



АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ

Дечанска 13, 11000 Београд, Србија

Телефон: +381 11 32-39-072

Факс: +381 11 32-32-203

e-mail: office@aks.org.rs

a.k.srbije@gmail.com

број: 378/18
датум: 15.05.2018.

ПРИМЉЕНО: 21 MAJ 2018			
Орг.јед.	Број	Прилог	Вредност

ПРИМЉЕНО: 21. 05. 2018

Орг.јед.	Број	Прилог	Вредност
			100

НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Маји Гојковић, председници Народне скупштине Републике Србије

ОДБОРУ НСРС ЗА УСТАВНА ПИТАЊА И ЗАКОНОДАВСТВО

ВЛАДИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ - ПРЕДЛАГАЧУ ЗАКОНА

МИНИСТАРСТВУ ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ

Прилог	Вредн.
363	

ПРЕДЛОГ АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ СРБИЈЕ ЗА ПОВЛАЧЕЊЕ ИЗ ПРОЦЕДУРЕ РАЗМАТРАЊА И УСВАЈАЊА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О УПИСУ У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И ВОДОВА

Поштовани,

Управни одбор Адвокатске коморе Србије је на седници одржаној 04.04.2018. донео одлуку да се упуту иницијатива за повлачење Предлога закона о упису у катастар непокретности и водова из процедуре разматрања и усвајања. Разлози за ову иницијативу су следећи:

- Предлог закона је у супротности са Уставом Републике Србије,
- Текст Предлога закона је значајно различит у односу на текст Нацрт закона који је био на јавној расправи, а извршене измене нису последица промедби које су дате у тоју јавне расправе,
- Неусаглашеност или колизија Предлога закона о упису у катастар непокретности и водова са другим законима,
- Преузимање послова из надлежности појединих професија и њихово стављање у надлежност јавних бележника,
- Угрожавање правне сигурности,
- Увећавање трошкова поступка и отежан приступ и учешће у поступку странкама и њиховим пуномоћницима,
- Немогућност примене закона у постојећим економским, техничким-технолошким условима и функционалном образовању грађана Србије.

Предлог закона је у супротности са Уставом Републике Србије:

Чланом 4 Устава Републике Србије прописано је да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна.

Како је у обављању делатности јавни бележник самосталан и независан, могао би се стећи утисак да је вршење послова јавног бележника део судске власти која је независна. Међутим, јавног бележника именује министар надлежан за послове правосућа – он, дакле, није независан, већ његово именовање, одређивање услова рада, контрола рада је под директним утицајем министарства правде, односно дела државне управе која врши послове из надлежности извршне власти. Дакле, независност нотаријата – иако законски прокламована – битно је ограничена државном контролом.

Одредбом члана 58 Устава Републике Србије грађанима се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Следствено томе грађани су слободни да одлучују о располагању својом имовином и имају слободу изражавања своје уговорне воље. Слобода располагања приватном имовином и слобода изражавања воље приликом закључивања правних послова у вези са том имовином може бити једино ограничена само у јавном интересу. Не постоји ниједан јавни интерес који би онемогућио грађане Србије да својом имовином слободно располажу. Међутим одређена решења у Предлогу овог закона управо упућују на то да ће грађанима бити онемогућено да својом имовином слободно располажу.

Подсећамо да је одредбом члана 2. Закона о јавном бележништву јавни бележник дефинисан као стручњак у области права који на основу поверених јавних овлашћења врши одређене послове.

Дакле, **јавном бележнику као појединцу поверено је вршење јавних овлашћења у име и за рачун државе Србије**, а у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад. Није спорно да је одредбом члана 137. Устава Републике Србије дата могућност да се одређени послови из надлежности Републике Србије и то из надлежности државне управе, могу поверити законом предузећима, установама, организацијама и појединцима. Међутим, мора се имати у виду да члан 137 Устава дозвољава могућност да Република Србије повери вршење одређених послова из надлежности државне управе законом предузећима, установама, организацијама и појединцима, али то не значи да се послови из надлежности судске или извршне власти може пренети на јавне бележнике, нити се овим законом могу искључити правни институти који постоје вековима, који су регулисани системским законима и на основу којих грађани имају гарантовано људско право да својом имовином слободно располажу, а своју слободно изражену вољу штите у одговарајућем поступку пред надлежним судом. Наиме, надлежности јавних бележника утврђене су Законом о јавном бележништву, а надлежности Републичког геодетског завода које су јавноправног карактера не могу се поверавати другом носиоцу јавних овлашћења. Издавање података из ГИКС има карактер јавне исправе и неспорно је да то представља јавно овлашћење које је поверено РГЗ и које овлашћење РГЗ не може да повери ни јавним бележницима ни приватним предузетницима који су уписани у посебан регистар код те организације. Овај правни став је потврђен и у више одлука Уставног суда.

Указујемо да се овим Предлогом закона супротно Уставу РС преносе јавна овлашћења на јавне бележнике за које је Законом прописано правило *nuncius clausus*, да сви јавни бележници у РС нису именовани, да им је до сада већ поверено вршење одређених поступака из надлежности судова (оставински поступци) иако је Уставом РС изричито предвиђено да Република Србија може на основу члана 137. да поверава само она јавна овлашћења из надлежности извршне власти.

Настављена је тенденција преношења све већих овлашћења јавним бележницима и то из делатности и круга послова адвокатури чиме се ствара готово моноплистички положај ове новоформиране правосудне професије. То су управо послови – пружања правне помоћи на које је једино Уставом РС и то чл.67. овлашћена управо адвокатура и јединице локалне самоуправе. У члану 67. Устава РС нису наведени јавни бележници као пружаоци правне помоћи. Послови адвокатури су јасно дефинисане Законом о адвокатури у члану 2 и управо неки од послова који су вековима у надлежности адвокатури се преносе у надлежност јавних бележника. Целокупна аргументација предлагача Закона се своди на величање улоге јавних бележника као службе која гарантује правну сигурност, иако се у свакодневном раду јавни бележници у свим јавно

бележничким исправама ограђују у погледу своје одговорности. Мора се указати да и у овом, али и у низу других прописаа постоји и значајна несразмера у погледу поверених послова и степена одговорности јавних бележника.

Међутим овде се мора указати и на чињеницу да поверавање вршења јавних овлашћења појединцима не значи да је престала одговорност државе за законито вршење поверених јавних овлашћења. Та одговорност је не само организациона и надзорна, већ и материјална. **Преношењем вршења јавних овлашћења на јавне бележнике држава Србија не може искључити одговорност за штету коју проузрокује јавни бележник супротно Уставу Републике Србије.**

Даље, одговорност јавног бележника за штету коју проузрокује у раду није потпуна и ниједна одредба Закона о јавном бележништву не прописује да он одговара целокупном његовом имовином. **Јавни бележник није приватни предузетник, већ именовано лице које врши јавна овлашћења у име и за рачун државе и на њега не могу да се примене одредбе члана 83. о регистрацији у посебан регистар предузетника нити одредбе члана 85. Закона о привредним друштвима „Службени гласник РС“ 36/2011, 99/2011, 83/2014 којом је регулисана одговорност предузетника.** Одговорност јавног бележника ограничена је минималном сумом осигурања од професионалне одговорности, што у овом тренутку износи 80.000 €. Истовремено, се мора имати у виду и чињеница да јавни бележник не може искључити своју одговорност за незаконит, нестручан и несавестан рад и да све тако унете одредбе у јавнобележнички запис или у солемнизациону изјаву јесу у супротности са чланом 137. Устава Републике Србије, али и са начелом правне сигурности и ништаве су.

Адвокатура је спремна да се бори за своје Уставом нормирано право да пружа правну помоћ и да заштити грађане и њихово право на правну помоћ коју пружа адвокатура као самостална и независна служба.

Текст Предлога закона је значајно различит у односу на текст Нацрт закона који је био на јавној расправи, а извршене измене нису последица примедби које су дате у току јавне расправе:

Адвокатска комора Србије као и регионалне коморе у њеном саставу, учествовале су у јавној расправи коју је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре организовало поводом Нацрта поменутог Закона. У току јавне расправе Нацрт је мењан и дорађиван, тако да су учесници јавне расправе примедбе достављали на два текста Нацрта. Примедбе су изношене у току саме јавне расправе, као и писменим путем у остављеном року. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре односно радна група надлежног Министарства није усвојила готово ни једну стављену примедбу Адвокатске коморе Србије.

Након неколико месеци Влада Републике Србије је усвојила Предлог закона о упису у катастар непокретности и водова који је значајно измењен у односу на Нацрт закона који је био на јавној расправи. Обим и суштина измена које су унете у Предлог закона о упису у катастар непокретности и водова је таквог карактера да би тај текст морао поново бити разматран у процедури за јавну расправу и омогућено стручној јавности да на овако измењен текст стави примедбе. Стиче се утисак да се веома журило са овим предлогом закона а да се није водило рачуна о далекосежним последицама које би његово усвајање имало.

У прилогу овог предлога Народној скупштини достављамо и примедбе и мишљења које је адвокатура износила у току јавне расправе као и након објављивања Предлога закона.

Предлажемо да се Народна скупштина путем својих стручних служби упозна са досада стављеним примедбама адвокатуре на Нацрт као и Предлог закона и о томе састави извештај надлежном одбору.

Неусаглашеност или колизија Предлога закона о упису у катастар непокретности и водова са другим законима:

Одредба чл.15.став(2) онако како је Предлогом предложена, предвиђа само забележбу одређених спорова, у које не спада, на пример, спор за утврђење права својине по основу стицања у брачној или ванбрачној заједници, по основу градње, по основу јачег правног основа за стицање својине, и других својинских спорова, што ће, ако се ово решење из Предлога усвоји, проузроковати велику правну несигурност и немогућност остварења и доказивања својинских права. Нејасни су разлози који су руководили радну групу, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Владу РС, као овлашћеног предлагача да се определи за предложено решење да се врши забележба спора само за одређену врсту спорова, чиме радна група процењује који то спорови могу бити фиктивни и они на чије покретање су се странке одлучиле из лукративних мотива. Нико нема право да оцењује да ли је неки спор фиктиван или није, већ је само суд овлашћен да суди на основу доказа које изведе у току судског спора.

Адвокатска комора Србије такође указује да се грађанима не може ускратити право на заштиту својинских права тако што је из овог Предлога избрисана могућност подношења брисовне тужбе.

Намера овлашћеног предлагача да убрза поступак уписа промена у катастар увођењем начела официјелности нема основа у стварном правном животу и прописивање обавезе да јавни бележници и други државни органи достављају исправе РГЗ не замењује нити искључује обавезу стицаоца права по основу одлуке належног суда, правног посла да поднесе захтев за упис промена. С тим у вези Предлог закона који је предмет овог предлога није усаглашен са одредбом члана 33 Закона о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ“ 6/80, 36/90, „Службени лист СРЈ“ 29/96, „Службени гласник РС“ 115/2005). Одредба о увођењу начела официјелности не ствара већу поузданост евиденције непокретности, зато што се упис промена врши на основу захтева стицаоца права, а не на основу достављене исправе од стране надлежног органа или имаоца јавног овлашћења.

Уосталом ова обавеза је већ сада прописана одредбом члана 4 в Закона о промету непокретности („Службени гласник РС“ 93/2014, 121/2014, 6/2015).

Иначе да подсетимо да је обавеза достављања оверених исправа – уговора о промету непокретности постојала и пре увођења нотаријата у Србији, с тим да су тада ове исправе надлежни судови достављали земљишно-књижним одељењима, односно РГЗ.

Када се све ово има у виду поново се отвара питање који су разлози због којих се поверава вршење јавних овлашћења јавним бележницима – професији за коју је прописан *numerus clausus*, на начин супротан Уставу и уводи својеврсни монопол.

Позивање на одредбе Закона о општем управном поступку о лаичком заступању у потпуности су неприхватљиве, јер је Закон о упису у катастар непокретности и водова посебан закон, а Закон о општем управном поступку има у овом случају сходну примену, с обзиром да је поступак пред РГЗ управни поступак. Предлогом закона о упису у катастар непокретности и водова се у потпуности нормира ко има право да поступа пред РГЗ-ом који представља посебан орган управе у државној хијерархији и ограничава право странке на стручну помоћ од стране независног правног стручњака - адвоката.

Преузимање послова из надлежности појединих професија и њихово стављање у надлежност јавних бележника:

Аргументација за овај разлог је већ дата у алинеји у којој је образложен став да је Предлог закона о упису у катастар непокретности и водова у супротности са Уставом РС и да се послови пружања правне помоћи на које су Уставом РС и то чл.67. једино овлашћене управо адвокатура и јединице локалне самоуправе. У члану 67. Устава РС нису наведени јавни бележници као пружаоци правне помоћи.

Угрожавање правне сигурности

Пренос појединих овлашћења из надлежности РГЗ на јавне бележнике и приватне предузетнике који закључују посебне уговор са РГЗ без прописаних механизма контроле, одговорности и заштите грађана Србије од могућих злоупотреба, коруптивних радњи или прања новца у овој изузетно осетљивој области представља угрожавање правне сигурности грађана.

Код чињенице да у Предлогу закона о упису у катастар непокретности и водова нису предвиђени неки правни институти (брисовна тужба, све врсте забележби) доводи се у питање поузданост јавних књига, а тиме угрожава и правна сигурност у промету непокретности и заштити имовинских и других стварних права на непокретностима.

Увећавање трошкова поступка и отежан приступ и учешће у поступку странкама и њиховим пуномоћницима

До половине прошлог века концепт писмености подразумевао је елементарну анафалетско језичку и математичку оријентацију, а то значи основно савладавање вештина читања и писања. Од 1964. године, међутим, развија се нови приступ, односно функционално описмењавање и писменост, а основу овог концепта представља однос између писмености и привредног развоја. Крајем 20. и почетком 21. века на сцену ступа такозвана нова писменост, односно информатичко описмењавање, што представља нову форму комуникације која се јако брзо мења и развија. Статистички подаци о функционалној писмености грађана Србије, а поготово о њиховој информатичкој (не)писмености су крајње забрињавајући. Ово за последицу има да ће странке у поступку пред РГЗ бити изложени већим трошковима и имаће отежан приступ и учешће у поступку. Уношење одредбе о е-шалтеру у РГЗ можда звучи савремено и ствара привид убрзања поступка, али суштински представља супротност.

Немогућност примене закона у постојећим економским, техничким-технолошким условима и функционалном образованошћу грађана Србије:

У тренутној економској, техничко-технолошкој ситуацији у којој се налази Република Србија, посебно код чињенице да интернет конекције нису доступне на свим подручјима Републике, да органи управе и грађани не поседују потребну опрему за реализацију неких одредби из овог Предлога и да је већина грађана Србије функционално – дигитално неписмена нису испуњени услови за примену закона.

Са свој напред изнетих разлога, Адвокатска комора Србије подноси овај предлог и тражи да се из скупштине порцедуре разматрања и усвајања повуче Предлог закона о упису у катастар непокретности и водова, као и да се наложи овлашћеном предлагачу да сачини предлог који ће бити усаглашен са ЕУ регулативом, усаглашен са Уставом РС, примерен стварним могућностима и правним традицијама Републике Србије.

Целокупна адвокатура Србије се противи усвајању Предлога закона о упису у катастар непокретности и водова у оваквом облику и изражава спремност да својим знањима и искуствима допринесе припреми новог текста закона.

Прилог: примедбе на Предлог закона о упису у катастар непокретности и водова.

АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ

ПРЕДСЕДНИК

Виктор Гостиљац, адвокат

