Jugoslavije, a poslove javnih beležnika su preuzeli sudovi i organi lokalne samouprave.<sup>6</sup>

## II Donošenje Zakona o javnom beležništvu u današnjoj Srbiji

7. Od početka devedesetih godina dvadesetog veka do danas, u okviru sveobuhvatne reforme pravnog sistema, bilo je nekoliko pokušaja uvođenja javnog beležništva u Srbiji. Prvi predlog Zakona o javnim beležnicima napravilo je Ministarstvo pravde tada Savezne Republike Jugoslavije još 1996. godine. Međutim, zbog političke situacije u zemlji, ovaj tekst nije usvojen. Nakon oktobarskih promena iz 2000. godine, izgledalo je da će pitanje uvođenja javnog beležništva biti stavljeno na listu prioriternih pitanja nove vlasti. Ministarstvo pravde je napravilo 2002. godine novi, unapređeni tekst predloga Zakona o javnim beležnicima, koji je bio usklađen sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Na žalost, ni ovaj tekst nikada nije usvojen. Tih godina i različite međunarodne organizacije su, u želji da podignu svest srpskog društva o značaju ove profesije, pokretale i finansirale velike projekte, organizovale savetovanja, objavljivale različite stručne članke i priručnike o beležništvu. Jedna od najaktivnijih organizacija u ovoj oblasti bila je Nemačka organizacija za tehničku saradnju GTZ, koja je organizovala i regionalne skupove na kojima su svoja znanja razmenjivali stručnjaci susednih zemalja iz ove oblasti, a prenoseći predstavnicima Srbije iskustva (prednosti i probleme) uvođenja i rada javnog beležništva u njihovim zemljama. Postojao je i niz predloga zakona o beležništvu, koje su napisali pravni stručnjaci eminentnih ustanova i nevladinih organizacija, ali ni oni nisu uspeli da zaintrigiraju zakonodavca da posveti pažnju ovom pitanju. Sve do samog kraja 2007. godine, iako su gotovo sve zemlje u okruženju uvele javno beležništvo, Srbija nije imala ni radnu grupu koja bi radila na tekstu predloga zakona. Krajem 2007. godine, rešenjem ministra pravde br. 119-01-234/2007-05 od 17. decembra, oformljena je radna grupa sastavljena prvenstveno od profesora pravnih fakulteta, koja je sačinila Nacrt Zakona o javnom beležništvu, koji je uz neznatne izmene u maju 2011. godi-

<sup>6</sup> Više o prenošenju nadležnosti na sudove i organe lokalne samouprave v. N. Šarkić, *Izveštaj za Srbiju*, u: *Nacionalni izveštaji o notarskoj službi u zemljama Jugoistočne Evrope*, GTZ i DNV, Sarajevo, 2009., str. 303 – 320 (izveštaj dostupan i na internet stranici <http://www.gtz.de/en/dokumente/gtz2009-en-country-reports-notary-service.pdf>).

ne prošao skupštinsku proceduru. Zakon o javnom beležništvu (dalje: ZJB)<sup>7</sup> usvojen je 5. maja 2011. godine, objavljen je 9. maja, a stupio je na snagu 17. maja 2011. godine.

8. Tri i po godine nakon početka rada na nacrtu zakona, ova pravosudna profesija je, makar normativno, uvedena u srpsko pravo. Imajući u vidu da je potrebno stvoriti uslove za imenovanje i rad javnih beležnika, koji se ogledaju kroz donošenje podzakonskih akata i formiranje komisije koja će do izbora beležnika, a potom i osnivanja Javnobeležničke komore, obavljati poslove te Komore pri izboru prvih sto beležnika, primena zakona je, osim odredaba koje se tiču uslova za izbor, odložena do 1. septembra 2012. godine.

### III Šta će notari raditi – nadležnosti javnih beležnika po ZJB

9. Odredbe o delokrugu rada javnih beležnika svakako predstavljaju jedno od najosetljivijih pitanja za budućnost notarske službe u Srbiji. Pitanje je od velikog značaja sa nekoliko aspekata: prvo, od poslova koji su prepušteni notarima zavisit će njihova egzistencija (razume se, uz neke druge odredbe, poput one o određivanju broja notara i od notarske tarife); drugo, isključivost nadležnosti javnih beležnika značajno utiče na intenzitet otpora koji će pružati profesije koje se smatraju ugroženima od buduće notarske službe, pre svega advokati; treće, veći delokrug nadležnosti iziskuje veću specijalnost i obimniju materiju koju javni beležnik mora da savlada, što se reperkutuje na obim javnobeležničkog ispita; četvrto, povećan broj javnobeležničkih poslova u pravu trgovačkih društava sudara se sa nekim od strateških opredeljenja koje je srpska izvršna vlast već ranije usvojila, razume se pod uticajem (neki bi rekli i pritiskom) anglosaksonske konsultanata (Svetska banka, EBRD). Pitanje nije irelevantno ni van granica Srbije – javna je tajna da Republika Srpska, srazmerno često, sledi rešenja koja se usvoje u Srbiji, čak i kada Srbija ide stranputicom (bolji primer za to od napuštanja zemljišnih knjiga u korist jedinstvenog katastra nepokretnosti nije potreban). Znajući kakva je situacija u Bosni i Hercegovini u pogledu stalnih napada na isključive nadležnosti javnih beležnika i obraćanja tamošnjem Ustavnom sudu s tim u vezi<sup>8</sup>, naivno bi bilo poreći da opredeljenje koje zauzme srpski zakonodavac neće imati nikakvog

<sup>7</sup> Službeni glasnik RS 31/2011.

<sup>8</sup> V. M. Povlakić, *Nacionalni izveštaj o notarskoj službi u Bosni i Hercegovini*, u: *Nacionalni izveštaji o notarskoj službi u zemljama Jugoistočne Evrope*, GTZ i DNV, Sarajevo, 2009., str. 59.

uticaja, posebno imajući u vidu da hrvatski zakonodavac, za razliku od bosanskohercegovačkog, nije prihvatio isključivost nadležnosti javnih beležnika u pogledu forme ugovora o prometu nekretnina.<sup>9</sup>

10. Grupa za izradu Zakona o javnom beležništvu nije imala na raspolaganju resurse neophodne za to da na jedan studiozan i empirijski zasnovan način odredi notarske nadležnosti, već je, kako to u Srbiji obično biva, bila pre vođena svojim osećajem i individualnim iskustvima i shvatanjima članova radne grupe. Dobro odmeravanje delokruga poslova javnih beležnika uistinu predstavlja složen zadatak – s jedne strane, država želi da rastereti pravosuđe i poveća stepen pravne sigurnosti u pravnom saobraćaju, s druge strane, budući javni beležnici bi trebalo da imaju dovoljno posla da mogu da zarade za pristojan život, imajući u vidu da im je, s malim izuzecima, zabranjeno da se bave bilo čim drugim<sup>10</sup>, s treće strane, građanima kao korisnicima usluga potrebno je omogućiti prihvatljive cene notarskih usluga radi smanjenja transakcionih troškova, a tamo gde je nadležnost fakultativna (neisključiva) valja voditi računa da notari treba da budu konkurentni po troškovima svojih usluga (što je pre svega pitanje notarske tarife). Ispravan put bio bi posvetiti vreme i resurse za proučavanje potreba stanovništva, učestalosti određenih postupaka i pravnih poslova u praksi, te postojećih transakcionih troškova, pa tek na osnovu rezultata tih istraživanja određivati na koliko stanovnika Srbije je potreban jedan javni beležnik, delokrug poslova koje beležnici obavljaju i eventualnu isključivu nadležnost za neke poslove, te naposljetku tarifu. U Srbiji vremena i resursa (a ni političke volje) za tako nešto tokom tranzicije nije bilo, pa su usvojena rešenja posledica uporednopravne analize i iskustava i znanja članova radne grupe koja je izradila zakonski nacr.<sup>11</sup> Ipak, moguće je već danas za-

<sup>9</sup> V. R. Benc, *Osvrt na notarijat u Republici Hrvatskoj početkom 2009. godine*, u: *Nacionalni izveštaji o notarskoj službi u zemljama Jugoistočne Evrope*, GTZ i DNV, Sarajevo, 2009., str. 171 – 172; takođe i čl. 53. Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske, Narodne novine 78/1993, poslednje izmene 75/2009.

<sup>10</sup> Član 5. ZJB dozvoljava im samo obavljanje poslova izvršioca testamenta, staratelja zaostavštine, staratelja poslovno nesposobnog lica ili slične poslove koje bi obavljao na osnovu odluke nadležnog organa, potom povremeno i dopunsko obavljanje nastavne, naučne, umetničke ili slične delatnosti, obavljanje funkcije i poslova u Javnobeležničkoj komori i međunarodnim notarskim udruženjima te poslove medijatora, arbitra ili sudskog prevodioca. Svi drugi plaćeni poslovi, odnosno funkcije, notarima su zabranjeni. Odredba je posledica opredeljenja za latinski tip notarijata.

<sup>11</sup> Predsednik radne grupe bio je prof. Dragor Hiber s Pravnog fakulteta u Beogradu, koji je dao ključni doprinos izradi i konačnoj fizionomiji zakonskog teksta. Pored prof. Hibera članovi radne grupe su bili i prof. Vesna Rakić-Vodinelić i prof. Ne-

ključiti da su neki ciljevi članova radne grupe postignuti, jer ozbiljnijih otpora sa “advokatske” strane usvajanju zakona nije bilo, verovatno zbog predviđene mogućnosti solemnizacije isprava o pravnom poslu<sup>12</sup>, koja ostavlja advokatima dovoljno prostora da se bave ugovorima o prometu nepokretnostima čak i ako je forma javnobeležničkog zapisa (akta) obavezna i isključiva. Fundamentalno pitanje, da li je propisani delokrug dovoljan za pristojnu zaradu notara koji ne radi u nekim od urbanih centara (gde će, po svemu sudeći, posla biti itekako dovoljno), dobit će odgovor tek kad javno beležništvo počne da funkcioniše.

11. Član 4. ZJB predviđa da notar obavlja sledeće poslove: 1) sastavlja, overava i izdaje javne isprave o pravnim poslovima, izjavama i činjenicama na kojima se zasnivaju prava i overava privatne isprave; 2) preuzima na čuvanje isprave, novac, hartije od vrednosti i druge predmete; 3) na osnovu ovog zakona i po odluci suda obavlja poslove koji mu se po zakonu mogu poveriti; 4) preduzima druge radnje u skladu sa zakonom. U pogledu pravnih poslova za koje je predviđena forma javnobeležničkog zapisa (javnobeležničkog akta, terminologijom hrvatskog, odnosno notarski obrađene isprave, terminologijom bosanskohercegovačkih zakona), valja razlikovati isključivu i fakultativnu formu javnobeležničkog zapisa. Tako, članom 82. ZJB nabrojani su sledeći poslovi koji moraju imati oblik javnobeležničkog zapisa (razume se, uz mogućnost da drugi zakoni prošire tu listu): ugovori o imovinskim odnosima između supružnika, odnosno vanbračnih partnera, sporazumi o deobi zajedničke imovine supružnika ili vanbračnih partnera, sporazumi o zakonskom izdržavanju, ugovori poslovno nesposobnih lica o raspolaganju nepokretnostima, ugovori o ustupanju i raspodeli imovine za života, o doživotnom izdržavanju te obećanje poklona i ugovori o poklonu za slučaj smrti. Fakultativnu formu javnobelež-

---

bojša Šarkić s Pravnog fakulteta Univerziteta Union, prof. Mirko Vasiljević i prof. Oliver Antić s Pravnog fakulteta u Beogradu, dr. Dragana Knežić-Popović s Instituta za uporedno pravo, prof. Ljubiša Dabić s Ekonomskog fakulteta u Beogradu, kao i sudije Snežana Andrejević iz Vrhovnog suda Srbije i Milena Trgovčević-Prokić iz Petog opštinskog suda u Beogradu i predstavnik Ministarstva pravde, te docent (tada još asistent) Miloš Živković, koautor ovog teksta. Zanimljivo je da je grupa imala i “spoljne” saradnike – prof. Leposavu Karamarković, sa Pravnog fakulteta Univerziteta Union, prof. Mihajla Diku s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, prof. Vesnu Rijavec s Pravnog fakulteta Univerziteta u Mariboru, prof. Arseno Janevskog s Pravnog fakulteta Univerziteta u Skoplju, prof. Valeriju Šaula s Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci i prof. (tada docenta) Melihu Povlakić, s Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu. Grupa je formirana 17. decembra 2007. godine, rešenjem tadašnjeg ministra pravde Dušana Petrovića.

<sup>12</sup> Član 93. ZJB.

ničkog zapisa predviđa član 83. ZJB (takođe uz mogućnost da se lista posebnim zakonom proširi) i to za sledeće pravne poslove: ugovori o raspolaganju nepokretnostima, pokretnim stvarima ili pravima, izjave i raspolaganja imovinom radi osnivanja zadužbine, odnosno fondacije, za života odnosno za slučaj smrti osnivača, zapis o poništaju izgubljenih, uništenih ili oštećenih isprava, zaveštanje (testament), izjava o isključivanju, odnosno lišavanju nužnog naslednika nasledstva, izjava da se poklon dat zakonskom nasledniku, odnosno dug zakonskog naslednika neće uračunavati u njegov nasledni deo, izjava o priznanju očinstva, kao i izjava o saglasnosti s priznatim očinstvom, izjava o pristanku na postupak biomedicinski potpomognutog oplođenja. Kao što je primećeno u doktrini u nekim drugim zemljama<sup>13</sup>, u pogledu propisivanja isključive nadležnosti javnih beležnika radi se o materijalnopravnoj odredbi u zakonu koji je, u osnovi, procesnopravni, tako da je moguće prećutno derogiranje ovih odredbi docnijim zakonima koji bi predviđali konkurentnu formu za ove poslove. Pošto isključiva forma podrazumeva da se određeni pravni posao ne može obaviti u nekoj drugoj formi (forma je bitna, *ad solemnitatem*), odnosno da je nedostatak forme javnobeležničkog zapisa sankcionisan ništavošću posla, razumljivo je da je prelaznim odredbama predviđeno da će se odredbe o isključivoj nadležnosti (uz većinu drugih, uostalom) primenjivati tek od 1. septembra 2012. godine<sup>14</sup>, kao datuma koji je zakonodavac odredio kao dan početka funkcionisanja javnog beležništva u Srbiji (o tome više reči u narednom delu).

12. Prelazne odredbe ZJB, međutim, kriju i jednu od praktično najznačajnijih odredaba koje se odnose na isključive nadležnosti javnih beležnika u Srbiji. Članom 181., dakle pretposlednjim članom ZJB, na posredan način je predviđeno uvođenje isključive forme javnobeležničkog zapisa (ili solemnizirane privatne isprave) za ugovore o raspolaganju nepokretnostima, po isteku dve godine od dana početka primene ZJB, što znači od 1. septembra 2014. godine. Činjenica da je ova odredba svoje mesto našla u prelaznim odredbama, iako je jasno da pripada u odredbe o isključivoj nadležnosti javnih beležnika, svedoči o tome da je zakonodavac imao dileme u pogledu ovakvog opredeljenja, te da je nastojao da ga na izvestan način prikrije, ili makar stavi u drugi plan. Stav radne grupe za izradu ZJB bio je sasvim jasan – isključivost forme javnobeležničkog zapisa za poslove raspolaganja nepokretnostima značajna je kako za povećanje pravne sigurnosti i prevazilaženje očiglednih slabosti sistema

<sup>13</sup> V. M. Povelakić, *Komentar člana 73*, u: M. Povelakić, C. Schalast, V. Softić, *Komentar Zakona o notarima u Bosni i Hercegovini*, GTZ, Sarajevo, 2009., str. 141.

<sup>14</sup> Član 182. ZJB.



registracije nepokretnosti ustanovljenog Zakonom o državnom premeru i katastru iz 2009. godine<sup>15</sup>, tako i za obezbeđenje materijalne egzistencije javnih beležnika. Izvesne nesuglasice i sumnje unutar radne grupe otklonjene su opredeljenjem da se dozvoli solemnizacija privatne isprave, što donekle ublažuje "isključivost" javnobeležničke forme (i ostavlja prostora za delatnost advokata u ovoj oblasti). Stav predlagača ZJB, Ministarstva pravde, nije bio tako jasan i nedvosmislen, pa je odredba o isključivosti forme javnobeležničkog zapisa za poslove raspolaganja nepokretnostima prvo iz odredaba o javnobeležničkom zapisu prešla u prelazne odredbe, a potom se nekoliko puta "gubila" i sa tog, neobičnog, redakcijskog mesta u različitim verzijama nacрта zakona. Uverenje članova radne grupe, koje je na kraju, makar na neobičan nomotehnički način, ipak izvojevalo pobeđu, zasnovano je na pretpostavci da će poslovi raspolaganja nepokretnostima, dakle poslovi kojima se prenosi svojina ili zasniva hipoteka ili drugo stvarno pravo na nekoj nepokretnosti, predstavljati veliku većinu svih javnobeležničkih poslova barem prvih nekoliko godina od uvođenja javnog beležništva. Otud bi, posle prelaznog dvogodišnjeg perioda konkurentске nadležnosti, u kojima će za raspolaganje nepokretnostima pored javnobeležničkog zapisa biti dovoljna i forma sudske overe kakva postoji danas, notari trebalo da dobiju ekskluzivitet, čime se jemči materijalna osnova njihovog rada s jedne, i povećanje stepena pravne sigurnosti u transakcijama s nepokretnostima, s druge strane. Radna grupa, čiji su predlozi u ovom pogledu usvojeni i pretočeni u zakonski tekst, imala je veliku strepnju da bi predviđanje prevelikog broja javnih beležnika, skopčano s malim brojem isključivih javnobeležničkih formi vodilo tome da rad notara, u skladu s budućom Javnobeležničkom tarifom, bude preskup za korisnike, ili da javni beležnici, izuzev možda u većim privrednim centrima poput Beograda ili Novog Sada, ne mogu da od obavljanja svoje delatnosti zarade dovoljno sredstava za pristojan i normalan život. Zbog toga je usvojeno fleksibilnije rešenje u pogledu određivanja broja javnobeležničkih mesta (član 15. ZJB predviđa makar jednog javnog beležnika po jedinici lokalne samouprave, uz to da u većim centrima jedno javnobeležničko mesto dolazi na 25000 stanovnika, što je smanjenje u odnosu na 15000 predviđenih u ranijim radnim verzijama zakonskog teksta, i uz mogućnost da ministar na predlog ili uz mišljenje Javnobeležničke komore može da izmeni broj javnobeležničkih mesta na određenim područjima shodno potrebama tih područja) i prihvaćena je isključivost forme javnobeležničkog zapisa za poslove raspolaganja nepokretnostima posle dvogodišnjeg prelaznog perioda. Nema

<sup>15</sup> Službeni glasnik RS 72/2009, 18/2010.

sumnje da će gro javnobeležničkih poslova, bar u prvih nekoliko godina od osnivanja javnobeležničke službe, biti sastavljanje javnobeležničkih zapisa o poslovima raspolaganja nepokretnostima, jer su oni i danas neuporedivo češći od svih drugih poslova za koje ZJB predviđa obaveznu formu javnobeležničkog zapisa. Takođe, delatnost javnih beležnika u ovim poslovima trebalo bi da inicira zakonodavne reforme koje bi trebalo da dovedu do poboljšanja pravila o registraciji nepokretnosti i njihove primene, a sve u cilju povećanja stepena pravne sigurnosti i smanjenja broja sporova. Na taj način bi, sem neposredne koristi za javnobeležničku profesiju, korist od ove isključivosti javnobeležničke forme imalo i celo društvo i država. Ovo pogotovo imajući u vidu postojeće trapavo uređenje postupka vansudske realizacije hipoteke u srpskom pravu<sup>16</sup> te mogućnost da javnobeležnički zapis bude neposredno izvršiv (član 85. ZJB).

13. U pogledu javnobeležničkih zapisnika, obavezna forma javnobeležničkog zapisnika propisana je samo u slučaju zapisnika sa skupštine akcionarskog društva koje ima više od 100 akcionara, odnosno zapisnika sa sednice drugog organa akcionarskog društva kad taj organ odlučuje o pitanju iz delokruga rada skupštine.<sup>17</sup> Ovako usko postavljena obaveznost forme javnobeležničkog zapisnika u pravu privrednih društava posledica je strateškog opredeljenja Vlade Republike Srbije da u najvećoj mogućoj meri pojednostavi i dereguliše osnivanje i rad privrednih društava, ne bi li Srbija što bolje ispunila zahteve međunarodnih finansijskih organizacija, odnosno ne bi li dobila bolji plasman u uporednim pregledima zakonodavstava, primera radi u *Doing Business* izveštajima Svetske banke. Radna grupa smatrala je da postoje valjani razlozi da uloga notara u kompanijskom pravu bude značajno šira (to se tiče i javnobeležničkih overa, a ne samo zapisnika), te da su dodatno vreme i transakcioni troškovi koje bi iziskivalo angažovanje notara u ovoj oblasti itekako opravdani povećanjem pravne sigurnosti koja bi time bila postignuta. Otud su radne verzije i nacrti zakona predviđali značajno širi broj akata privrednih društava za koje bi forma javnobeležničkog zapisnika ili javnobeležnička overa bila obavezna. Politički trend u ovoj oblasti, koja je pod ingerencijama drugih ministarstava a ne Ministarstva pravde (i koja vode predstavnici drugih partija vladajuće koalicije u odnosu na Ministarstvo pravde), bio je međutim potpuno suprotan,

<sup>16</sup> O hipoteci v. M. Živković, *Novo hipotekarno pravo u Republici Srbiji*, u: T. Josipović (ur.), *Stvarnopravna uređenja tranzicijskih zemalja – stanja i perspektive*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2009., str. 389 – 425. V. i N. Bodiroga, *Vansudsko izvršenje na osnovu Zakona o hipoteci*, Pravni život, br. 12, 2010., str. 85 – 105.

<sup>17</sup> Član 86. ZJB.

i to se odrazilo na konačan tekst ZJB. U krajnjoj liniji, novi Zakon o privrednim društvima Srbije iz 2011. godine dozvoljava da izmene osnivačkog akta privrednog društva (osim akcionarskog, gde izmena nema) uopšte ne moraju da sadrže overene potpise članova društva koji su za izmenu glasali, kao što je dosad bio slučaj.<sup>18</sup> Kao ishod, srpski ZJB predviđa vrlo skromne nadležnosti javnih beležnika u kompanijskom pravu, u poređenju s hrvatskim ili drugim zakonima o javnim beležnicima u regionu.

14. Najposle, odredbe o javnobeležničkim potvrđama, overama, depozitu i obavljanju poverenih poslova ne sadrže rešenja koja značajnije odstupaju od onoga što je zajedničko za sve zakone u regionu, pa neće biti detaljnije predstavljena.

#### IV Kako će se uvesti notarijat

15. Odredbe o načinu uvođenja javnog beležništva u državi u kojoj ono ili uopšte ili decenijama nije postojalo, razume se, najvažnije su s tačke gledišta početka primene ZJB. Kao što je napred bilo reči, notarijat u većem delu Srbije nije nikad postojao, a i u onim delovima u kojima se Zakon iz 1930. primenjivao, od prestanka postojanja notarijata prošlo je više od 65 godina. Iako odredbe o načinu uvođenja notarijata gube na aktuelnosti jednom kad se javnobeležnička služba osnuje i počne s radom, upravo za to osnivanje i početak rada ove odredbe su apsolutno najvažnije. Radi se, naime, o prelaznim odredbama ZJB (članovi 176. do 182.), kojima je propisana dinamika, redosled poteza i način na koji bi javno beležništvo trebalo da počne s radom najkasnije 1. septembra 2012. godine. Kako je u Srbiji trenutno rad na omogućavanju početka primene ZJB u punom jeku<sup>19</sup>, ova tema je veoma aktuelna pa ćemo joj posvetiti nešto značajniju pažnju. Srbija je, kao što smo videli, kasnila s donošenjem Zakona

<sup>18</sup> Član 12. stav 2. Zakona o privrednim društvima, Službeni glasnik RS 36/2011 i 99/2011. Overa se traži samo ako je predviđena osnivačkim aktom i ako je to registrovano.

<sup>19</sup> I za te potrebe je 1. juna 2011. godine rešenjem državnog sekretara Ministarstva pravde Slobodana Homena oformljena radna grupa, na čijem je čelu ponovo prof. Dragor Hiber, a čiji su članovi docent Miloš Živković kao zamenik predsednika, pomoćnici ministra pravde Vojkan Simić, Jelica Pajović i Dejan Pašić, sudije Branimir Bosiljković iz Apelacionog suda u Beogradu, Zorica Bulajić iz Višeg suda u Beogradu i Bosa Purić iz Prvog osnovnog suda u Beogradu, Jovan Ćosić iz Ministarstva pravde, asistent Pravnog fakulteta Katarina Dolović i Aco Ilijevski, predsednik Udruženja pravnika specijalista za javnobeležničko pravo.

o javnom beležništvu.<sup>20</sup> Međutim, za razliku od nekih drugih država regiona koje su zakon donele odavno, ali im je bilo potrebno jako mnogo vremena za njegovu primenu<sup>21</sup>, opredeljenje nadležnih u Srbiji jeste da se, jednom kad je zakon donet, u srazmerno kratkom roku omogući otpočinjanje s njegovom primenom.

16. Prvi koraci u uvođenju javnog beležništva po donošenju ZJB trebalo je da budu donošenje Pravilnika o javnobeležničkom ispitu, programa polaganja javnobeležničkog ispita kao i imenovanje ispitne komisije, što je valjalo obaviti do 17. avgusta 2011. godine, odnosno u roku od 3 meseca od dana stupanja na snagu ZJB.<sup>22</sup> U istom roku ministar je trebalo da odredi privremeni broj javnobeležničkih mesta, službena sedišta javnih beležnika i javnobeležnička mesta za koja će biti raspisan konkurs za prvih 100 javnih beležnika, pri čemu se ta mesta određuju po kriterijumu teritorije osnovnih sudova, uz povećani broj u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu.<sup>23</sup> Prema prelaznim odredbama ZJB, naredni korak trebalo bi da bude upućivanje poziva za polaganje javnobeležničkog ispita, do 17. novembra 2011. godine (šest meseci od stupanja ZJB na snagu), što je ujedno i rok za donošenje svih ostalih akata za koje ZJB predviđa da ih donosi ministar<sup>24</sup> (primeru radi, akta kojim se bliže određuju uslovi koje treba da ispunjava javnobeležnička kancelarija u pogledu prostorija i opreme i radno vreme javnih beležnika<sup>25</sup>). Potom je predviđeno da se u roku od devet meseci od stupanja na snagu ZJB (do 17. februara 2012. godine) raspiše konkurs za imenovanje prvih 100 javnih beležnika, pri čemu bi mesec dana ranije, do 17. januara 2012. godine, ministar trebalo da imenuje konkursnu komisiju, koja je sastavljena od tri člana i koja prilikom prvog izbora treba da obavlja poslove koje će ubuduće obavljati Javnobeležnička komora.<sup>26</sup> Imenovanje prvih 100 notara treba da bude okončano do 17. maja 2012. godine,

---

<sup>20</sup> O tome v. V. Grdić – Prstojević, *Srbija u 21. veku još uvek bez javnog beležnika – notara*, Pravni život, br. 13, 2009., str. 729 i dalje.

<sup>21</sup> Ovde se pre svega misli na Crnu Goru, koja je donela Zakon o notarima još 2005. godine, a prvi notari su počeli sa radom 25. jula 2011. godine. V. M. Radović, E. Bikić, S. Suljević, *Notarijat u Crnoj Gori*, Ministarstvo pravde, Podgorica, 2010., str. 17; kao i obaveštenje objavljeno na <http://www.pravda.gov.me/rubrike/notarski-ispit/107562/Sjutra-pocinju-sa-radom-notari.html> (30.1.2012).

<sup>22</sup> Član 176. ZJB.

<sup>23</sup> Član 177. ZJB.

<sup>24</sup> Član 176. stav 2. i član 180. stav 2. ZJB.

<sup>25</sup> Članovi 20. i 21. ZJB.

<sup>26</sup> Član 178. st. 1. - 3. ZJB.

dakle godinu dana od stupanja na snagu ZJB<sup>27</sup>, a tih prvih 100 treba da u roku od 15 dana od dana imenovanja održe osnivačku skupštinu Javnobeležničke komore (dakle, do 1. juna 2012.). Osnivačku skupštinu saziva najstariji od prvih 100 javnih beležnika, koji njome i rukovodi, a Komora ima rok od 90 dana od osnivanja (dakle, do 31. avgusta 2012.) da izabere svoje organe i da donese podzakonske akte koji su u njenoj nadležnosti, od kojih je jedan od najvažnijih Javnobeležnički poslovnik. Naposletku, ministar ima rok od 15 meseci od stupanja na snagu ZJB, dakle do 17. avgusta 2012. godine, da donese Javnobeležničku tarifu i da odredi broj javnobeležničkih mesta i sedišta javnih beležnika (koji neće biti privremen), po pribavljenom mišljenju Javnobeležničke komore.

17. Iako je radna grupa za pripremu uslova za primenu Zakona o javnom beležništvu pripremila tokom 2011. godine nacрте svih značajnijih podzakonskih akata potrebnih za uvođenje javnog beležništva u život, dosad je usvojen samo Pravilnik o javnobeležničkom ispitu<sup>28</sup>, koji je uz to već dva puta dopunjavao. Razlog za prvu izmenu bilo je dodavanje prava zaštite ličnih podataka u program polaganja ispita, a druge uvrščavanje modela javnobeležničkih akata koji su objavljeni na sajtu Ministarstva pravde u materiju za pripremanje ispita. Pravilnik o javnobeležničkom ispitu, tačnije odredbe o načinu polaganja tog ispita, pripremljen je po uzoru na istovrsni akt koji postoji u Bosni i Hercegovini, a koji ostavlja najmanje moguće prostora za arbitrnost i nepošteno polaganje ispita. Kandidati pismeni deo ispita polažu pod šifrom, a usmeni deo pred različitim potkomisijama za svaki od tri predmeta, ocene predstavljaju prosek ocena koje daje svaki od tri člana potkomisije, tako da je i u tom smislu manevarski prostor za varanje ili nedopuštene uticaje na ispit sveden na najmanju moguću meru. Tačka oko koje je u vezi s ovim podzakonskim aktom bilo najviše sporenja unutar radne grupe za pripremu uslova za primenu ZJB tiče se Javnobeležničkog poslovnika kao obavezne literature za pripremanje ispita iz opšteg javnobeležničkog prava, a u vezi sa prvim polaganjem ispita, pošto će Javnobeležnički poslovnik doneti Javnobeležnička komora tek kad bude osnovana. Ideja prof. Hibera i većine članova radne grupe bila je da se prvi ispiti, dok se Javnobeležnička komora ne osnuje i ne donese Javnobeležnički poslovnik, obave uz korišćenje nacрта Javnobeležničkog poslovnika, koji je izrađen za potrebe radne grupe i koji je objavljen na sajtu Ministarstva pravde. Razlog za ovaj stav jeste nemogućnost da se bez nekakvog teksta Poslovnika obavi pismeni deo ispita, jer Poslovnik uređuje neophodne detalje u

<sup>27</sup> Član 178. stav 5. ZJB.

<sup>28</sup> Službeni list RS 71/2011, 81/2011 i 3/2012.

vezi sa izradom javnobeležničkih isprava. Članovi radne grupe iz Ministarstva pravde suprotstavili su se ovoj ideji, pa su koristeći činjenicu da su bliži donosiocu akta isposlovali da obavezna materija budu modeli isprava koje je spremila radna grupa, ali ne i nacrt Javnobeležničkog poslovnika po kojemu su ti modeli sačinjeni, što je, nama se čini, jedan nelogičan kompromis. Inače, na usmenom delu ispita polažu se tri predmeta – opšte javnobeležničko pravo, materijalno pravo od značaja za rad javnih beležnika i procesno pravo od značaja za rad javnih beležnika. Bilo kako bilo, ovaj Pravilnik, čija je izvorna verzija objavljena 26. septembra 2011. godine, jedini je do početka februara 2012. godine doneti podzakonski akt za sprovođenje ZJB, što čudi imajući u vidu da su nacrti Pravilnika o uslovima za obavljanje javnobeležničke delatnosti i Javnobeležničkog poslovnika odavno izrađeni i stavljeni na internet sajt Ministarstva pravde.<sup>29</sup> Nacrt Odluke o privremenom broju javnobeležničkih mesta, službenim sedištima javnih beležnika i javnobeležničkim mestima za koja će biti raspisan konkurs za prvih 100 javnih beležnika, kao i prednacrt Javnobeležničke tarife takođe su predati Ministarstvu pravde još u decembru 2011. godine.

18. Zbog toga se stiče utisak da je Ministarstvo pravde namerno zastalo s implementacijom ZJB i prekoračilo neke od predviđenih rokova, imajući u vidu da je samo trebalo da odredi naknadu za polaganje javnobeležničkog ispita (radna grupa je dala svoje sugestije čak i s tim u vezi) i da raspiše poziv za polaganje javnobeležničkog ispita. Čini se da je doneta odluka da se, ipak, u izbornoj godini ne ide na početak implementacije ZJB i imenovanje prvih 100 javnih beležnika, već da se obavljanje tog posla ostavi za posle parlamentarnih izbora i formiranja nove Vlade Republike Srbije (najkasniji datum održavanja parlamentarnih izbora je 6. maj 2012. godine, koji je kako stvari danas izgledaju i najverovatniji dan tih izbora). Odluka je verovatno posledica procene, koja nam se ne čini nelogičnom, da bi tako osetljiv posao kao izbor prvih 100 javnih beležnika mogao da bude ispolitizovan i politički zloupotrebljen tokom izborne kampanje, što svakako ne bi doprinelo afirmaciji javnobeležničke službe u Srbiji, u kojoj je ona u većini krajeva nešto potpuno novo. Radna grupa za implementaciju ZJB nastavila je uprkos kašnjenju i političkim preprekama sa radom, u tom smislu što radi na pripremi izmena i dopuna jednog broja postojećih zakona koje su neophodne kao posledica uvođenja notarijata. Ako ništa drugo, veliki trud koji ulažu predsednik i članovi ove radne grupe, ali, valja

<sup>29</sup> V. <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/zakon-o-javnom-beleznistvu.html> (31.1.2012).

pomenuti, i prof. Dejan Đurđević sa Pravnog fakulteta u Beogradu kao njen spoljni saradnik koji je dao lavovski doprinos u izradi nacрта podzakonskih akata, omogućit će novom (ili ponovo izabranom starom) ministru pravde da u vrlo krakom roku od održavanja izbora i konstituisanja Vlade krene sa implementacijom ZJB i uvođenjem javnog beležništva u Srbiji, na koje se toliko dugo čekalo.

## V Zaključak

19. Nakon više od decenije rada na donošenju zakonskog teksta koji bi bio osnova za uvođenje notarijata u Republici Srbiji, Srbija je u maju 2011. godine konačno dobila prvi Zakon o javnom beležništvu u svojoj istoriji. Ovaj zakon u osnovi baštini tradiciju jugoslovenskog zakona iz 1930. godine (odnosno austrijskih zakona iz devetnaestog veka) i predviđa uvođenje notarijata latinskog tipa, u kojem je notarijat javna služba sa notarima, "samostalnim i nezavisnim stručnjacima iz oblasti prava", kao nosiocima javnih ovlašćenja kojima nije dozvoljeno obavljanje drugih plaćenih poslova i funkcija. U pogledu nadležnosti javnih beležnika, srpski se zakonodavac opredelio za srazmerno manji broj nadležnosti u pravu privrednih društava u poređenju sa situacijom u regionu, ali je, doduše pomalo skriveno, prihvatio isključivu formu javnobeležničkog zapisa za poslove raspolaganja nepokretnostima posle dvogodišnjeg prelaznog perioda. Na taj način su, čini se, stvoreni preduslovi da javni beležnici imaju dovoljnu materijalnu osnovu da svoju delatnost obavljaju kao isključivu i stalnu, a može se očekivati da će upravo poslovi raspolaganja nepokretnostima činiti najveći deo prakse javnih beležnika, nesumnjivo u prvim godinama po uspostavljanju notarske službe.

20. U pogledu dinamike i načina uspostavljanja notarijata sa žaljenjem se može zaključiti da, uprkos značajnim naporima, postoji kašnjenje u odnosu na projektovanu i zakonom propisanu dinamiku. Čini nam se da razlog za to nije bilo kakav ozbiljniji otpor izvršne ili bilo koje druge vlasti uvođenju notarijata, već jednostavno nezgodno vreme u političkom smislu, jer bi se uvođenje notarijata u skladu sa prelaznim i završnim odredbama ZJB poklopilo s održavanjem parlamentarnih izbora, a to bi moglo naneti nezasluženu štetu javnobeležničkoj službi. Iako formalna odluka nadležnih o tome nije zvanično doneta, ipak se čini da će uspostavljanje javnog beležništva u praksi sačekati održavanje izbora u maju 2012. godine. Otud se može očekivati da će notarijat, namesto početkom septembra 2012. godine, početi da živi u pravnoj

praksi nešto docnije, možda tek početkom 2013. godine. Ono što može da omogući relativno brzu implementaciju ZJB kada političke prepreke prestanu jeste činjenica da je ekspertska grupa već pripremila nacрте svih podzakonskih akata neophodnih za brzo uvođenje notarijata u pravni život.

### Summary

Miloš Živković \*  
Vesna Živković \*\*

#### ON THE INTRODUCTION OF THE PUBLIC NOTARY SERVICE IN SERBIA

*The article contains a short history of the notary service in Serbia and a review of selected issues from the newly adopted Law on the Public Notary Service of the Republic of Serbia of 2011, mainly regulating the competences of the future public notaries. Also, the article presents in detail the plan of activities for the introduction and re-introduction of the notary service in Serbia, including the issues of the notary exam, initial appointment of the first one hundred notaries and the timing of adoption of the necessary by-laws required for the establishment of the notary service.*

*Keywords: public notaries, public notary service, competences of public notaries, introduction of the public notary service*

---

\* Miloš Živković, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Law, University of Belgrade, Bulevar Kralja Aleksandra 67, Beograd

\*\* Vesna Živković, LL. M., Attorney at Law, Makedonska 30, Beograd