



NOTARIJAT U CRNOJ GORI

Gorjana Leković

Podgorica
jun 2017

NOTARIJAT U CRNOJ GORI

Izdavač

Akcija za ljudska prava / Human Rights Action (HRA)

Ulica Slobode 74/II, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: +382 20 232 348, 232 358

hra@t-com.me

www.hraction.org

Za izdavača

Tea Gorjanc-Prelević

Autorka

Gorjana Leković

Urednica

Tea Gorjanc-Prelević

Prevod

Ana Tonić

Dizajn

Dosije studio

Štampa

Mouse studio

Tiraž

300



Kingdom of the Netherlands



U okviru projekta „Ka efikasnom pravosuđu – unaprijeđenje razvoja profesija u funkciji crnogorskog pravosuđa”, koji je podržala Kraljevina Holandija, Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) objavili su pet izvještaja i organizovali rasprave o pravnom okviru i praksi profesija posrednika – medijatora, sudskih izvršitelja, notara, vještaka i advokata. Izvještaj „Notarijat u Crnoj Gori” je treći po redu objavljen u toj seriji.

Stavovi iznijeti u izvještaju nisu nužno i stavovi donatora.

1. Uvod.....	5
1.1. Kratak istorijat notarijata – začeci u Crnoj Gori	5
2. Pravni okvir – djelovanje i unutrašnja organizacija notarske službe u Crnoj Gori.....	6
2.1. Nadležnosti notara u Crnoj Gori	6
2.2. Nadležnosti notara – zakonska rješenja zemalja u regionu u poređenju sa rješenjima u Crnoj Gori.....	6
2.3. Odgovornost, dužnosti notara i njihova uloga preventivnog sudije	9
2.4. Uslovi za izbor notara u Crnoj Gori.....	10
2.5. Uslovi za izbor notara u zemljama regiona – razlike u odnosu na Crnu Goru.....	11
2.6. Broj i organizacija rada notara.....	12
2.7. Notarska komora.....	14
2.7.1. Sastav Notarske komore i njeni organi.....	14
2.7.2. Uloga i djelovanje Notarske komore	15
2.8. Notarska tarifa u Crnoj Gori u odnosu prema notarskim tarifama u regionu.....	18
3. Postupanje notara u ostavinskim predmetima	20
3.1. Proširena ovlašćenja notara ustanovljena Izmjenama Zakona o vanparničnom postupku od aprila 2015. godine.....	20
3.2. Efekat rasterećenja sudova.....	20
3.3. Problemi u praksi prilikom sprovođenja ostavinskih postupaka.....	21
4. Zaključci analiza o radu notara.....	23
5. Nadzor nad radom notara.....	24
5.1. Nadzor od strane ministarstva	24
5.2. Nadzor od strane suda	24
5.3. Nadzor od strane Notarske komore	25
5.4. Nadzor u domenu kvaliteta rada i notarskih usluga	26
6. Rad notara kroz prizmu iniciranih disciplinskih postupaka.....	29
6.1. Osnovi disciplinske odgovornosti notara.....	29
6.2. Ishodi iniciranih disciplinskih postupaka protiv notara	30

7. Uloga notara u Strategiji reforme crnogorskog pravosuđa	33
7.1. Strategija reforme crnogorskog pravosuđa 2014–2018 – smjernice za razvoj notarske profesije kao javne službe u funkciji pravosuđa	33
7.2. Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa – Planirane aktivnosti u dijelu razvoja notarske službe i uspješnost njihove implementacije	33
7.2.1. Realizovane aktivnosti	33
7.2.2. Nerealizovane ili djelimično realizovane aktivnosti	35
8. Problemi u radu sa stanovišta notara	38
8.1. Najsporniji identifikovani problemi	38
8.2. Preporuke notara u cilju prevazilaženja prepreka u radu	39
9. Notarijat i iskustva građana	41
9.1. Rezultati istraživanja javnog mnjenja	41
9.2. Pritužbe građana na rad notara	42
9.3. Primjeri iskustava građana	43
10. Iskustva advokata u saradnji sa notarima	45
10.1. Primjedbe na rad notara	45
10.2. Pozitivna iskustva advokata u radu sa notarima i preporuke za unaprjeđenje rada notara	46
10.3. Efekat uvođenja širokog obima isključivih nadležnosti notara na rad advokata	47
11. Rad notara kroz prizmu javnosti, NVO sektora i članaka objavljenih u štampanim medijima	48
11.1. Notarska tarifa	48
11.2. Učešće notara u sačinjavanju zelenoških ugovora?	48
11.3. Notarska greška?	49
11.4. Notari, javni funkcioneri?	50
12. Obim i značaj javnih ovlašćenja notara i pravo javnosti na uvid u njihov rad	51
ZAKLJUČCI	53
PREPORUKE	56
CONCLUSIONS	60
RECOMMENDATIONS	63

1. UVOD

1.1. KRATAK ISTORIJAT NOTARIJATA – ZAČECI U CRNOJ GORI

Začeci notarijata na prostoru Crne Gore potiču iz srednjeg vijeka, kada su se, pod uticajem Venecije, u statutima Kotora i Budve nalazile odredbe o notarijatu, doduše, znatno različite od onoga što notarijat predstavlja danas.¹ Kraljevina Jugoslavija je 1930. godine donijela Zakon o javnim bilježnicima, kojim je javnim bilježnicima dato ovlaštenje da mogu sastavljati, ovjeravati i izdavati potvrde o određenim ispravama. Ipak, ovaj zakon se nije primjenjivao na cijelom području Kraljevine Jugoslavije, konkretno, njegove primjene nije bilo u Crnoj Gori.²

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) nije preuzela institut notarijata u svoj pravni poredak, tako da su tek nakon raspada SFRJ novoformirane države počele da donose zakone kojima su regulisale oblast notarijata ili javnog bilježništva.

Crna Gora je među poslednjim od tih država uvela notarijat u svoj pravni sistem. Hrvatska, Slovenija i Makedonija su takve zakone donijele još devedesetih godina prošlog vijeka, Bosna i Hercegovina 2002. godine, dok je Republika Srbija posljednja u regionu uvela notarijat 2011. godine.³

Notarijat je u Crnoj Gori uveden Zakonom o notarima 2005. godine.⁴ Zakonodavac se opredijelio za tzv. latinski tip notarijata koji karakteriše to da je notar nosilac javne službe, koju obavlja profesionalno, samostalno, nezavisno, neutralno i kao isključivo zanimanje, a isprave sačinjene od strane notara predstavljaju javne isprave i pod određenim uslovima mogu biti i izvršni naslovi.⁵

Zakon je donijet kao dio reforme pravosudnog sistema, na osnovu preporuka Savjeta Evrope i iskustava zemalja iz regiona, sa ciljem da se poveća stepen pravne sigurnosti u onim oblastima koje su stavljene u nadležnost notara, prije svega u oblasti prometa nekretninama, da se rastereti pravosuđe i državni aparat, ali i da se građanima pruži brža i efikasnija usluga.⁶

1 Radović M., Bikić E., Suljević S., *Notarijat u Crnoj Gori*, CIP – Katalogizacija u publikaciji, Podgorica 2010, str. 15.

2 *Ibid.*, str. 16.

3 Zakon o javnom beležništvu, *Sl. list RS*, br. 31/2011 od 9.05.2011.

4 *Sl. list Republike Crne Gore*, br. 68/05 od 15.11.2005. godine.

5 Latinski tip notarijata je prihvaćen kako u zemljama regiona, tako i u većini evropskih država.

6 Analiza o radu notarske službe u Crnoj Gori za period od 25.07.2011. godine do 31.12.2012. godine, Notarska komora, 01.04.2013, str. 1: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&e-source=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjz_v-Q18TTAhXsHJoKHXHpAEcQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D129584%26rType%3D2&usq=AFQjCNEHpzee9Y8E0Y7bjh2mXx0nDoUptg.

2. PRAVNI OKVIR – DJELOVANJE I UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA NOTARSKE SLUŽBE U CRNOJ GORI

2.1. NADLEŽNOSTI NOTARA U CRNOJ GORI

Nadležnost notara u Crnoj Gori je najvećim dijelom propisana Zakonom o notarima⁷, ali jednim dijelom i drugim zakonima koji regulišu posebne pravne oblasti.

Zakon o notarima predviđa da su notari nadležni za sastavljanje notarskih akata, primanje u depozit isprava, novca, hartija od vrijednosti i drugih predmeta, sprovođenje postupka raspravljanja zaostavštine i donošenje odluke u tom postupku. Pod notarskim aktima zakon podrazumijeva akte o pravnim poslovima, izjavama volje i činjenicama koje, u okviru svoje nadležnosti, sastavlja notar (*notarski zapis*), zapisnike o pravnim radnjama i činjenicama kojima prisustvuje notar (*notarski zapisnik*), potvrde o činjenicama koje potvrđuje notar (*notarska potvrda*) i ovjere prepisa, potpisa i drugih podataka (*notarska ovjera*)⁸. Osim toga, zakon predviđa da sud može notarima povjeriti određene poslove, kao na primjer da izvrše popis i procjenu zaostavštine, da čuvaju ostavinske spise, hartije od vrijednosti ili dragocjenosti.⁹

Ovlašćenje notara da sprovodi postupak raspravljanja zaostavštine i donosi odluku u tom postupku propisano je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o notarima iz 2016. godine.¹⁰

2.2. NADLEŽNOSTI NOTARA – ZAKONSKA RJEŠENJA ZEMALJA U REGIONU U POREĐENJU SA RJEŠENJIMA U CRNOJ GORI

Nadležnosti notara, kako u Crnoj Gori tako i u zemljama u regionu, se prije svega odnose na sastavljanje notarskih akata (zapisa, zapisnika, potvrda i ovjera). Kada je u pitanju obaveza notarske obrade isprava, u regionu postoje različita rješenja o tome koji pravni poslovi moraju biti sačinjeni u formi notarskog zapisa da bi bili pravno valjani. Tako se samo u Crnoj Gori i BiH predviđa da je forma notarskog zapisa obavezna sa sve pravne poslove čiji je predmet prenos ili sticanje svojine ili

7 Zakon je objavljen u *Sl. listu RCG*, br. 68/2005 i *Sl. listu CG*, br. 49/2008 i 55/2016. Privremena pravila za primjenu člana 9. stav 4. i 5 objavljena su u *Sl. listu CG*, br. 22/2017.

8 Nacrtom Zakona o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa predviđena je nadležnost notara i organa lokalne samouprave, dakle predviđeno je da, za razliku od sadašnjeg rješenja, sudovi više neće biti nadležni za ovjeravanje potpisa, rukopisa i prepisa. Nacrt je dostupan na <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/nacrti-zakona>.

9 Čl. 4 i čl. 6 Zakona o notarima Crne Gore.

10 *Sl. list Crne Gore*, br. 55/16 od 17.08.2016. godine.

drugih stvarnih prava na nepokretnostima.¹¹ U Srbiji su advokati štrajkom spriječili uvođenje takvog propisa.¹²

Zajednička karakteristika svih zemalja u regionu jeste obavezna forma notarskog zapisa za ugovore koje zaključuju lica koja su maloljetna ili im je oduzeta poslovna sposobnost, a kojima oni raspolažu svojom imovinom ili nepokretnostima.¹³ Hrvatski zakonodavac predviđa i obaveznu formu notarskog zapisa za sve pravne poslove među živima, koje lično preduzimaju gluvi koji ne znaju čitati ili nijemi koji ne znaju pisati¹⁴, dok ostatak regiona, uključujući i Crnu Goru, nema u svojim zakonima ovakve odredbe.

Zakonodavac u Crnoj Gori obaveznu formu notarskog zapisa predviđa za bračne ugovore i ugovore o imovinskim odnosima između bračnih drugova i između lica koja žive u vanbračnoj zajednici, za ugovore o raspodjeli i ustupanju imovine za života, ugovore o doživotnom izdržavanju i nasljedničke izjave, ugovore o kupovini sa zadržavanjem prava vlasništva, kao i za obećanje poklona i ugovore o poklonima u slučaju smrti, dok slično predviđaju i zemlje regiona. Osim navedenih pravnih poslova, obavezna forma notarskog zapisa za pojedine pravne poslove može biti predviđena i nekim drugim zakonom.

Osim opštih notarskih poslova, notarima mogu biti povjereni poslovi od strane suda ili drugog državnog organa. U Crnoj Gori, sud može notarima povjeriti popis i procjenu zaostavštine, čuvanje ostavinskih isprava, novca, hartija od vrijednosti ili dragocjenosti, kao i druge poslove određene posebnim zakonima.¹⁵

U Srbiji sud može javnom beležniku poveriti sprovođenje postupka za koji je po zakonu nadležan ili preduzimanje pojedinih vanparničnih radnji pod uslovima koji su predviđeni ovim zakonom.¹⁶

11 Čl. 52 st. 1 tač. 6 Zakona o notarima Crne Gore i čl. 73 st. 1 tač. 4 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine.

12 Prvobitna verzija Zakona o javnom beležništvu Srbije je predviđala isključivu nadležnost notara samo za ugovore o raspolaganju nepokretnostima lica koja su poslovno nesposobna, da bi izmjenama iz 2013. godine notar postao isključivo nadležan za zaključenje ugovora o prometu nepokretnosti svih lica. Ta odredba je, između ostalih, dovela do štrajka advokata u Srbiji 17.09.2014. godine, koji je trajao četiri mjeseca, tokom kojeg su advokati tvrdili da su ovakvim odredbama zakona diskriminisani u odnosu na notare, te da je na taj način i ograničena sloboda izbora građana. Advokati za to vrijeme nijesu dolazili na suđenja, istrage, saslušanja, niti su obavljali druge pravne poslove, sem onih koji su vezani za rokove kao što je pisanje žalbi, ili vanrednih pravnih lijekova. Obustava rada advokata je okončana nakon što su, na osnovu predthodnog sporazuma između Ministarstva pravde i Advokatske komore, usvojene izmjene i dopune Zakona o javnom beležništvu koje, između ostalog, nijesu predviđale obaveznu notarsku formu za ugovore o kupoprodaji nepokretnosti.

13 Čl. 52 st. 1 tač. 2 Zakona o notarima Crne Gore, čl. 73 st. 1 tač. 2 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine, čl. 53 st. 1 tač. 1 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske (*Narodne novine*, br. 78/93, 29/94, 16/07, 75/09 i 120/16), dok čl. 82 st. 1 tač. 1 Zakona o javnim beležnicima Srbije (*Sl. glasnik Republike Srbije*, br. 31/11, 85/12, 19/13, 121/14, 6/15 i 106/15) ne predviđa maloljetna, već samo poslovno nesposobna lica.

14 Čl. 53 st. 1 tač. 3 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

15 Čl. 6 Zakona o notarima Crne Gore.

16 S tim što se ne može poveriti javnom beležniku sprovođenje postupaka u statusnim i porodičnim stvarima, sprovođenje postupka za određivanje naknade za eksproprisano nepokretnost, vođenje javnih knjiga i registara za koje je zakonom predviđeno da ih vodi sud, sastavljanje isprava za koje je ovim ili posebnim zakonom predviđena isključiva nadležnost suda i sprovođenje postupka za raspravljanje zaostavštine kada je za nasleđivanje merodavno pravo strane države. Čl. 30a Zakona o vanparničnom postupku Srbije (*Sl. glasnik SRS*, br. 25/82 i 48/88 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15 i 106/15).

U Bosni i Hercegovini sud ili drugi organ, može, između ostalog, notarima povjeriti povjeriti i popis i pečačenje stečajne mase, procjenu i javnu prodaju/licitaciju pokretnih stvari i nepokretnosti u vanparničnom postupku, kao i razdiobu prodajne cijene u izvršnom postupku.¹⁷

Slično rješenje je i u Hrvatskoj, pa tako sud ili drugi organ može notarima dodatno povjeriti i popis i pečačenje ostavinske i stečajne mase, procjenu i javnu prodaju/licitaciju pokretnih stvari i nepokretnosti u vanparničnom postupku, razdiobu prodajne cijene u izvršnom postupku, sastavljanje i provjeru računa koje su položili skrbnici ili upravitelji većih imovina, kao i sve druge poslove koji im se u skladu sa posebnim zakonom mogu povjeriti.¹⁸ Ovršnim zakonom predviđena je i nadležnost notara za odlučivanje o predlozima za izvršenje na osnovu vjerodostojnih isprava¹⁹, u odnosu na koji primjenjuju i posebnu tarifu u skladu sa Pravilnikom o nagradama i naknadi troškova javnih bilježnika u ovršnom postupku²⁰.

Pored toga, za razliku od drugih zemalja u regionu, notari u Hrvatskoj imaju i jedno specifično ovlaštenje. Oni mogu zastupati stranke u nespornim stvarima pred sudovima i drugim tijelima, pod uslovom da su te stvari u vezi sa ispravom koju je sačinio notar.²¹ U tom slučaju notar ima sva prava i dužnosti advokata pa ima i pravo na nagradu i naknadu troškova po Advokatskoj tarifi.²² U Crnoj Gori notar ne može ni sam biti stranka pred sudom u predmetima u vezi sa ispravama koje je sačinio. Naime, Vrhovni sud Crne Gore je u svojoj presudi Uvp.br. 261/14 od 31.10.2014. godine zauzeo stav da sama činjenica da je sačinio notarski zapis notaru ne daje položaj stranke u postupku, odnosno zainteresovanog lica, ako se rješenjem čije poništenje notar traži ne dira u njegova neposredna prava i pravne interese.²³

Kako u Srbiji notari mogu istovremeno biti medijatori i arbitri, a u Hrvatskoj i stečajni upravnici²⁴, dok bi u Crnoj Gori za obavljanje takve djelatnosti mogli biti razriješeni²⁵, svakako da i to predstavlja posredno šira ovlaštenja, iako se ne radi o ovlaštenjima koja proizilaze iz vršenja notarske službe.

Vrlo je značajno i ovlaštenje javnih bilježnika u Hrvatskoj koje se odnosi na ovlaštenje za sprovođenje izvršnog postupka po vjerodostojnim ispravama, a koje ne-

17 Čl. 72 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine (*Službene novine Federacije BiH*, br. 45/02).

18 Čl. 157 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

19 Čl. 279–289 Ovršnog zakona (*Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 112/12, 25/13, 93/14, 55/16).

20 Pravilnik o nagradama i naknadi troškova javnih bilježnika u ovršnom postupku (*Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 8/2011, 112/2012, 114/2012).

21 Čl. 4 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

22 Čl. 167 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

23 U konkretnom slučaju, Uprava za nekretnine je na osnovu ugovora o kupoprodaji koji je sačinio notar, donijela rješenje kojim dozvoljava upis prava svojine, nakon čega je Ministarstvo finansija, po žalbi hipotekarnog povjerioca, donijelo rješenje kojim poništava rješenje Uprave za nekretnine. Notar, koji je sačinio predmetni ugovor, je podnio tužbu Upravnom sudu kojom je tražio da se rješenje Ministarstva finansija poništi kao nezakonito. Upravni sud je odbio tužbu notara, nakon čega je notar Vrhovnom sudu podnio zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke. Vrhovni sud je, odlučujući o predmetnom zahtjevu, ukinuo presudu Upravnog suda zbog učinjene povrede pravila postupka koja se ogledala u tome da je Upravni sud prvo morao odlučiti da li je lice koje je podnijelo tužbu bilo ovlašćeno za to, imajući u vidu da notar u konkretnom slučaju nije mogao biti stranka u postupku.

24 Čl. 5 Zakona o javnom beležništvu Republike Srbije i čl. 39 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

25 Čl. 23 st. 1 tač. 3 Zakona o notarima Crne Gore.

maju ostali notari u regionu. U Srbiji i Crnoj Gori su javni izvršitelji, odnosno u BiH sudovi, nadležni za sprovođenje izvršnog postupka po vjerodostojnim ispravama.

Imajući u vidu navedeno, ne može se napraviti egzaktna komparativna procjena obima nadležnosti koja imaju notari u regionu. Ipak je isključiva nadležnost u odnosu na pravne poslove kojima se stiče ili prenosi svojina ili neko drugo stvarno pravo na nepokretnostima, a koje imaju samo notari u BiH i Crnoj Gori, možda jedna od najznačajnijih nadležnosti u poslovima notara, imajući u vidu obim takve nadležnosti, prije svega. Osim toga, zakonom BiH je predviđena još jedna značajna nadležnost koja se odnosi na obaveznu notarsku formu osnivačkih akata privrednih društava, utvrđivanje njihovih statuta, kao i svaka promjena statuta²⁶, dok isti mogu vršiti i određene radnje u izvršnom postupku²⁷, na osnovu čega bi se moglo zaključiti da je njihov obim ovlašćenja ipak najširi u zemljama regiona.

Možemo zaključiti da Crna Gora ne prednjači u regionu kada se govori o raznovrsnosti ovlašćenja njenih notara, ali da ona predviđa možda najznačajnije nadležnosti – isključivu nadležnost za sačinjavanje pravnih poslova koje se odnose na prenos ili sticanje svojine ili drugih stvarnih prava na nepokretnostima, imajući u vidu da su se u Srbiji advokati izborili protiv ovakvog ovlašćenja njihovih javnih beležnika, a da je u BiH takvo ovlašćenje dovedeno u pitanje s obzirom na odluku Ustavnog suda BiH koja govori da odredba koja predviđa takvo ovlašćenje nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije BiH.

2.3. ODGOVORNOST, DUŽNOSTI NOTARA I NJIHOVA ULOGA PREVENTIVNOG SUDIJE

Notar je shodno Zakonu o notarima dužan da naknadi štetu koju je drugom prouzrokovao pri vršenju notarskih poslova, pri čemu za prouzrokovanu štetu odgovara po opštim pravilima odgovornosti preduzetnika za naknadu štete, tj. odgovara cjelokupnom svojom imovinom, dok država Crna Gora ne odgovara za štetu koju učini notar.²⁸

Osim pravnih poslova za koje je zakonom predviđena obavezna notarska forma, stranke mogu i druge pravne poslove zaključiti u notarskoj formi. Notar mora odbiti preduzimanje radnje jedino ako je ta radnja prema zakonu nedopuštena, ako smatra da je stranka preduzima prividno ili ako zbog maloljetstva ili nekog drugog

26 Čl. 73 st. 1 tač. 5 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine. Ovako široka isključiva ovlašćenja koja je zakonodavac dao notarima u Bosni i Hercegovini su često kritikovana, jer se smatralo da je na ovaj način notarima dat svojevrstan monopol. Tako je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine podniet zahtjev za ocjenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o notarima, po kojem je Ustavni sud donio odluku da, između ostalih, član 73 Zakona o notarima, koji propisuje za koje pravne poslove je obavezna notarska obrada isprava, nije u skladu sa Ustavom Federacije BiH. Zahtjev se zasnivao na tezi da predmetni član uspostavlja direktnu diskriminaciju advokata u odnosu na notare, te da im je u jednom segmentu oduzeto pružanje pravne pomoći kao i da je eliminisana sloboda izbora građana od koga će tražiti pravne usluge. Ipak, sada postoje suprotni stavovi o tome da li je ovom odlukom Ustavnog suda po automatizmu omogućeno sačinjavanje ovih isprava mimo notara, ili je pak neophodno mijenjati čitav niz zakonskih propisa kojima su takođe prevedene isključive nadležnosti notara.

27 Čl. 72 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine.

28 Čl. 18, t. 1, 2 i 5 Zakon o notarima.

zakonskog razloga stranka ne može punovažno zaključivati pravne poslove.²⁹ Protiv ovakve odluke notara stranka ima pravo da podnese pritužbu Notarskoj komori.³⁰

Zakon takođe predviđa kada će postojati obaveza notara da se izuzme, odnosno da odbije preduzimanje službene radnje. Razlozi za izuzimanje notara su slični kao i razlozi za izuzimanje bilo kog službenog lica, a vezani su za njegov lični odnos sa nekom od stranaka koji bi mogao dovesti u sumnju njegovu nepristrasnost.³¹

Prilikom preduzimanja radnji, notar je dužan da, kao nosilac javne službe, postupi nepristrasno i savjesno, što znači da ne smije davati prednost nekoj od stranaka tj. neku stranku protežirati ili dovesti u nepovoljniji položaj. Notar je dužan savjetovati stranke i voditi brigu o tome da se utvrdi njihova prava volja te im objasniti pravne posljedice pravnih poslova koje preduzimaju.³²

Ako se desi da su izjave stranaka nejasne, nerazumljive ili pak dvosmislene, odnosno ako zbog takvih izjava može doći do sporova i pravnih smetnji, notar je dužan na to upozoriti stranke. Ako i nakon njegovog upozorenja stranke odluče da ostanu pri takvim izjavama, notar će ih unijeti u predmetni akt, s tim što će u njemu navesti da su stranke upozorene o mogućim posljedicama takvih izjava.³³ Notar je takođe dužan da upozori stranku ako smatra da ona nema pravo da sklopi određeni pravni posao, te ukoliko ona i pored toga insistira na sklapanju predmetnog pravnog posla, notar je dužan u samom aktu navesti da je stranka prethodno upozorena na manjkavosti. Ako postoji izričita zakonska zabrana za konkretan pravni posao, notar je svakako dužan odbiti sastavljanje predmetnog akta.³⁴ Obavezanim upozorenjima o posljedicama pravnog posla, odnosno o njegovim eventualnim manjkavostima i postupajući u skladu sa obavezom utvrđivanja prave volje strana koje učestvuju u sačinjavanju pravnog posla, notari ostvaruju njihovu ulogu preventivnog sudije, jer sprječavaju moguće sudske sporove.

2.4. USLOVI ZA IZBOR NOTARA U CRNOJ GORI

Da bi neko bio imenovan za notara u Crnoj Gori mora da ispunjava sledeće uslove:

- da je državljanin Crne Gore (izuzetno državljanin članice EU);
- da ima opštu zdravstvenu i poslovnu sposobnost;

29 Čl. 27 Zakona o notarima Crne Gore.

30 Pritužba, kao pravni lijek u konkretnom slučaju, nije dovoljno djelotvorna. Zakon ne predviđa niti rok u kome se mora podnijeti, niti u kom roku Komora mora o njoj da odluči. U Srbiji npr. javni beležnik mora donijeti rješenje o odbijanju preduzimanja službene radnje, na koje stranka ima pravo prigovora nadležnom sudu u roku od osam dana od prijema rješenja. Sud je dužan odlučiti o njemu takođe u roku od osam dana, dok je pravni lijek predviđen i na rješenja suda, u slučaju da je prigovor odbijen, a o kom nadležni sud mora odlučiti u roku od 15 dana. Ukoliko je pak prigovor stranke usvojen, javni beležnik nema pravo žalbe. Vidjeti: čl. 531 i 53b Zakona o javnom beležništvu Republike Srbije.

31 Čl. 28 Zakona o notarima.

32 Prančić V. „O dužnosti poduzimanja i uskraćivanja službene radnje javnog bilježnika“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 4/08, str. 999; nav. prema Juras D., „Disciplinska odgovornost notara u Republici Crnoj Gori“, *Pravne teme*, br. 5, str. 8.

33 Čl. 48 Zakona o notarima Crne Gore.

34 Čl. 29 Zakona o notarima Crne Gore.

- da je diplomirani pravnik;
- da ima položen pravosudni i notarski ispit;
- da ima najmanje pet godina radnog iskustva u pravnoj struci, od toga najmanje tri godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita;
- da nije osuđivan za djelo koje ga čini nepodobnim za obavljanje poslova notara.

U Crnoj Gori notar ne može biti advokat, niti može profesionalno obavljati drugu djelatnost, pod tim ne podrazumijevajući naučnu, obrazovnu i umjetničku djelatnost, aktivnosti zaštićene autorskim pravima, kao ni obavljanje poslova u Notarskoj komori ili međunarodnim udruženjima notara.³⁵

2.5. USLOVI ZA IZBOR NOTARA U ZEMLJAMA REGIONA – RAZLIKE U ODNOSU NA CRNU GORU

Dok je većina uslova koje je potrebno ispuniti da bi neko lice moglo biti imenovano za notara slična, u regionu ipak postoje razlike u odnosu na potrebno radno iskustvo. Tako Hrvatska, BiH i Srbija predviđaju da je potrebno imati najmanje pet godina radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita, dok je u Crnoj Gori dovoljno da to budu tri godine nakon položenog pravosudnog ispita.

Još jedna razlika koja postoji između Crne Gore i zemalja regiona tiče se političkog djelovanja notara. U BiH se za notara ne može imenovati lice koje je član neke političke partije.³⁶ Zakon o javnom beležništvu Republike Srbije ima malo drugačiju odredbu koja ne isključuje mogućnost da notar bude član političke partije, ali predviđa da ne smije biti član organa političke stranke, niti finansirati političku stranku, koaliciju ili kandidata na izborima.³⁷ Zakon o javnom bilježništvu Hrvatske predviđa da se na političko djelovanje notara primjenjuju pravila o zabrani političkog djelovanja sudija³⁸, što znači da notari ne smiju biti članovi ni političke partije ni baviti se političkom djelatnošću.³⁹ U Crnoj Gori i dalje ne postoji odredba koja zabranjuje notarima da budu članovi političkih partija, ni članovi organa političkih partija, iako je u radnoj verziji Zakona o notarima bila predviđena ovakva odredba. **Notari su nosioci javnih ovlašćenja koji vrše poslove iz nadležnosti suda u dijelu ovjere dokumenata i vođenja ostavinskih postupaka, i imaju značajnu ulogu u ostvarivanju pravne sigurnosti, kako u sferi prometa nekretnina i ustanovljavanja stvarnih prava na nepokretnostima, tako i kroz sprječavanje sudskih postupaka proaktivnim učešćem prilikom zaključenja pravnih poslova među strankama. Samim tim, nezavisnost i nepristrasnost notara u radu moraju biti osigurane u što većoj mjeri, pa se uvođenje nespojivosti notarske profesije sa političkim angažmanom notara javlja kao opravdano rješenje, prepoznato i u pravnim sistemima zemalja u regionu.**

35 Čl. 13 Zakona o notarima Crne Gore.

36 Čl. 26 st. 1 tač. 6 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine.

37 Čl. 56 Zakona o javnom beležništvu Republike Srbije.

38 Čl. 38 st. 3 Zakona o javnom bilježništvu Hrvatske.

39 Čl. 90 st. 1 Zakona o sudovima Hrvatske (*Narodne novine*, br. 28/13 i 33/15).

Zakonska rješenja zemalja u regionu ne predviđaju ograničenja na strani notara za obavljanje djelatnosti, odnosno poslova u svojstvu izvršioca zavještanja, staratelja zaostavštine, staratelja poslovno nesposobnog lica ili nekog drugog sličnog posla zasnovanog na odluci nadležnog organa. **Pored toga, za razliku od Crne Gore, u Srbiji notari mogu istovremeno biti posrednici (medijatori) i arbitri, a u Hrvatskoj i stečajni upravnici.**⁴⁰

Činjenica da notari u Crnoj Gori ne mogu biti arbitri, medijatori ili stečajni upravnici, prema vladajućem mišljenju notara pokazuje da notari u zemljama u region imaju šira ovlaštenja. **Stoga notari smatraju da bi ukidanje ovih ograničenja po uzoru na zemlje regiona takođe predstavljalo unaprjeđenje i razvoj notarske službe kroz proširenje njihovih ovlaštenja i nadležnosti.**

2.6. BROJ I ORGANIZACIJA RADA NOTARA

Iako je Zakon o notarima usvojen još 2005. godine, notarijat je u Crnoj Gori postepeno uveden, pa su prvi notari počeli sa radom tek 25. jula 2011. godine. Pravilnikom o broju mjesta i službenim sjedištima notara⁴¹ je predviđeno da u Crnoj Gori bude imenovano 65 notara, shodno principu da se za teritoriju opštine, na svakih 15.000 stanovnika⁴² odredi po jedno notarsko mjesto sa službenim sjedištem u toj opštini. Pored ovog kriterijuma, vodilo se računa i o obimu obavljanja privredne djelatnosti na pojedinim područjima. Do sada je imenovano 50 notara, na područjima kako je prikazano u tabeli koja slijedi, a koja je sačinjena na osnovu Pravilnika o broju mjesta notara i službenim sjedištima notara i podataka o imenovanim notarima po opštinama, dostupnim na sajtu Notarske komore Crne Gore⁴³.

Tabela o imenovanim notarima po opštinama

OPŠTINA	BROJ PREDVIĐENIH NOTARA	PODRUČJE OSNOVNOG SUDA	BROJ IMENOVANIH NOTARA
Andrijevica	1	Berane	/
Bar	5	Bar	5
Berane	3	Berane	2
Bijelo Polje	4	Bijelo Polje	3
Budva	4	Kotor	4
Cetinje	2	Cetinje	1

40 Čl. 5 Zakona o javnom beležništvu Republike Srbije, čl. 56 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine i čl. 39 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske.

41 Sl. list Republike Crne Gore, br. 23/06 i 11/12.

42 U Srbiji je predviđeno da će za područje jedne opštine, grada ili gradske opštine biti imenovan najmanje jedan notar, dok će na područjima sa većom koncentracijom stanovništva i intenzivnijim privrednim poslovanjem na svakih 25.000 stanovnika ići po jedan notar.

43 <http://notarskakomora.me/notari>.

OPŠTINA	BROJ PREDVIĐENIH NOTARA	PODRUČJE OSNOVNOG SUDA	BROJ IMENOVANIH NOTARA
Danilovgrad	2	Danilovgrad	2
Herceg Novi	3	Herceg Novi	3
Kolašin	1	Kolašin	/
Kotor	4	Kotor	4
Mojkovac	1	Bijelo Polje	/
Nikšić	6	Nikšić	4
Plav	1	Plav	/
Plužine	1	Nikšić	/
Pljevlja	3	Pljevlja	1
Podgorica	15	Podgorica	15
Rožaje	2	Rožaje	1
Šavnik	1	Žabljak	/
Tivat	3	Kotor	3
Ulcinj	2	Ulcinj	2
Žabljak	1	Žabljak	/

Kao što se može vidjeti iz tabele, još uvijek nisu imenovani notari u svim opštinama, odnosno još uvijek postoje opštine u kojima broj imenovanih notara nije dostigao broj koji je predviđen Pravilnikom.

Kada govorimo o zemljama u regionu, možemo vidjeti da i one predviđaju da na teritoriji jedne opštine, odnosno na području jednog suda, bude najmanje po jedan notar, s tim što će se taj broj povećati ako se radi o područjima sa većom koncentracijom stanovništva. Tako je u Hrvatskoj predviđeno da na svakih 15.000 stanovnika ide najmanje po jedan notar, u BiH taj broj iznosi 20.000, a u Srbiji je predviđeno da se na svakih 25.000 hiljada stanovnika određuje po jedan notar.⁴⁴ U Francuskoj, na primjer, na svakih 6.978 stanovnika je imenovan po jedan notar, dok u Njemačkoj na svakih 9.316 dolazi po jedan notar.⁴⁵

Prema mišljenju notara i člana Upravnog odbora Notarske komore Igora Stijovića, kao i notarke Sonje Radović, broj stanovnika ne bi trebalo da bude odlučujući kriterijum za opredjeljivanje ukupnog broja notara na teritoriji države. Oni ističu da je nedostatak interesovanja stručnog kadra za rad u

44 Vidjeti: Čl. 16 Zakona o javnom bilježništvu Republike Hrvatske, čl. 27 Zakona o notarima Bosne i Hercegovine i čl. 15 Zakona o javnom beležništvu Republike Srbije.

45 <http://notaries-europe.com>, <http://www.worldometers.info/world-population>.

sjevnim i manjim opštinama, rezultat nedovoljnog obima posla za notare na tom području. Pravnici koji ispunjavaju uslove za imenovanje predviđene Zakonom o notarima skeptični su prvenstveno u pogledu obima posla koji bi ih dočekao, odnosno, nije izvjesno da bi od notarske službe mogli da generišu dovoljno prihoda za troškove poslovanja i održavanja notarske kancelarije.

Službeno područje notara je prije svega značajno kod pravnih poslova kojima se vrši prenos i uspostavljanje prava svojine i drugih stvarnih prava na nepokretnosti, u kojim slučajevima će notarske zapise sastavljati neki od notara na čijem službenom području se nalazi nepokretnost, po izboru stranke.

Sva ona pitanja koja nijesu dovoljno precizirana samim zakonom, a posebno ona vezana za organizaciju i način unutrašnjeg poslovanja kancelarije notara i njihov rad, bliže su uređena Pravilnikom o radu notara.⁴⁶

2.7. NOTARSKA KOMORA

2.7.1. Sastav Notarske komore i njeni organi

Notari se po pravilu organizaciono povezuju u komore. U Crnoj Gori je Notarska komora osnovana 29.04.2011. godine, a njenim Statutom je predviđeno da je obavezna profesionalna organizacija notara i da je članstvo u njoj obavezno za sve notare koji imaju sjedište na teritoriji Crne Gore.⁴⁷

Notarske komore, ili neka druga udruženja notara, u zemljama gdje je prihvaćen latinski tip notarijata udružene su u Međunarodnu uniju notara (*Union Internationale du Notariat, International Union of Notaries* – UINL). UINL sada čine notarijati iz 84 države, među kojima je i Crna Gora, koja je na Kongresu održanom u Alžiru 18. oktobra 2012. godine, primljena u punopravno članstvo.⁴⁸

Notarska komora je dakle profesionalno udruženje notara, osnovano sa ciljem da brine o ugledu, časti i pravima notara, starajući se da notari svoje poslove vrše savjesno i u skladu sa zakonom, kao i da poštuju Kodeks notarske etike.⁴⁹

Organi Notarske komore su:

- Skupština;
- Upravni odbor;
- Predsjednik i jedan potpredsjednik.

Skupština Notarske komore, kao najviši organ upravljanja, donosi Statut, Poslovnik o radu, Kodeks notarske etike, Notarsku tarifu, uz saglasnost Vlade⁵⁰, kao i sve druge opšte akte.

⁴⁶ Sl. list Crne Gore, br. 30/09 i 36/13.

⁴⁷ Statut Notarske komore (Sl. list Crne Gore, br. 27/11, 22/12 i 41/12).

⁴⁸ Odluka o prijemu Crne Gore u članstvo UINL dostupna na <http://notarskakomora.me/images/docs/Odluka-crnogorski.pdf>.

⁴⁹ Čl. 7 Statuta Notarske komore.

⁵⁰ Radnom verzijom Predloga Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o notarima je bilo predviđeno da će notarsku tarifu donositi Vlada, po pribavljenom mišljenju Notarske komore, čemu su se notari, na

2.7.2. Uloga i djelovanje Notarske komore

2.7.2.1. RAVNOMJERNA RASPODJELA ANGAŽMANA NOTARA PRILIKOM SAČINJAVANJA PRAVNIH POSLOVA U KOJIMA SE DRŽAVA JAVLJA KAO STRANKA

Značajna uloga Notarske komore je svakako uspostavljanje i razvijanje solidarnosti među notarima⁵¹, kao i razvijanje saradnje sa drugim notarskim komorama i međunarodnim notarskim organizacijama, te sa udruženjima pravnika, advokata i drugim sličnim udruženjima. Ostvarujući ulogu uspostavljanja solidarnosti među notarima, na predlog crnogorske Notarske komore, između ostalih, usvojene su i izmjene Zakona o notarima iz 2016. godine, kojima je predviđeno da će notarske zapise o onim pravnim poslovima na osnovu kojih se vrši prenos i uspostavljanje prava svojine ili drugih stvarnih prava na nepokretnostima, a kojima se kao ugovorna strana (ili založni povjerilac) javlja državni organ, organ državne uprave, organ lokalne samouprave, ustanova ili drugo pravno lice koje vrši javna ovlašćenja, ili pak privredno društvo u kojem je država većinski vlasnik kapitala, sastavljati notar sa službenog područja na kojem se nalazi nepokretnost, pri čemu se mora voditi računa o ravnomjernoj zastupljenosti notara u vršenju ovih poslova na način što će Notarska komora određivati nadležnog notara prema abecednom redu.⁵²

Predmetnim izmjenama je onemogućeno dotadašnje favorizovanje pojedinih notara od strane državnih organa, odnosno organa lokalne samouprave, što je svakako opravdana izmjena sa stanovišta notara, imajući u vidu da je vrijednost ovih predmeta najčešće veoma visoka, te da postoji javni interes da se prilikom zaključenja takvih pravnih poslova u što većoj mjeri osigura nepristrasnost i samostalnost notara u radu.

Prema mišljenju notarke Sonje Radović, koja je svojim komentarima na nacrt ovog Izvještaja doprinijela da se, kako predmetno zakonsko rješenje, tako i problem postojanja nelojalne konkurencije među notarima, sagledaju iz druge perspektive, treba se osvrnuti i na pitanje da li je podjela predmeta od strane Notarske komore dovoljno transparentna, tj. kakve garancije postoje za nepristrasnost i jednakost prilikom podjele predmeta. Imajući u vidu da je Notarska komora profesionalno udruženje notara čiji je osnovni cilj razvijanje solidarnosti među notarima, sam sistem raspodjele predmeta na utvrđeni način svakako bi trebalo da bude transparentan za sve članove Notarske komore. Kako bi se otklonile eventualne sumnje u pravilnu i ravnomjernu raspodjelu predmeta od strane Notarske komore, a što je u interesu i same Komore, na njenom zvaničnom sajtu bi trebalo učiniti javno dostupnim pregled raspodjele predmeta.

2.7.2.2. PREDLOG PRIMJENE PRINCIPA RAVNOMJERNE RASPODJELE ANGAŽMANA NOTARA I KOD PRAVNIH POSLOVA U KOJIMA SE BANKE I INVESTITORI JAVLJAJU KAO STRANKE

Na osnovu intervjua koji su za potrebe ovog Izvještaja sprovedeni sa predsjednikom i potpredsjednikom Notarske komore, saznali smo da se Notarska komora an-

organizovanoj javnoj raspravi tim povodom, usprotivili. Konačna verzija Predloga Zakona ipak nije sadržala ovu izmjenu.

51 Čl. 7 st. 2 tač. 11 Statuta Notarske komore.

52 Čl. 9 Zakona o notarima Crne Gore.

gažovala na planu suzbijanja nelojalne konkurencije, u vidu suzbijanja favorizovanja pojedinih notara od strane banaka i većih investitora. Naime, sagovornici ističu da se na ovaj način ograničava pravo stranaka na slobodan izbor notara. Ovaj problem je identifikovan kao jedan od glavnih problema sa kojima se notari susrijeću u poslovanju, o čemu će biti riječi i u nastavku.

Na sjednici Skupštine Notarske komore predloženo je usvajanje odluke po kojoj bi se pravni poslovi koje zaključuju fizička lica sa bankama i investitorima, pretežno u oblasti izgradnje stambenih i poslovnih objekata, a za koje je predviđena obavezna notarska forma, ravnomjerno raspoređivali među notarima, na isti način na koji je raspodjela propisana članom 9 Zakona o notarima. Predloženo je da stranke za pravne poslove koje zaključuju sa bankama i investitorima, a za koje je predviđena notarska forma, ostvaruju popust od 20% u odnosu na važeću Notarsku tarifu, ako se odabir notara za sačinjavanje isprave vrši prema principu ravnomjerne raspodjele od strane Notarske komore. Slobodan odabir notara bi takođe ostao opcija, s tim što stranke tada ne bi mogle ostvariti pravo na popust. Predlog je umnogome u pogledu uslova inspirisan praksom koja je ustanovljena prilikom sprovođenja programa-projekta Vlade „1000 plus stanovi”⁵³, i podržalo ga je Ministarstvo pravde.

Međutim, ovaj predlog nije usvojen na sjednici skupštine, jer su za dostizanje potrebne većine za usvajanje predložene odluke nedostajala četiri glasa. **Činjenica da je solidarnost notara za usvajanje ovakvog predloga izostala, upućuje na zaključak da favorizovanje pojedinih notara od strane banaka i investitora ipak postoji, te da je lični interes pojedinih notara u konkretnom slučaju prevagnuo. Samim tim su pojedini notari i dalje suočeni sa problemom manjeg obima posla usljed umreženosti banaka i investitora sa nekim od kolega notara, a stranke su ostale bez mogućnosti ostvarivanja povoljnije tarife i stvarnog uživanja slobode prilikom izbora notara.** Ipak, jedna od poslovnih banaka u Crnoj Gori – Prva banka Crne Gore je podnijela inicijativu Notarskoj komori Crne Gore da se prilikom sačinjavanja ugovora vrši raspored predmeta po notarima, s tim da se istovremeno prilikom sačinjavanja ugovora sačini i založna izjava, te da se nakon toga zajedno predaju Upravi za nekretnine na knjiženje. Upravni odbor Notarske komore je svojom odlukom na sjednici od 27.12.2016. godine usvojio ovu inicijativu.

Notari koji su izrazili neslaganje sa usvajanjem predmetne odluke, ističu da se mora uzeti u obzir da svi notari nemaju isti nivo znanja, iskustva, kapaciteta tima koji ih podržava, pa je samim tim neopravdano rješenje po kome ugovorne strane

53 Projekat 1000+ stanova je realizovan u saradnji Vlade Crne Gore i Banke za razvoj Savjeta Evrope (CEB) u 2011. i 2016. godini, u cilju rješavanja stambenih potreba crnogorskih domaćinstava koja nemaju riješeno stambeno pitanje. U skladu sa Odlukom o kriterijumima i postupku dodjele dugoročnih kredita fizičkim licima radi obezbjeđenja stambenih objekata za socijalno stanovanje Vlade Crne Gore od 21.12.2015. godine, korisnik benefita koje omogućava ovaj projekat ostvaruje pravo na rješavanje stambene potrebe dodjelom dugoročnog kredita za kupovinu individualnog stambenog objekta, ponuđenog od investitora koju učestvuju u njegovoj realizaciji, sredstvima dugoročnog hipotekarnog kredita koji se odobrava preko neke od komercijalnih banaka, koja je takođe učesnik projekta. Dugoročni krediti se dodjeljuju uz fiksnu kamatnu stopu od 3,99% na godišnjem nivou, na period do 20 godina i uz učešće korisnika u iznosu od najmanje 5% vrijednosti ugovora o kreditu. Korisnici Projekta su mogli ostvariti sniženje naknade za notarske usluge prilikom sačinjavanja ugovora o kupoprodaji sa investitorima u visini od 50% po notarskom zapisu, ako pravni posao sačine kod notara kod kojih su raspoređeni rasporedom Notarske komore Crne Gore, tj. po abecednom redu.

za složen pravni posao ne bi mogle slobodno izabrati notara. Diješe i zajednički stav da podjelu predmeta preko softvera, uz posredovanje Komore, nema ni jedan notarijat na svijetu i napominju da je Međunarodna unija notara izrazila neslaganje sa takvim principom podjele rada među notarima.⁵⁴

Iako po predloženom rješenju koje nije usvojila Skupština Notarske komore građani ne bi izgubili pravo na slobodan izbor notara, već samo na popust, u slučaju da ne žele da prihvate preporuku Notarske komore zasnovanu na slučajnom odabiru, pitanje suzbijanja nelojalne konkurencije koja utiče na slobodu izbora notara jeste kompleksno, pa i potencijalna rješenja treba sagledati iz više perspektiva, kako na nivou Notarske komore, tako i uz učešće Ministarstva pravde i ostalih zainteresovanih za rješavanje ovog pitanja.

2.7.2.3. UJEDNAČAVANJE PRAKSE U POSTUPANJU NOTARA KROZ PREPORUKE NOTARSKE KOMORE

Bitna nadležnost organa Notarske komore jeste i donošenje preporuka u kojima se zauzima stav o tome kako se mogu riješiti pitanja koja se notarima javljaju kao sporna u obavljanju djelatnosti. Ove preporuke nemaju obavezujući karakter, pa tako notari i dalje ostaju samostalni u preduzimanju službenih radnji.⁵⁵

Upravni odbor Notarske komore je od početka rada na sjednicama donosio brojne zaključke, preporuke i zauzimao stavove koji se odnose na primjenu propisa i ujednačavanja notarske prakse. Tako je Upravni odbor, na samom početku rada, uvažio brojne preporuke Ministarstva pravde koje su se prevashodno odnosile na pravilnu primjenu odredaba Tarife o nagradama i naknadama notara. Iz pregleda usvojenih zaključaka, stavova i preporuka Upravnog odbora Notarske komore, koji su objedinjeni u Zbirci koja je za potrebe izrade ovog izvještaja dostavljena Akciji za ljudska prava od strane Notarske komore, može se zaključiti i da postoji dobra saradnja Notarske komore sa Upravom za nekretnine. Saradnja se pretežno ogleda u usvajanju zajedničkih zaključaka sa sastanka predstavnika ova dva organa od 30.01.2014. godine, kao i prihvatanje od strane Notarske komore zaključaka koje je Uprava za nekretnine donijela na Savjetovanju o primjeni Zakona o državnom premjeru i katastru od 16.12.2016. godine, čiji je osnovni cilj usklađivanje postupanja notara prilikom izrade notarskih zapisa o pravnim poslovima kojima se stiču i prenose stvarna prava na nepokretnostima, na način da Uprava za nekretnina na osnovu istih može bez zakonskih smetnji da vrši odgovarajuće upise u katastru.

Jedan od zaključaka Upravnog odbora sa sjednice od 02.04.2012. godine se odnosi na obavezu svih notara da odbiju ovjeru potpisa na izjavama kojima se stiče, prenosi ili ograničava stvarno pravo na nepokretnostima, imajući u vidu da se takva isprava mora sačiniti u formi notarskog zapisa.

U cilju obezbjeđivanja što veće zaštite, donijeta je i preporuka da notari obavještavaju jedni druge o nezakonitim i sumnjivim pravnim poslovima u pokušajima zaključivanja nedozvoljenih pravnih poslova kao i drugih nezakonitih radnji.

Kako je Notarska komora došla do saznanja da pojedini notari, prilikom sačinjavanja notarskih zapisa na osnovu stranih isprava, prihvataju strane isprave koje nijesu

54 Istakla Tanja Čadenović, prethodno predsjednica Notarske komore Crne Gore, na skupu u organizaciji HRA i CeMI, 18.5.2017.

55 Čl. 87 Statuta Notarske komore.

legalizovane na propisan način, a imajući u vidu da to i sam notarski zapis čini neispravnim, Upravni odbor je zauzeo stav da se notari, prilikom sačinjavanja takvih zapisa, moraju pridržavati pravila o potrebnoj legalizaciji.

Među ostalim stavovima i preporukama Upravnog odbora navodi se da: nasljedničke izjave sačinjene u formi notarske ovjere (OVP) ne mogu se prihvatiti u vođenju ostavinskih postupaka, notari nemaju ovlaštenja da sačinjavaju smrtnice osim za predmete za koje su zaduženi od strane osnovnih sudova, notari nikako ne smiju ovjeravati potpise na dokumentima koji su ovjereni faksimilom, bilo kakav lični web sajt notara na kojem bi objavljivali podatke o sebi predstavlja vid reklame i u suprotnosti je sa Kodeksom notarske etike, itd.

Potpredsjednik Notarske komore, gospodin Darko Ćirić, smatra da su preporuke Upravnog odbora Komore notari selektivno primjenjivali.⁵⁶ U decembru 2016. godine formirana je posebna Komisija za stručnu edukaciju notara, sačinjena od 6 izabranih notara, dok je predviđeno da će se preostali članovi, koji neće biti iz reda notara, imenovati naknadno.⁵⁷ Komisija će ubuduće donositi preporuke koje notarima mogu koristiti u radu i spriječiti nekonzistentnosti u postupanju koje mogu biti na štetu stranaka, tj. uticati na valjanost pravnog posla u kom je obavezno njihovo učešće. Komisija je aktivna u radu nepunih dva mjeseca, pri čemu Ćirić očekuje da će notari postupajući u skladu članom 3, st. 2 Kodeksa notarske etike⁵⁸, posebno sada kada je formirana posebna stručna komisija, revnosnije implementirati izdate preporuke.

2.8. NOTARSKA TARIFA U CRNOJ GORI U ODNOSU PREMA NOTARSKIM TARIFAMA U REGIONU

Skupština Notarske komore Crne Gore je 13. juna 2011. godine donijela Tarifu o nagradama i naknadama za rad notara⁵⁹, kojom je predviđeno da nagrada za notarski posao zavisi od vrste posla i da ista može biti određena prema vrijednosti predmeta, prema utrošenom vremenu ili pak u fiksnom iznosu. Takođe je predviđeno da se nagrada za obavljeni posao notara određuje na način što se sabere broj bodova za pojedini notarski posao, nakon čega se pomnoži sa vrijednošću boda (koja je iznosila 0.50 €) i izrazi u eurima.⁶⁰

Imajući u vidu da su cijene notarskih usluga, predviđene ovom Tarifom, od strane mnogih ocijenjene kao previsoke, Notarska komora je, uz prethodnu saglasnost Vlade, 2012. godine donijela novu Tarifu, čijim stupanjem na snagu je prethodna prestala da važi.⁶¹

Novom tarifom su, za razliku od prethodne, naknade obračunate u eurima, a ne u bodovima, predviđeni su manji intervali u kojima se kreće vrijednost predmeta

56 Intervju sa Darkom Ćirićem, potpredsjednikom Notarske komore Crne Gore, Gorjana Leković, 13.04.2017.

57 Komisija je osnovana Odlukom Upravnog odbora Notarske komore na sjednici od 01.12.2016. godine.

58 Svi notari kao dio notarske službe Crne Gore dužni su ujednačeno i istovjetno postupati u istim ili sličnim situacijama u obavljanju notarskih poslova i dužnosti.

59 *Sl. list Crne Gore*, br. 34/11 od 12.07.2011. godine.

60 U Srbiji i Hrvatskoj postoji sistem bodovanja prilikom određivanja nagrade.

61 *Sl. list Crne Gore*, br. 06/12 od 27.01.2012. godine.

prema kojoj se određuje naknada. Ova promjena je svakako opravdana jer više nije ista naknada bez obzira na to da li je vrijednost predmeta 50.001 € ili 80.000 €, kao što je to ranije bio slučaj. **Ipak, i dalje ima prostora da predmetni intervali budu još manji, jer je i sada slučaj da je ista naknada predviđena za vrijednost predmeta od 80.001 € do 120.000 €.**⁶²

Kada govorimo o sačinjavanju zapisa o potvrdi privatne isprave, tzv. solemnizaciji, notarima pripada naknada u visini od 80% naknade koja je propisana za sastavljanje notarskog zapisa za konkretni pravni posao, što je ujedno i najskuplja naknada u poređenju sa zemljama u regionu. U Srbiji ona iznosi 60%, a u Hrvatskoj 50% od naknade predviđene za sastavljanje notarskog zapisa.⁶³

Dok u Crnoj Gori ne postoji potpuno oslobađanje od plaćanja notarskih usluga, Javnobeležničkom tarifom Srbije je predviđeno da su Republika Srbija, državni organi i posebne organizacije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i njihovi organi, te ustanove osnovane od strane navedenih i Crveni krst oslobođeni od plaćanja nagrade i naknade.⁶⁴ Osim toga, poslednjim izmjenama i dopunama Javnobeležničke tarife iz 2017. godine predviđeno je i oslobođenje od plaćanja nagrade za ovjeru potpisa i prepisa ili fotokopije, kao i umanjenje nagrade za ovjeru prepisa ili fotokopije za pojedine akte i pojedine kategorije lica.⁶⁵

Prema odredbama Tarife, sljedeće kategorije lica su oslobođene obaveze plaćanja pune notarske naknade: djeca bez roditeljskog staranja, djeca sa posebnim potrebama, lica koja su ostvarila status korisnika kredita za samozapošljavanje kod Zavođa za zapošljavanje, kao i druga lica u opravdanim slučajevima, po Odluci Upravnog odbora. Navedene osobe plaćaju 50% obračunate naknade.⁶⁶

Tarifom u Crnoj Gori, kao i tarifama zemalja u regionu, predviđeno je da je notar ovlašćen i dužan da preda stranci ili drugim učesnicima pravnog posla notarske isprave koje je sačinio, tek nakon što troškovi, izdaci i naknade budu plaćeni u cjelosti.⁶⁷

Osim ove tarife, Skupština Notarske komore je 27.11.2012. godine donijela i Tarifu o naknadama za rad notara kao povjerenika suda u ostavinskom postupku.⁶⁸ Predmetnom tarifom je predviđeno da će se naknada odrediti prema vrijednosti zaostavštine i ista se kreće od 17.09 €, kada je vrijednosti zaostavštine do 1.000 €, pa do 256.41 €, koji iznos je određen kao maksimalan.⁶⁹ Taksenom tarifom, koja čini sastavni dio Zakona o sudskim taksama, je predviđeno da će se taksa za postupak raspravljanja zaostavštine kretati od 20.00 € do 300.00 €.⁷⁰ **Dakle, osim što je ostavinski postupak pred notarima efikasniji, on je i finansijski posmatrano povoljniji za stranke.**

62 Hrvatskom tarifom je predviđeno čak 11 intervala u kojima se kreće vrijednost predmeta.

63 U Bosni i Hercegovini ne postoji predviđen postupak solemniziranja privatnih isprava, što predstavlja izuzetak u odnosu na zemlje regiona. Vidjeti: „Nadležnosti notara u Bosni i Hercegovini”, Povlahić M., *Zbornik PFZ*, 63/2013, str. 251.

64 Čl. 17a Javnobeležničke tarife.

65 Tarifni broj 10a Javnobeležničke tarife.

66 Čl. 20 Tarife o naknadama za rad i naknadama troškova notara.

67 Čl. 18 Tarife o nagradama i naknadama za rad notara, čl. 19 Javnobeležničke tarife i čl. 10 Tarife o nagradama i naknadama notara.

68 *Sl. list Crne Gore*, br. 019/13 od 19.04.2013. godine.

69 Čl. 7 Tarife o naknadama za rad notara kao povjerenika suda u ostavinskom postupku.

70 Tarifni br. 5 Taksene tarife (*Sl. list Republike Crne Gore*, br. 076/05, 039/07, *Sl. list Crne Gore*, br. 040/10 i 073/10).

3. POSTUPANJE NOTARA U OSTAVINSKIM PREDMETIMA

3.1. PROŠIRENA OVLAŠĆENJA NOTARA USTANOVLJENA IZMJENAMA ZAKONA O VANPARNIČNOM POSTUPKU OD APRILA 2015. GODINE

U skladu sa zaključcima Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže iz decembra 2015. godine⁷¹, notarima je povjerena značajna uloga u pravcu rasterećenja sudova, kao i postizanja rezultata u bržem i efikasnijem rješavanju ostavinskih predmeta. U skladu sa identifikovanim potrebama racionalizacije pravosudne mreže usvojene su izmjene Zakona o vanparničnom postupku (*Sl. list CG*, 20/15 od 24.04.2015), kojim je uvedena obavezna nadležnost notara kao povjerenika suda u postupcima raspravljanja zaostavštine u nespornim ostavinskim predmetima, pri čemu je sud, kao viša instanca ostao nadležan za odlučivanje po prigovorima protiv rješenja notara donijetog u postupku raspravljanja zaostavštine. Pored toga, u slučaju pojavljivanja spora u odnosu na pravo ili činjenice u postupku raspravljanja zaostavštine pred notarom, predmet se takođe vraća na odlučivanje nadležnom sudu. Isključiva nadležnost suda je predviđena i u slučaju potrebe postavljanja privremenog staraoca zaostavštine, kada je istaknut zahtjev za izdvajanje zaostavštine od imovine nasljednika, ili kad je potrebno odrediti mjere obezbjeđenja zaostavštine. Predviđeno je da se efekat ovog rješenja prati u naredne dvije godine, računajući od maja 2015. godine kada se počelo sa primjenom Izmjena Zakona o vanparničnom postupku, kako u pogledu kvantiteta tako i kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima.⁷²

3.2. EFEKAT RASTEREĆENJA SUDOVA

Na osnovu izvještaja Notarske komore o radu notara za 2016. godinu, te godine su notarima crnogorski sudovi povjerili u rad 5.951 predmeta, od čega je broj završenih predmeta bio 4.664. Od ukupnog broja završenih predmeta na odlučivanje po prigovoru sudu je vraćeno samo 34.⁷³

Osnovni sudovi u Kolašinu, Žabljaku i Plavu i dalje ne povjeravaju ostavinske predmete notarima zato što na njihovom području još uvijek nisu imenovani notari, a i ovjere na teritorijama ovih Opština i dalje su u nadležnosti sudova i organa lokalne samouprave⁷⁴.

71 Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, Ministarstvo pravde Crne Gore, decembar 2015, dostupna na: <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/strategije>.

72 Isto, str. 52.

73 Zbirni izvještaj o radu notara za 2016. godinu, Notarska komora, dostupan na: <http://notarskakomora.me/images/docs/Zbirni-izvjestaj-o-radu-notara-za-2016-godinu.pdf>.

74 Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na njihov rad u ostavinskom postupku, Ministarstvo pravde, jun 2016, dostupna na: <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/strategije>.

U Analizi Ministarstva pravde o radu notara sa posebnim osvrtom na njihov rad u ostavinskom postupku⁷⁵, iz juna 2016. godine, konstatovano je da se povjerenjem vođenja nespornih ostavinskih postupaka notarima postigao cilj rasterećenja i racionalizacije osnovnih sudova, što je potvrđeno i Godišnjim izvještajem o radu notara za 2016. godinu. **Zaključak analize je da je postupak raspravljanja zaostavštine pred notarima u velikoj mjeri brz i efikasan, te da se u najvećem broju slučajeva rok od 60 dana ispostavlja kao realan za sprovođenje ostavinskog postupka, dok neznatan broj prigovora u odnosu na broj predmeta ukazuje na profesionalnost i efikasnost notara.**⁷⁶

U neposrednom kontaktu sa notarima i njihovim saradnicima došli smo do podatka da je od ukupnog broja ostavinskih predmeta koji su im povjereni znatan dio ostavinskih postupaka iniciran po službenoj dužnosti od strane sudova, i to odmah po dostavljanju smrtnice od strane Ministarstva unutrašnjih poslova. Do povjeravanja raspravljanja zaostavštine notarima, sudovi su pretežno postupali samo po predlozima za pokretanje ostavinskog postupka, koje su podnosile zainteresovane stranke i usljed preopterećenosti u radu prioritet u rješavanju davali upravo tim predmetima, dok su znatno rjeđe pokretali postupke po službenoj dužnosti.

3.3. PROBLEMI U PRAKSI PRILIKOM SPROVOĐENJA OSTAVINSKIH POSTUPAKA

Problemi notara u radu prilikom postupanja u ostavinskim predmetima se prvenstveno odnose na poteškoće prilikom stupanja u kontakt sa nasljednicima, budući da su u predlozima za pokretanje ostavinskog postupka i dostavljenoj dokumentaciji često navedeni nepotpuni podaci o adresama nasljednika, ili navedene adrese nisu tačne, odnosno u međuvremenu budu promjenjene, a da se promjena ne registruje kod Ministarstva unutrašnjih poslova. Samim tim procesne pretpostavke za održavanje ročišta iz više navrata ne budu ispunjeni zbog neuredne dostave poziva. Pored toga se dešava da predlozi za pokretanje ostavinskog postupka ne sadrže odgovarajuću dokumentaciju kojom se dokazuje obim i vrijednost zaostavštine, iz kog razloga notari često sami pribavljaju dokumentaciju iz odgovarajućih javnih evidencija. Pomenuti problemi u praksi najčešći su razlozi za prekoračenje zakonskog roka od 60 dana za postupanje notara u ostavinskim predmetima.⁷⁷

U intervjuima koji su za potrebe ovog izvještaja obavljani sa notarima koji imaju službeno sjedište u najvećim opštinama, a i u izvještajima koje notari na polugodišnjem nivou dostavljaju sudovima, kao problem je istaknuta nemogućnost notara da osiguraju efikasnu naplatu troškova ostavinskog postupka. U praksi se ovaj problem rješava tako što notari izdaju strankama rješenje odmah po okončanju postupka, ali klauzulu pravosnažnosti stranke ne mogu dobiti prije nego što notaru plate troškove postupka, a samim tim se rješenje ne može faktički sprovesti, u slučaju kada je u javnim evidencijama potrebno registrovati promjenu vlasništva,

⁷⁵ Isto.

⁷⁶ Isto, str. 7.

⁷⁷ Detaljnije vidjeti: „Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima”, Ministarstvo pravde, Podgorica, jun 2016, str. 7–9.

što bi npr. bio slučaj sa Upravom za nekretnine ili Centralnim registrom privrednih subjekata. Sa druge strane, iako nesnabdjevena klauzulom pravosnažnosti, rješenja se uredno dostavljaju sudu, a ostavinski predmet se evidentira kao obrađen. Imajući u vidu da notari na raspolaganju imaju druge mehanizme naplate troškova postupka, svojstvo pravosnažnosti rješenja o nasljeđivanju i mogućnost stranaka za sprovođenje promjene vlasništva nad imovinom ne bi trebalo da je uslovljeno prethodnim izmirenjem troškova postupka. Ovo tim prije što rješenje, iako nesnabdjeveno klauzulom pravosnažnosti, već ima to svojstvo, jer ga stiže istekom roka za podnošenje prigovora nadležnom sudu. Zaključak je potvrđen u konsultaciji sa advokatima kao zastupnicima pravnih interesa stranaka.

4. ZAKLJUČCI ANALIZA O RADU NOTARA

Da je uvođenje notarijata u naš pravni sistem imalo brojne pozitivne efekte zaključci su kako analize Notarske komore tako i analize Ministarstva pravde.⁷⁸

Osim rasterećenja sudova, kao jedna od glavnih pozitivnih strana notarijata navodi se i veća pravna sigurnost u pravnim poslovima prometa nepokretnostima. Obavezna forma notarskog zapisa za pojedine pravne poslove isključuje mogućnost da taj pravni posao bude zaključen od strane neovlašćenog lica, a mogućnost višestruke prodaje nepokretnosti je svedena na minimum, posebno od kada Uprava za nekretnine na svom sajtu objavljuje i aktivne zahtjeve koji se odnose na konkretan list nepokretnosti. Ipak, da bi ova mogućnost bila u potpunosti eliminisana, **neophodno je da zaživi projekat umrežavanja notara sa Upravom za nekretnine, da bi notar pristupom aplikaciji vršio rezervaciju odnosno blokadu nepokretnosti koja je predmet pravnog posla, prije nego što se zaključi ugovor i time onemogućio višestruku prodaju.**⁷⁹ Neizvjesno je kada bi ovaj projekat mogao biti okončan.

Uvođenje notarijata u crnogorski pravni sistem doprinijelo je i podsticanju zapošljavanja u privatnom sektoru, imajući u vidu da notarske kancelarije imaju od tri do deset zaposlenih.

Notarska služba umnogome doprinosi i borbi države u sprječavanju pranja novca, putem izvještaja koje notari dostavljaju Upravi za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Naime, Zakonom o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma propisana je obaveza notara da jednom nedeljno organu uprave dostavljaju kopije ovjerenih kupoprodajnih ugovora o prometu nekretnina čija vrijednost prelazi 15.000 €. ⁸⁰

U Analizama o radu notara se navodi i da su se pozitivni efekti uvođenja notarijata osjetili i na prihodnoj strani Budžeta Crne Gore, imajući u vidu uplate koje su notari od početka rada izvršili po osnovu poreskih obaveza. Tako se npr. u državnu kasu, za period od 1.januara 2013. do 31.decembra 2015. godine, po osnovu poreza na dohodak notara, poreza i doprinosa za zaposlene u notarskim kancelarijama i PDV-a na notarske usluge slilo 5,782,888.22 €.

⁷⁸ *Analiza o radu notara za period od 25. jula 2011 godine do 31. 12. 2012 godine*, Notarska komora, 01.04.2013; *Analiza o radu notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima*, Ministarstvo pravde, jun 2016.

⁷⁹ *Analiza o radu notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima*, str. 16.

⁸⁰ Čl. 51 Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranju terorizma (*Sl. list Crne Gore*, br. 33/14 od 04.08.2014).

5. NADZOR NAD RADOM NOTARA

Nadzor nad radom notara vrše tri institucije: Ministarstvo pravde, sud i Notarska komora.

5.1. NADZOR OD STRANE MINISTARSTVA

Nadzor koji sprovodi Ministarstvo pravde, odnosno Direkcija za nadzor, ogleda se u pregledu poslovanja notara, predlaganju vođenja disciplinskog postupka protiv notara, obavljanju pregleda poslovanja organa Komore. Ministarstvo posebno vrši uvid u organizovanje notarske službe, vođenje notarskih knjiga, postupanje po depozitima, primjenu notarske tarife, vođenje propisanih evidencija i poslove vezane za unutrašnje poslovanje kancelarije notara. Ovaj nadzor se po pravilu vrši jedanput godišnje, a po potrebi i češće.⁸¹

Na samom početku rada notara u Crnoj Gori, Ministarstvo pravde je tokom vršenja vanrednog nadzora (2011–2012) uočilo nepravilnosti koje su rezultirale pokretanjem dva disciplinska postupka protiv notara.

U periodu nakon toga, tokom vršenja redovnog nadzora, nijesu uočene nepravilnosti koje bi dovele do pokretanja disciplinskog postupka. Naprotiv, Ministarstvo je utvrdilo da su svi notarski zapisi, na koje je zbog njihove važnosti bila usmjerena najveća pažnja, imali formu koja je predviđena čl. 37 Zakona o notarima, da su sadržali sve podatke koje kao obavezne predviđa čl. 51 Zakona, te da su u prilogima imali sve neophodne isprave koje predstavljaju dio pravnog posla. Stoga je Ministarstvo pravde u svojoj analizi navelo da notari obavljaju notarsku službu u skladu sa Zakonom o notarima.⁸²

5.2. NADZOR OD STRANE SUDA

Nadzor koji sprovodi sud odnosi se prevashodno na zakonitost poslova notara u vezi sa predmetima koje im je povjerio sud. Za vršenje ovog nadzora nadležan je predsjednik osnovnog suda na čijem službenom području se nalazi sjedište notara. Shodno Zakonu o notarima, predsjednik suda može odrediti pregled poslovanja notara ili njegovog zamjenika u navedenim predmetima, predložiti ministarstvu da izvrši pregled cjelokupnog poslovanja notara, te predložiti vođenje disciplinskog postupka protiv notara. Prema informacijama koje smo dobili iz Notarske komore u većim opštinama nije vršen neposredan nadzor od strane suda.

⁸¹ Čl. 18 Pravilnika o radu notara.

⁸² Detaljnije vidjeti: „Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima”, Ministarstvo pravde, Podgorica, jun 2016, str. 7–9.

Prema mišljenju notarke Sonje Radović, neposredan nadzor od strane suda nije neophodan, imajući u vidu da se svi pravosnažno okončani predmeti vraćaju sudu na čijem sjedištu notar obavlja službu, a koji su u svakom trenutku dostupni za nadzor, pa se u iste može izvršiti uvid i provjeriti postupanje notara u konkretnom predmetu u svakom trenutku. Postavlja se pitanje da li sud vrši nadzor po tom principu, tj. da li koristi praktičnu mogućnost za vršenje nadzora na predstavljeni način. Stoga bi odredbe Zakona o notarima, koje regulišu nadzor nad radom notara od strane suda, u tom slučaju trebalo da predviđaju obavezu kontrole vraćenih predmeta sudu na godišnjem nivou, koja bi podrazumijevala i izvještavanje o rezultatima tako sprovedenog nadzora.

5.3. NADZOR OD STRANE NOTARSKE KOMORE

Nadzor nad zakonitošću obavljanja poslova od strane notara, koji sprovode organi Komore, se ogleda u pregledanju spisa i evidencije notara, poslovanja sa ispravama preuzetim na čuvanje kao i poslovanja sa preuzetim novcem, hartijama od vrijednosti i dragocjenostima. Organi Komore su osim toga nadležni i da narede notaru da poslovanje uskladi sa propisima, odnosno da dokumentaciju dovede u red.

Upravni odbor Notarske komore je na sjednici od 31.01.2012. godine donio odluku o formiranju dvije komisije sastavljene od notara koje će izvršiti kontrolu poslovanja drugih notara, na sjednici od 12.03.2012. godine je donijeta još jedna odluka o formiranju tri komisije za nadzor nad poslovanjem notara, dok su zaključkom od 18.09.2012. godine predmetne komisije proširene sa još dva člana.

Upravni odbor je takođe 22.02.2012. usvojio odluku kojom je predviđeno da će se sve pritužbe dostavljene na rad notara upućivati Disciplinskom tužiocu, kako bi isti donio odluku da li po podnijetim pritužbama treba pokrenuti disciplinske postupke protiv pojedinih notara. Na sjednici od 08.06.2012. godine zauzet je stav da notari koji vrše kontrole nad radom notara, treba da sastave izvještaje o tome na koje greške najčešće nailaze prilikom vršenja kontrole, te da predmetne izvještaje dostavljaju Notarskoj komori kako bi se u tom pogledu ujednačila notarska praksa.⁸³

Iz Analize o radu notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima proizilazi da Notarska komora u skladu sa navedenim ovlašćenjima nije samostalno vršila nadzor, ali je preko svog predstavnika iz reda notara, tokom 2014. godine, vršila neposredni nadzor nad zakonitošću obavljanja poslova kod većine notara zajedno sa ovlašćenim službenicima Ministarstva pravde⁸⁴.

Sa druge strane, kako proizilazi iz gore pomenutih Odluka Notarske komore, a što je potvrđeno i od strane notarke Sonje Radović, koja je bila jedan od članova formirane Komisije za nadzor, koja je vršila nadzor nad radom notara u opštinama Nikšić i Herceg Novi, nadzor nad radom notara je vršen i neposredno od strane Notarske komore, tokom 2012. godine.

Međutim, nakon 2012. godine na sjednicama Upravnog odbora Notarske komore nije usvojena niti jedna odluka, zaključak ili zauzet stav koji bi se odnosio na vršenje nadzora nad radom notara od strane organa Komore,

83 Zbirka zaključaka stavova i preporuka Notarske komore Crne Gore.

84 Analiza o radu notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima, par. 4.3, str. 12.

niti pak na eventualne disciplinske postupke koji su pokrenuti na osnovu izvršenih nadzora, pa se zaključuje da poslije 2012. godine Notarska komora nije vršila neposredan nadzor nad njihovim radom, a što proizilazi i iz zaključaka gore pomenute analize.

Notarska komora je nadležna i za postupanje po zahtjevima stranaka za ispitivanje da li je u konkretnom slučaju došlo do povrede Kodeksa notarske etike. Kodeksom notarske etike koji je je usvojila Skupština Notarske komore na sjednici održanoj 19.10.2011. godine utvrđuju se načela i pravila kojima se reguliše ponašanje notara u obavljanju notarske dužnosti i izvan nje, sa ciljem očuvanja i unaprjeđenja notarske službe i besprekornog vršenja notarske službe, kao javne službe.⁸⁵ Kodeksom se definiše i postupak podnošenja prijava protiv notara u slučaju sumnje da je došlo do povrede odredbi Kodeksa, kao i način i rok podnošenja prijave, koji su organi Komore nadležni za postupanje po prijavama, te koja pravna sredstva stranke imaju na raspolaganju za preispitivanje odluka Komore.⁸⁶ Stranka zahtjev podnosi u roku od 30 dana od dana saznanja za povredu Kodeksa, i isti se podnosi Predsjedniku Komisije za etička pitanja, dostavljanjem Notarskoj komori. Notar ima pravo da se usmeno ili pisano izjasni po prijavi stranke, u roku od 15 dana od dana prijema poziva na izjašnjenje od strane Komore, kao i da traži suočenje sa strankom koja je podnijela zahtjev. Komisija za etička pitanja dužna je da mišljenje o tome da li je došlo do povrede Kodeksa notarske etike, donese u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva stranke. Na mišljenje Komisije, nezadovoljna stranka može uložiti prigovor u roku od 8 dana od prijema mišljenja, i to Upravnom odboru Komore. Upravni odbor odlučuje o prigovoru u roku od 15 dana od dana podnošenja prigovora. U slučaju ponavljanja kršenja načela i pravila Kodeksa od strane notara, uprkos primljenom mišljenju, Komisija za etička pitanja i Upravni odbor Komore ovlašćeni su da protiv notara podnesu Zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka.

Na naš zahtjev upućen Notarskoj komori za dostavljanje pregleda mišljenja koja je Komisija za etička pitanja do sada izdavala u radu, dobili smo odgovor da Komisija za etička pitanja nije ni formirana, pa samim tim Notarska komora nije izdavala ovakva mišljenja. Postavlja se pitanje na koji onda način stranke mogu da ostvare svoje pravo da Notarskoj komori prijave kršenje Kodeksa notarske etike i kako taj postupak treba da teče, budući da organ koji je po Kodeksu nadležan za postupanje po njima nije ni formiran. Ne može se poći ni od pretpostavke da po njima odlučuje Upravni odbor, budući da je Upravni odbor drugostepeni organ u postupku izdavanja mišljenja o postojanju ili nepostojanju povrede Kodeksa notarske etike.

5.4. NADZOR U DOMENU KVALITETA RADA I NOTARSKIH USLUGA

Iz gore predstavljenog pregleda nadzora nad radom notara izvodi se zaključak da su dometi vršenja nadzora nad radom notara od strane Ministarstva pravde dijelom ograničeni u pogledu kontrole nad kvalitetom rada notara. Pod kontrolom

⁸⁵ Kodeks notarske etike, čl. 4 čl. 7–10, v osnovna načela kodeksa.

⁸⁶ Isto, čl. 4.

kvaliteta rada bi se podrazumijevala provjera kvaliteta rada notara u dijelu adekvatne primjene materijalnih propisa, kako onih koje predviđa Zakon o notarima, posebno u dijelu obaveznih upozorenja strankama, i razloga za odbijanje sačinjavanja pravnog posla, tako i svih materijalnih propisa primjenjivih na pravne poslove koje stranke zaključuju ili potvrđuju pred notarom.

Sa ovim zaključkom nije saglasna pravosudna inspektorica Anka Vučinić zaposlena u Direkciji za nadzor u sklopu Ministarstva pravde, koja je svojim komentarima na nacrt Izvještaja dala doprinos njegovom poboljšanju. Ističe da je Zakonom o notarima propisana nadležnost Ministarstva pravde da vrši nadzor nad zakonitošću obavljanja poslova notara, čime je zakonodavac obezbijedio najveći mogući obim ovlaštenja na strani Ministarstva prilikom sprovođenja nadzora nad radom notara, uključujući i nadzor u domenu kvaliteta rada notara. Blíže definisanje kriterijuma nadzora bi po njenom mišljenju bilo upitno, jer bi se na taj način samo ograničila nadležnost u vršenju nadzora. Sa njenim zaključkom je saglasna i notarka Sonja Radović, koja potvrđuje da su kontrole nad radom notara koje vrši Ministarstvo pravde vrlo temeljne i detaljne.

Obim nadležnosti Direkcije za nadzor je široko postavljen i nesporno postoji veliko opterećenje ovog organa u sklopu Ministarstva pravde u vršenju nadzora nad radom, ne samo notara, već i javnih izvršitelja, državnih tužilaštava, Centra za medijaciju i posredovanje itd.

Pored toga, imajući u vidu široku zakonsku formulaciju prema kojoj Ministarstvo pravde vrši nadzor nad radom notara u domenu zakonitosti njihovog postupanja, postavlja se pitanje u kojoj mjeri Ministarstvo pravde ima administrativne i stručne kapacitete, kao i odgovarajući vremenski prostor, da zalazi u domen stručnosti notara prilikom sačinjavanja nekog pravnog posla. Pod tim se posebno podrazumijeva provjera stručnosti notara u vršenju njihovog ovlaštenja preventivnog sudije, čime se osigurava valjanost pravnog posla i zaštita obje stranke od njegovog eventualnog pobijanja.

Postavlja se i pitanje šta vršioci nadzora smatraju adekvatnom provjerom zakonitosti postupanja notara. Stoga blíže definisanje kriterijuma provjere kvaliteta rada notara u postupanju, kako u pogledu ocjene tehnike sačinjavanja notarskih zapisa te sadržaja upozorenja u kom se ogleda uloga notara kao preventivnog sudije i njegovo znanje, treba biti pitanje kojim će u narednom periodu nastaviti da se bave kompetentne strukture u oblasti pravosuđa.

Za potrebe izrade ovog izvještaja nismo uspjeli da pribavimo podatke o broju parničnih postupaka koji se vode pred sudovima protiv notara ili u kojima se pobijaju pravni poslovi sačinjeni pred notarom, budući da po ovom zahtjevu službe za slobodan pristup informacijama u sudovima iz razloga tehničke prirode ne mogu da odgovore u doglednom roku, zbog zahtjevnosti postupka dolaženja do ovih informacija. Međutim, nesporno je da takvi postupci postoje, a što između ostalog proizilazi i iz primjera iskustava građana koji su predstavljeni u ovom Izvještaju.

Nadalje, neposredna kontrola kvaliteta rada notara u postupanju u nespornim ostavinskim predmetima koji su im povjereni na rješavanje od strane nadležnog suda, načelno se ne vrši, u većim opštinama. Sudovi mahom vrše kontrolu postupanja notara u povjerenim ostavinskim predmetima preko šestomjesečnih izvje-

štaja koje notari dostavljaju osnovnom sudu na području njegovog sjedišta. Iako mali broj prigovora na rješenja o nasljeđivanju može da uputi na zaključak o profesionalnom i stručnom postupanju notara, provjera kvaliteta rada notara prilikom postupanja u ostavinskim predmetima trebala bi biti i neposredna. Percepcija stranaka o kvalitetu rada usluga notara u svakom slučaju ne može biti mjerodavna, jer stranke kvalitet cijene pretežno u odnosu na brzinu pružanja usluge, dostupnost notara i ljubaznost osoba zaposlenih u notarskim kancelarijama.

Ni zakonska rješenja zemalja u regionu nisu detaljnije regulisala oblast nadzora u dijelu kvaliteta rada i stručnosti notara u postupanju. Ipak, u hrvatskom zakonskom rješenju predviđeno je da ministar pravde može, za obavljanje pojedinih pregleda, odrediti predsjednika suda ili sudce zakonom određenog suda na području na kom notar ima sjedište.⁸⁷ U srpskom zakonskom rješenju Notarska komora najmanje jednom u dvije godine obavlja stručni nadzor nad radom javnog beležnika, kojom prilikom je između ostalog ovlašćena da izvrši uvid u predmete, podatke i drugi arhivski materijal notara.⁸⁸

U razgovoru sa potpredsjednikom Notarske komore Darkom Ćurićem, potvrdili smo i zaključak da pozitivnim propisima kojima se uređuje nadzor nad radom notara nisu regulisani konkretniji kriterijumi koji se odnose na provjeru kvaliteta rada notara i njihove stručnosti. **Ovlašćenja Ministarstva pravde su široko postavljena, Notarska komora takođe nije eksplicitno ovlašćena da vrši ovakav vid nadzora, pri čemu se postavlja i pitanje nepristrasnosti i objektivnosti prilikom vršenje nadzora ove vrste, iz kojih razloga je i nadležnost sprovođenja disciplinskog postupka prestala da bude njihova isključiva nadležnost. Sud je sa druge strane nadležan da provjerava postupanje notara samo u ostavinskim predmetima koji su im povjereni na postupanje, pri čemu se i ta kontrola rijetko vrši neposredno.**

87 Zakon o javnom bilježništvu Republike Hrvatske, čl. 140, st. 3.

88 Zakon o javnim beležnicima Republike Srbije, čl. 148, st. 1 i st. 3.

6. RAD NOTARA KROZ PRIZMU INICIRANIH DISCIPLINSKIH POSTUPAKA

6.1. OSNOVI DISCIPLINSKE ODGOVORNOSTI NOTARA

Da bi notar bio disciplinski odgovoran potrebno je da svojom krivicom učini povredu notarske dužnosti koja je utvrđena Zakonom o notarima i Statutom Notarske komore.

Zakon razlikuje tri vrste povreda notarske dužnosti: lakše, teže i najteže.⁸⁹

Šest povreda su kvalifikovane kao najteže, među kojima je nestručno i nesavjesno vršenje poslova notara, kao i nezakazivanje ročišta, bez opravdanog razloga, u predmetima u kojima notar postupa kao povjerenik suda ili odugovlačenje postupka na drugi način, a za koje je kao jedina disciplinska mjera predviđeno razrješenje. Prema stanovištu notara, nezakazivanje ročišta u zakonom predviđenom roku u predmetima u kojima postupaju kao povjerenici suda ne bi trebalo biti okarakterisano kao najteža povreda notarske dužnosti, jer postoje brojni razlozi, na koje oni ne mogu uvijek uticati, a koji mogu dovesti do nemogućnosti zakazivanja ročišta u predviđenom roku, dok je mjera koja je predviđena za prekoračenje tog roka najstrožija moguća – razrješenje. Ističu da sudije s druge strane za istu povredu mogu biti samo novčano kažnjene.⁹⁰

Zakon predviđa i mogućnost privremenog udaljenja notara sa poslova koje vrši, kada je protiv njega pokrenut disciplinski postupak i kada se procijeni da je to nužno radi zaštite časti i ugleda službe ili radi osiguranja interesa stranaka. Privremeno udaljenje može trajati najduže šest mjeseci. Pojedini notari predmetnu odredbu vide kao spornu, jer kada se notaru oduzme pravo na vršenje njegovih poslova, a disciplinski postupak pak pokaže da ne postoji povreda notarske dužnosti, ta činjenica ima nesagledive posljedice po notara, koje se ogledaju u srozavanju njegovog ugleda i reputacije, a što sa sobom neminovno povlači i gubitak klijenata. Sa druge strane, dio notara je stanovišta da je predmetno zakonsko rješenje opravdano dok god se ono primjenjuje kako i sama odredba predviđa – kada postoji nužnost zaštite interesa stranaka ili pak časti i ugleda notarske službe, a koje činjenice u svakom konkretnom slučaju moraju biti utvrđene.⁹¹

89 O vrstama povreda vidjeti čl. 112a Zakona o notarima.

90 Nezakazivanje ročišta ili pretresa, bez opravdanog razloga, odnosno odugovlačenje postupka na drugi način je predviđeno kao teži disciplinski prekršaj sudije za koji se može izreći novčana kazna u visini od 20% do 40% od zarade sudije, u trajanju od tri do šest mjeseci, kao i zabrana napredovanja. Vidjeti čl. 108 i 109 Zakona o sudskom savjetu i sudijama (*Sl. list Crne Gore*, br. 11/15 i 28/15).

91 Tako je Disciplinska komisija svojim rješenjem od 14.12.2012. godine odredila privremeno udaljenje sa poslova notara u vremenskom trajanju od dva mjeseca. Prigovor na predmetno rješenje je odbijen od strane Notarske komore, nakon čega je notar podnio tužbu Upravnom sudu, koji je svojom presudom U.br. 68/13 od 24.10.2013. godine usvojio tužbu i poništio rješenje Notarske komore, navodeći da u predmetnom rješenju nije obrazloženo koji su to razlozi koji ukazuju da postoji nužnost udaljenja notara sa poslova koje vrši, niti pak koji je to interes stranaka na taj način zaštićen.

Izmjenama i dopunama Zakona o notarima iz 2016. godine produženi su rokovi za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka, kao i za utvrđivanje disciplinske odgovornosti notara, pa su oni duži u odnosu na prethodno zakonsko rješenje. Prethodnim odredbama zakona je bilo predviđeno da disciplinski tužilac podnosi zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka najkasnije u roku od 30 dana od dana saznanja, odnosno u roku od tri mjeseca od dana kada je povreda učinjena, s tim što se postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti notara mora okončati u roku od tri mjeseca od podnošenja zahtjeva. **U praksi je dolazilo do zastarjelosti pokretanja ili zastarjelosti vođenja disciplinskog postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti notara, što je bilo upravo posljedica kratkih rokova za pokretanje i vođenje postupka, zbog čega su postupci obustavljeni, a notari praktično amnestirani za učinjene povrede notarske dužnosti.**⁹² Tako sadašnje rješenje predviđa da pokretanje disciplinskog postupka za lakšu povredu notarske dužnosti zastarijeva u roku od jedne godine od dana kad je disciplinska povreda učinjena, dok za težu i najtežu povredu taj rok iznosi tri godine. Samo vođenje disciplinskog postupka zastarijeva kad protekne dva puta onoliko vremena koliko je zakonom propisano za zastarjelost pokretanja disciplinskog postupka.⁹³

Način vođenja disciplinskog postupka i utvrđivanje disciplinske odgovornosti su bliže propisani pravilnikom.⁹⁴

6.2. ISHODI INICIRANIH DISCIPLINSKIH POSTUPAKA PROTIV NOTARA

Prema podacima dobijenim od strane Notarske komore Crne Gore, od početka rada notarijata u Crnoj Gori samo je jedan disciplinski postupak pravnosnažno okončan na način da je utvrđena disciplinska odgovornost notara i u konkretnom slučaju izrečena disciplinska mjera – novčana kazna u visini tri zarade sudije osnovnog suda, budući da se novčana kazna, kao disciplinska mjera, izriče imajući u vidu prosječnu mjesečnu zaradu sudije osnovnog suda isplaćenu u mjesecu u kojem je mjera izrečena.⁹⁵ Povreda notarske dužnosti se ogledala u nepoštovanju odluke Skupštine Notarske komore da ugovore za državni projekat „1000+stanovi” sačinjavaju svi notari sa spiska Komore, već je konkretni notar sačinjavao notarske zapise i kupcima koji nijesu na njegovom spisku, pritom u zapisima ne unoseći naznaku da su klijenti informisani o odluci Notarske komore.⁹⁶ Naime, notar je naplaćivao

92 Obrazloženje uz Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o notarima, dostupno na <https://www.pravda.gov.me/%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3Frid%3D191184%26rType%3D2%-26file%3DPredlog%2520zakona%2520o%2520izmjenama%2520i%2520dopunama%2520Zakona%2520o%2520notarima%2C%2520sa%2520obrazlo%2520%2520C5%2520Eenjem.pdf&usg=AFQjCNHlrUctG-4CYcYt6-PBphKywtqENIQ>.

93 Čl. 120 Zakona o notarima.

94 Pravilnik o načinu vođenja disciplinskog postupka i utvrđivanja disciplinske odgovornosti notara (Sl. list Crne Gore, br. 10/17 od 08.02.2017).

95 Čl. 113 Zakona o notarima.

96 „Disciplinska komisija zapečatila dvije notarske kancelarije”, portal *Vijesti*, 14.12.2012 i „Radović iz gubio spor: Kupci „1000+” stanova ne mogu samo kod jednog notara”, portal *Vijesti*, 30.10.2012.

usluge po sniženoj cijeni, dok mu je razliku do punog iznosa naknade isplaćivao investitor koji je upućivao svoje kupce kod njega. Investitor je nakon toga podnio tužbu Upravnom sudu, kojom je tražio da se odluka Skupštine Notarske komore poništi, kao i da mu se isplati naknada štete. Investitor je u tužbi naveo da su kupci stanova, ovakvom odlukom Komore, zapravo onemogućeni da vrše slobodan izbor notara, koju tužbu je Upravni sud odbio uz obrazloženje da je kupcima predmetnom odlukom ostavljena mogućnost slobodnog izbora notara, u kom slučaju bi plaćali naknadu u punom iznosu.⁹⁷ Vrhovni sud Crne Gore je potvrdio predmetnu presudu, odbijajući zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke.⁹⁸

U 2012. godini su pokrenuta još dva disciplinska postupka protiv notara, po predlogu Ministarstva pravde nakon obavljenog vanrednog nadzora, uz koji su podnjeti predlozi za njihovo privremeno udaljenje sa poslova notara. Prema zvaničnim informacijama dobijenim od Notarske komore još jedan disciplinski postupak je pokrenut protiv notara, ali isti još uvijek nije pravosnažno okončan.

Jednom od notara je rješenjem Disciplinske komisije, odnosno Upravnog odbora Notarske komore, stavljeno na teret više povreda notarske dužnosti propisanih Zakonom o notarima i Pravilnikom o radu notara, kao što su: neoznačavanje rednog broja stranice i broja akta, neposjedovanje dokaza o tome da su strankama izdati otpravci akata, čuvanje notarskih zapisa bez omota spisa sa popisom akata, postupanje u predmetima koji se odnose na promet nepokretnosti kao sa notarskim ovjerama, iako isti moraju biti u formi notarskog zapisa, isticanje radnog vremena subotom, propuštanje dostavljanja notarskih zapisa Upravi za nekretnine i Upravi za sprječavanje pranja novca itd, i istom je izrečena disciplinska mjera u vidu privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova notara u trajanju od 10 mjeseci.

Upravni sud je, postupajući po tužbi notara, poništio predmetno rješenje kao nezakonito uz obrazloženje da „nije bilo dovoljno navesti da je tužilac izvršio povredu određenog člana Zakona o notarima i Pravilnika o radu notara, već je trebalo u činjeničnom opisu navesti koje radnje su, ili nijesu preduzete od strane tužioca i u čemu se sastoji povreda službene dužnosti i obrazložiti na osnovu kojih dokaza je utvrđena disciplinska odgovornost...nijesu jasni razlozi pozivanja na odredbe člana 111 Zakona o notarima, jer se isti ne odnose na disciplinsku odgovornost i razloge za istu, a na koje odredbe se poziva tuženi organ u osporenom rješenju.”⁹⁹

Drugom notar, protiv koga je pokrenut disciplinski postupak, disciplinska komisija je stavila na teret da prilikom sačinjavanja zapisa, predugovora ugovora o prodaji stambenog prostora, nije pribavljena projektna dokumentacija, niti su jasno određene stambene jedinice koje su predmet tih zapisa, već je samo označena njihova površina i oznaka sa „PK” odnosno „P”, a što nije dovoljno da bi predmet zapisa – predugovora bio odrediv, kako to zahtijevaju odredbe Zakona o obligacionim odnosima, što je dovelo do izricanja disciplinske mjere u vidu privremenog oduzimanja prava na vršenje poslova notara u trajanju od dva mjeseca.¹⁰⁰

97 Vidjeti presudu Upravnog suda Crne Gore U. br. 1015/12 od 27.06.2012.

98 Vidjeti presudu Vrhovnog suda Crne Gore Uvp. br. 217/12 od 19.10.2012.

99 Vidjeti presudu Upravnog suda Crne Gore U. br. 3092/12 od 12.03.2013.

100 Prema informacijama *Vijesti* Komisija je prilikom vršenja vanrednog nadzora utvrdila da je notar od 21. oktobra 2011. do 13. oktobra 2012. radio mimo propisa jer je sačinio 11 notarskih zapisa za deset stanova i jedan poslovni prostor u zgradi koja ima samo osam stanova. Detaljnije vidjeti „Disciplinska komisija zapečatila dvije notarske kancelarije”, portal *Vijesti*, 14.12.2012.

Upravni sud je i u ovom slučaju donio presudu kojom je poništio rješenje Notarske komore, a zbog povrede pravila postupka koja se ogledala u tome da se Notarska komora nije izjasnila, niti provjerila navode notara, iznijete u prigovoru da nije učinio povredu službene dužnosti, s obzirom na to da su zapisi sačinjeni na insistiranje ugovornih strana, uprkos jasnom upozorenju notara na posljedice koje bi mogle proizići iz zaključenja pravnog posla.¹⁰¹

Dakle, od početka rada notara u Crnoj Gori, svega četiri disciplinska postupka su pokrenuta protiv notara, od kojih je samo jedan pravosnažno okončan na način da je utvrđena povreda notarske dužnosti.

Jedan od uzroka koji su doveli do ovakvog statističkog stanja moguće da su bili i veoma kratki rokovi za pokretanje, odnosno okončanje disciplinskog postupka, što je dovodilo do odbacivanja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka, odnosno obustavljanja samih postupaka zbog zastare. Osim toga, prethodno zakonsko rješenje je predviđalo da disciplinskog tužioca i disciplinsku komisiju čine članovi Notarske komore, što je moguće dovodilo do toga da se notari ustežu da disciplinski gone i kažnjavaju kolege. S obzirom na to da su poslednjim izmjenama Zakona o notarima rokovi za zastaru produženi i istovremeno promijenjen sastav organa disciplinskog postupka, na način da većinu članova čine sudije, otklonjene su ove smetnje.

7. ULOGA NOTARA U STRATEGIJI REFORME CRNOGORSKOG PRAVOSUĐA¹⁰²

7.1. STRATEGIJA REFORME CRNOGORSKOG PRAVOSUĐA 2014–2018 – SMJERNICE ZA RAZVOJ NOTARSKJE PROFESIJE KAO JAVNE SLUŽBE U FUNKCIJI PRAVOSUĐA

Shodno identifikovanim problemima u radu notara nakon stupanja na snagu Zakona o notarima (Sl. list RCG br. 68/05 i 49/08) Strategijom reforme crnogorskog pravosuđa formulisane su posebne smjernice koje vode razvoju notarske službe kao javne službe u funkciji pravosuđa, a koje se odnose na: 1. izmjene Zakona o notarima, posebno u odnosu na razloge za odgovornost i postupke za utvrđivanje odgovornosti notara; 2. dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara na svim mjestima i službenim sjedištima; 3. jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pogledu vršenja nadzora nad njihovim radom; 4. uspostavljanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija međusobno; 5. omogućavanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija sa evidencijom Uprave za nekretnine Crne Gore; 6. sprovođenje kontinuirane edukacije notara. U cilju dosljednog sprovođenja svih strateških ciljeva, istovremeno sa usvajanjem Strategije 2014–2018 donijet je i Akcioni plan sprovođenja Strategije za period 2014–2016.

7.2. AKCIONI PLAN ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA – PLANIRANE AKTIVNOSTI U DIJELU RAZVOJA NOTARSKJE SLUŽBE I USPJEŠNOST NJIHOVE IMPLEMENTACIJE

7.2.1. Realizovane aktivnosti

Na planu realizacije strateških ciljeva u jačanju profesionalnog razvoja notarske službe u skladu sa Akcionim planom sprovođenja strategije za 2014.-2016. godinu i posljednjim, četvrtim, polugodišnjim izvještajem o realizaciji njim predviđenih mjera za period 1. februar – 31. jul 2016. godine, dosljedno, uz kašnjenja su sprovedene sljedeće aktivnosti.

1. **Usvojen je Zakon izmjenama i dopunama Zakona o notarima** (Sl. list Crne Gore, 055/16 od 17.08.2016) kojim su između ostalog utvrđeni i precizirani razlozi za disciplinsku odgovornost notara, kao i postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti.¹⁰³

¹⁰² Informacije predstavljene u ovom poglavlju preuzete su iz Izvještaja o implemetaciji Strategije pravosuđa i Akcionog plana za sprovođenje strategije za period 2014–2018. NVO Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanja (CeMI), predstavljen 24.04.2017. godine, dostupan na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvještaj-24-4-2017-Finish11.pdf>.

¹⁰³ Zakon notarima (Sl. list Crne Gore, br. 055/16 od 17.08.2016), vidi članove od 112 a do 123 a.

2. **Dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara u svim mjestima i na svim službenim sjedištima** obezbijeđen je u dijelu izvršenih godišnjih analiza rada notara i raspisivanja oglasa za imenovanje, te promocije notarijata od strane Notarske komore flajerima koji su distribuirani sudovima i javnim nastupima u medijima.¹⁰⁴ U pogledu dalje realizacije ove aktivnosti Ministarstvo pravde je raspisalo konkurs za prijavljivanje na sva slobodna mjesta u Crnoj Gori, na koji su se prijavila tri kandidata za područje opština Berane, Bijelo Polje i Kolašin.
3. **U pravcu jačanja kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pravcu vršenja nadzora nad radom notara**, sprovedene su aktivnosti na planu Analize postojećih administrativnih kapaciteta i objavljen je plan nadzora¹⁰⁵, kao i Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima u junu 2016. godine¹⁰⁶. Prema posljednjoj Analizi jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pravcu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, utvrđeno je da Direkcija za nadzor u sklopu Ministarstva pravde, koja je ustanovljena u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ima prevelik obim nadležnosti i ovlašćenja za vršenje nadzora, a koja su ustanovljena posebnim zakonskim i podzakonskim propisima, a premalo izvršilaca nadzora zaposlenih u sklopu Direkcije za nadzor.¹⁰⁷ Zaključak Analize je da usljed složenosti, raznovrsnosti, obima poslova i odgovornosti u njihovom vršenju, Direkcija za nadzor nije u mogućnosti da sa postojećim brojem službenika izvrši kompletan redovni i vanredni nadzor u svim subjektima koje kontroliše. Kako bi se obezbijedilo ažurno vršenje nadzora i blagovremeno preduzimanje mjera nadzora i kontrole utvrđena je potreba za povećanjem ukupnog broja izvršilaca nadzora, pored postojeća četiri izvršioca, za dva dodatna ovlašćena službenika i to posebno u dijelu nadzora nad zakonitošću rada notara i javnih izvršitelja¹⁰⁸.
4. **Uspostavljanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija međusobno i omogućavanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija sa evidencijom Uprave za nekretnine Crne Gore** je najvažnija aktivnost predviđena Strategijom, od ključnog značaja za razvoj notarske djelatnosti i ostvarivanje uloge notara kao čuvara pravne sigurnosti u poslovima koji se odnose na raspolaganje nepokretnostima i stvarnim pravima na nepokretnostima. Od planiranih aktivnosti iz Akcionog plana 2014.-2016. na ovom polju je shodno posljednjem Izvještaju o realizaciji mjera iz akcionog plana, u prvom kvartalu 2016. godine oformljena posebna radna grupa u sklopu Ministarstva pravde koja je identifikovala organe, strukturu i stanje kvaliteta podatka.¹⁰⁹ Izrađen je softver

104 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. poglavlja 5.5.2.2.1.

105 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. poglavlje 5.5.2.3.1 tačka e.

106 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. poglavlje 5.5.2.2.1, tačka a.

107 Analiza jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pogledu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, nadležnosti Ministarstva pravde u vršenju nadzora shodno zakonskim i pozakonskim propisima str. 1, str. 2 nadležnosti Direkcije za nadzor u sklopu Ministarstva pravde.

108 Kao gore, Analiza jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pogledu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, zaključci, str. 6.

109 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. poglavlje 5.5.2.5.1, kolona b.

odnosno programsko-informaciono rješenje za umrežavanje notarskih kancelarija međusobno, i to još u II kvartalu 2015. godine.¹¹⁰

5. **Obuke notara** se sprovode u kontinuitetu u skladu sa Planom Notarske komore.¹¹¹ Oblasti u kojima je Notarska komora identifikovala potrebu za dodatnim usavršavanjem i edukacijom notara u periodu 2015. je njihovo obučavanje u pravcu kvalitetnijeg vođenja ostavinskih postupaka, a u skladu sa izmjenama Zakona o vanparničnom postupku (*Sl. list Crne Gore*, br. 020/15 od 24.04.2015) te je u toj oblasti prije, a i nakon stupanja na snagu izmjena Zakona o vanparničnom postupku, organizovano nekoliko obuka, a samo u 2015. godini organizovane su po tri radionice na regionalnom principu¹¹².

7.2.2. Nerealizovane ili djelimično realizovane aktivnosti

Aktivnosti iz Akcionog plana koje su u dijelu razvoja i unaprjeđenja notarske službe ostale nerealizovane i djelimično realizovane su sljedeće:

1. Dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara u svim mjestima i na svim službenim sjedištima

Do danas u opštinama Plav, Plužine, Žabljak, Šavnik, Mojkovac i Andrijevica, u kojima je Pravilnikom o broju mjesta i službenih sjedišta notara za teritoriju Crne Gore predviđeno ustanovljenje službenih sjedišta notara, nije došlo do njihovog imenovanja.¹¹³ Građani ovih opština i dalje ostvaruju pravo na pristup notar u susjednim opštinama. Iz istog razloga su i Osnovni sudovi u Kolašinu, Žabljaku i Plavu ostali isključivo nadležni za sprovođenje ostavinskog postupka, bez mogućnosti povjeravanja ostavinskih predmeta na postupanje notarima. **Akcionim planom, kao ni posljednjim Izvještajem o njegovoj implementaciji, nisu predviđene konkretne mjere na planu motivacije odgovarajućeg kadra za vršenje notarske funkcije u ovim opštinama, a na šta upućuje činjenica da tokom prve dvije godine sprovođenja strategije nije došlo do imenovanja notara niti u jednoj od navedenih opština, te da se nastupi u medijima notara i predstavnika Notarske komore, odnosno informisanje javnosti flajerima i brošurama, nisu pokazali kao adekvatne mjere i aktivnosti na ovom polju.**

2. Jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pravcu vršenja nadzora nad radom notara

Nakon izrade Analize o jačanju administrativnih kapaciteta u pogledu vršenja nadzora nad radom notara iz 2015. godine, sljedeća planirana aktivnost za III kvartal 2015. odnosila se na Izmjene Akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde, a shodno zaključcima

110 II polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. poglavlje 5.5.2.4.1.

111 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. poglavlje 5.5.2.6.1 kolona b.

112 Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima od juna 2016. godine, str. 13.

113 Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima notara za teritoriju Crne Gore (*Sl. list Republike Crne Gore*, br. 023/06 od 14.04.2006, *Sl. list Crne Gore*, br. 011/12 od 22.02.2012) član 3.

predmetne Analize¹¹⁴. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, je izmijenjen i usvojen sa zakašnjenjem na sjednici Vlade Crne Gore održanoj 03.03.2016. godine. **Izmijenjeni Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i dalje predviđa samo četiri radna mjesta u Direkciji za nadzor¹¹⁵, uprkos činjenici da je zaključcima analize ustanovljena potreba dodatnog zapošljavanja još dva lica, posebno u dijelu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja.** Nakon usvajanja izmjena Pravilnika u martu 2016.godine koje nisu predviđale dodatno zapošljavanje u Direkciji za nadzor, identifikovana je potreba za njegovom ponovnom izmjenom i Ministarstvo pravde je nakon pružene pomoći od strane eksperata angažovanih u okviru projekta EUROL, počelo sa pripremama nacрта novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.¹¹⁶ **U IV polugodišnjem izvještaju nije naveden rok u kojem se očekuje realizacija ove aktivnosti, a koja je ujedno preduslov za realizaciju zapošljavanja dodatnog stručnog kadra u Direkciji za nadzor, radi vršenja učestalijeg nadzora nad notarima i javnim izvršiteljima, u cilju unaprjeđenja njihove efikasnosti i kvaliteta u radu.**

Iako je akcionim planom za IV kvartal 2015. godine predviđeno dodatno zapošljavanje u Ministarstvu pravde, ova aktivnost nije realizovana, i sa istom se kasni preko godinu dana, a iz razloga što se kasni za izradom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde koja je u toku.¹¹⁷ **U IV polugodišnjem izvještaju nije naveden rok u kom se očekuje realizacija ove aktivnosti.**

3. Uspostavljanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija međusobno i omogućavanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija sa evidencijom Uprave za nekretnine Crne Gore

Iz tehničkih razloga na strani Uprave za nekretnine još uvijek nije stavljena u funkciju programska platforma za umrežavanje notarskih kancelarija sa Upravom za nekretnine. Iako je obećano da će se sa realizacijom elektronskog umrežavanja Uprave za nekretnine i notara nastaviti od marta 2016. godine, nikakve dalje aktivnosti nisu preduzimane na tom planu, pri čemu se Notarska komora Crne Gore već obratila Ministarstvu pravde sa molbom da posreduje u rješavanju ovog problema.¹¹⁸ Samim tim je glavna aktivnost koja vodi do uspostavljanja pravne sigurnosti prilikom prometa

114 Kao gore, Analiza jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pogledu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, zaključci, str. 6.

115 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde Izmjene V 01–6182/13–5 usvojene na sjednici Vlade 03.03.2016.godine, član 15, odjeljak 1.4.

116 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. glava V, Pregled statusa nerealizovanih i djelimično relaizovanih aktivnosti iz prethodnog izvještajnog perioda, poglavlje 5.5.2.3.1, koloona b.

117 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. glava V, Pregled statusa nerealizovanih i djelimično relaizovanih aktivnosti iz prethodnog izvještajnog perioda, poglavlje 5.5.2.3.1, kolona c.

118 IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014–2016, ref. glava V, Pregled statusa nerealizovanih i djelimično relaizovanih aktivnosti iz prethodnog izvještajnog perioda, poglavlje 5.5.2.5.1 kolona b.

nekretninama ostala nerealizovana i sa istom se kasni godinu dana, budući da je njena realizacija bila predviđena za prvi kvartal 2016. godine.

Zastalo se sa primjenom prvobitnog plana za prethodno međusobno umrežavanje svih notarskih kancelarija, jer je Notarska komora obaviještena od strane Uprave za nekretnine da će se kroz elektronski sistem Uprave za nekretnine istovremeno izvršiti i umrežavanje notara međusobno, simultano sa njihovim povezivanjem sa Upravom za nekretnine. U momentu kada se zastalo sa realizacijom programskog umrežavanja notara, programsko rješenje za međusobno umrežavanje notara je već u potpunosti bilo izrađeno od strane Ministarstva pravde i Notarske komore, i to još u IV kvartalu 2015. godine.

8. PROBLEMI U RADU SA STANOVIŠTA NOTARA

8.1. NAJSPORNIIJI IDENTIFIKOVANI PROBLEMI

Kao jedan od najvećih problema u radu notari ističu činjenicu da još uvijek nije završeno njihovo umrežavanje sa Upravom za nekretnine, sa kojim se prilično kasni, a što bi im olakšalo posao, povećalo pravnu sigurnost i onemogućilo višestruke prodaje, koje se i dalje javljaju u praksi.

Notari ističu da stranke prilikom sačinjavanja notarskih zapisa koji je vezan za nepokretnosti, ne donose potpunu dokumentaciju, odnosno najčešće ne prilažu list nepokretnosti koji je izdat na datum sačinjavanja samog akta, a što je itekako neophodno sa aspekta pravne sigurnosti. Kada se realizuje postupak umrežavanja notari će, osim uvida u list nepokretnosti izdat na datum sačinjavanja notarskog akta, imati uvid i u podnijete zahtjeve, jer se isti često ne unose u bazu istoga dana, te će se na taj način spriječiti mogućnost višestruke prodaje.

Predsjednik Notarske komore, Branislav Vukičević, ističe da je na sastanku sa predstavnicima Uprave za nekretnine početkom marta 2017. dogovoreno da će se postupak umrežavanja odvijati u tri faze.¹¹⁹ Tako će notari u prvoj fazi imati pristup podnjetim zahtjevima, u drugoj fazi će moći sami da, prilikom sačinjavanja notarskih zapisa, izdaju listove nepokretnosti koji će predstavljati zvanične dokumente, nakon što ih notari ovjere svojim pečatom, dok će sa završetkom treće faze procesa umrežavanja notari imati mogućnost da direktno preko programa podnose zahtjev za uknjižbu.

Notari ističu i veliku pravnu nesigurnost prilikom zaključenja predugovora o kupoprodaji, koji su česti kada se ugovara buduća kupoprodaja stambenih ili poslovnih jedinica u fazi izgradnje stambenog objekta. U trenutku zaključenja predugovora, u listu nepokretnosti je upisana samo katastarska parcela, pri čemu notari, u cilju identifikovanja jedinice koja je predmet buduće kupoprodaje, koriste podatke iz projekta objekta koji je u izgradnji. Hipotetički, jedan investitor može zaključiti kod različitih notara više predugovora o kupoprodaji u kojima je predmet ista nepokretnost, pri čemu umrežavanje notara sa Upravom za nekretnine ne bi moglo da spriječi ovaj problem. Prednje iz razloga što katastar ne može voditi evidencije o još neupisanim nepokretnostima i pravima na njima.

Problem u radu pojedinim notarima predstavlja i ograničenost slobode izbora notara od strane građana, iako formalno ta sloboda postoji. Naime, notari ističu da su se susrijetali sa situacijama da npr. banke sugerišu svojim klijentima da potrebni notarski zapis sačine kod određenog notara, uz obrazloženje da će im konkretni notar to sačiniti na najbolji način, dok navode da je čak postojala situacija da pojedine banke insistiraju da notarski zapis mora biti sačinjen od strane određenog

¹¹⁹ Intervju sa Branislavom Vukičevićem, predsjednikom Notarske komore Crne Gore, Gorjana Leković, 2.03.2017.

notara.¹²⁰ Notari ističu da sličan problem postoji i sa investitorima.¹²¹ O ovom problemu je prethodno bilo riječi kod nelojalne konkurencije.

Osim prethodno navedenog problema koji imaju sa bankama, notari tvrde da banke insistiraju da se pojedini notarski zapisi moraju sačiniti na određeni način, konkretno, kada se radi o založnoj izjavi, banke notarima šalju formu izjave koju će one jedino prihvatiti kao valjanu, dok notari smatraju da se na taj način njihova djelatnost svodi na posao pisara i posebno ugrožava njihova uloga zaštitnika interesa stranaka. Zapravo je najveći problem percepcija samih stranaka o tome šta predstavlja zaštita njihovih interesa, jer ako notar zaštititi njihove interese tako da založna izjava ne bude u formi koja odgovara banci, postoji mogućnost da banka u tom slučaju ne odobri kredit jer ne smatra konkretno sredstvo obezbjeđenja adekvatnim, a što stranke svakako neće smatrati da je u njihovom interesu. Iz tog razloga, stranke će gotovo uvijek popustiti pred zahtjevima banke.

8.2. PREPORUKE NOTARA U CILJU PREVAZILAŽENJA PREPREKA U RADU

Jedna od preporuka notara koja bi olakšala njihov rad jeste i **umrežavanje notara sa bazom Ministarstva unutrašnjih poslova** kako bi mogli da vrše uvid u podatke o matičnim brojevima stranaka, njihovim prijavljenim adresama i slično. Ovo bi prije svega doprinijelo okončanju ostavinskih postupaka u zakonom predviđenom roku od 60 dana, imajući u vidu da predlozi za pokretanje ostavinskog postupka najčešće ne sadrže sve potrebne podatke, a da notari često čekaju i oko 15 dana na informaciju koju traže od Ministarstva unutrašnjih poslova, a što im dodatno odugovlači postupak. Međutim, ovaj predlog notara nije odobrila Agencija za zaštitu ličnih podataka, jer smatra da bi se taj na taj način kršile odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.

Kako su u proceduri i izmjene Zakona o privrednim društvima, predsjednik Notarske komore je u tom pravcu predložio izmjenu koja bi predviđala da osnivačke akte privrednih društava mogu sačinjavati samo notari u formi notarskog zapisa i advokati u formi privatnih isprava koja bi bile podložne potvrdi od strane notara. Na taj način bi se proširila nadležnost notara, povećala pravna sigurnost i informisanost lica koja osnivaju privredna društva. Predsjednik Notarske komore ističe da sada osnivačku dokumentaciju sačinjavaju mahom računovodstvene agencije koje to rade šablonski i najčešće besplatno kako bi nakon toga bile angažovane od strane osnovanog društva, a što po njemu predstavlja određeni oblik nadripisarstva.

Notari takođe smatraju da je opravdano rješenje prevedeno **Nacrtom Zakona o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa, da sudovi više neće biti nadležni za ovjeravanje**, već da se ta nadležnost prepusti notarima, a što bi dovelo do daljeg rasterećenja sudova, s tim što ističu da procedura usvajanja predmetnog zakona traje previše dugo, imajući u vidu da je isti u formi nacрта još od 2013.

120 Informacije dobijene u razgovorima nekoliko notara sa istraživačem NVO Akcija za ljudska prava početkom 2017. godine.

121 Isto.

Prema preporuci notarke Sonje Radović, inicijalno planirano umrežavanje notarskih kancelarija međusobno bi moglo biti rješenje za sprečavanje višestrukog ugovaranja buduće prodaje iste nepokretnosti. Konkretno, modifikacijama postojećeg softverskog programa koji je izrađen u skladu sa Akcionim planom, na način koji bi poboljšao tehničke opcije kojima notari raspolažu u okviru sistema, notarima bi bilo omogućeno da vode zajedničku evidenciju o predugovorima o kupoprodaji zaključenim u njihovim notarskim kancelarijama, kao i o projektnim oznakama jedinica koje su predmet predugovora. Na ovaj način bi se spriječilo ugovaranje buduće višestruke prodaje iste nepokretnosti od strane jednog investitora kod različitih notara, jer bi notari imali na raspolaganju informaciju da li je već ugovorena buduća kupovina nepokretnosti određenih projektnih oznaka.

Po njenom mišljenju, pružanje usluga notara bi bilo mnogo efikasnije i obezbijedila bi se neuporedivo veća pravna sigurnost strankama prilikom zaključivanja pravnih poslova, kada bi se sprovelo uvođenje jedinstvenog softvera, po uzoru na rješenje u Njemačkoj, koji bi koristili notari, pravosuđe, Ministarstvo pravde, Uprava za nekretnine i svi registri, uključujući određene registre MUP-a (izvodi iz MR rođenih, vjenčanih i umrlih). Na ovaj način, osim podataka koji se odnose na nepokretnost, notari bi mogli pribaviti i podatke koji se odnose na sve vrste dažbina koje terete nepokretnosti, kao i statusne podatke o ugovornim stranama.

9. NOTARIJAT I ISKUSTVA GRAĐANA

9.1. REZULTATI ISTRAŽIVANJA JAVNOG MNJENJA

Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje su sproveli istraživanje javnog mnjenja o percepciji građana o efikasnosti rada pravosudnog sistema Crne Gore, kojim je obuhvaćen i rad notara u Crnoj Gori.¹²² Predmetno istraživanje je sprovedeno od 30. januara do 11. februara 2017. godine, na reprezentativnom uzorku od 1016 ispitanika.

Rezultati su pokazali da je kontakt sa notarima imalo 28.3% građana, te da je najveći broj ispitanika do određenog notara dolazio po preporuci prijatelja, tačnije njih 44%.

Kada su u pitanju usluge za koje su notari angažovani od strane ispitanika, onda je to u najvećem broju slučajeva ovjera dokumenata (31.4%), nakon čega slijede ugovori o kupoprodaji (28.3%) i ostavinski postupak (26.8%). Mnogo manji procenat građana angažuje notare za zaključivanje ugovora o založnim pravima, tačnije njih 5.8%, nakon čega slijede imovinski postupci (3.9%), primanje u depozit isprava, novca, hartija od vrijednosti i drugih predmeta (1.5%), vršenje poslova po sudskom nalogu (1.3%) i neke druge usluge koje notari mogu pružati (1.1%).

Procenat od 63.3% ispitanika je bio u potpunosti zadovoljan kvalitetom usluge koju im je pružio notar, 22.8% ispitanika je bilo uglavnom zadovoljno pruženom uslugom, dok je preostalih 13.9% ispitanika imalo stavove koji su se kretali od onih neodređenih po pitanju kvaliteta usluge, pa do onih kojima su izražavali potpuno nezadovoljstvo pruženom uslugom.

Prema stavovima ispitanika koji su bili dio reprezentativnog uzorka, notari su spremni da odgovaraju na pitanja svojih klijenata imajući u vidu da je 83.3% ispitanika odgovorilo potvrdno. 75.3% ispitanika tvrdi i da su notari u potpunosti spremni da svoje stranke poduče o posljedicama koje sa sobom može nositi pravni posao koji imaju namjeru zaključiti.

Usluga notara je ocijenjena kao dovoljno brza, shodno potvrdnom odgovoru 96.2% ispitanika. Kada je u pitanju Notarska tarifa, onda predmetno ispitivanje pokazuje da veći dio ispitanika zapravo smatra da je ona optimalna, tačnije njih 44.8%, da je veća od optimalne mišljenja je 39% ispitanika, dok njih 4.1% čak smatraju da je trenutna tarifa niža od optimalne.

Ipak, kada je u pitanju podnošenje eventualne pritužbe na rad notara čak 88.1% ispitanika nije upoznato na koji način to može učiniti, dok se po odgovorima ostalih ispitanika pritužba može podnijeti Notarskoj komori (4.6%), Ministarstvu pravde (1.5%), sudu (1.4%), Ombudsmanu (0.7%), Advokatskoj komori (0.4%), a 3.3% ispita-

122 Istraživanje javnog mnjenja o percepciji građana o efikasnosti pravosudnog sistema, mart 2017: <http://cemi.org.me/product/ispitivanje-javnog-mnjenja-percepcija-gradana-o-efikasnosti-rada-pravosudnog-sistema-crne-gore-njegovih-organa/>. Istraživanje je nastalo u okviru projekta „Ka efikasnosti pravosuda – unaprijeđenje razvoja profesija u vezi crnogorskog pravosuda“ koji je podržala Kraljevina Holandija.

nika pak smatra da je odlučivanje o eventualnoj pritužbi u nadležnosti neke druge institucije.

Važno je uzeti u obzir i rezultate istraživanja javnog mnjenja na temu „Stavovi građana o pravosudnom sistemu Crne Gore“, koje su HRA i CeMI sproveli u martu 2016, okviru projekta „Monitoring reforme pravosuđa“.

Prema rezultatima ovog istraživanja na reprezentativnom uzorku od 1016 punoljetnih građana, od ukupne populacije ispitane na temu da li postoji povjerenje građana u institucije crnogorskog pravosuđa, čak 45% ispitanika se izjasnilo da ima povjerenja u notare, što notarsku službu čini inistitucijom u koju građani imaju najviše povjerenja, ispred NVO sektora, Specijalnog državnog tužilaštva, Ministarstva pravde, tužilaštava, policije i predsjednika Crne Gore, koji su rangirani odmah iza notara.¹²³ Od ispitanika koji su imali neposredan kontakt sa notarima 60% ispitanika je imalo povjerenje u instituciju notara.

9.2 PRITUŽBE GRAĐANA NA RAD NOTARA

Rezultati pomenutog istraživanja javnog mnjenja o percepciji građana o efikasnosti pravosudnog sistema ukazuju da građani nisu upoznati sa načinom na koji mogu podnijeti pritužbu na rad notara, kome se takva pritužba podnosi i na koji način se po njoj dalje postupa. Razlog za to može biti i činjenica da crnogorski Zakon o notarima, poznaje i definiše samo pritužbu stranke u slučaju da notar odbije sačinjavanje pravnog posla, odnosno preduzimanje tražene radnje, u kom slučaju stranka podnosi pritužbu Notarskoj komori. Kao što je ranije navedeno, u našem Zakonu nije predviđen rok u kom je Notarska komora dužna da postupi po pritužbi stranke i donese konkretnu odluku, a nije predviđeno ni da stranka, u slučaju da je nezadovoljna odlukom Komore, može izazvati istu, u kom slučaju bi se njena zakonitost ispitivala u drugostepenom postupku. **Kada se radi o pritužbama ovakve vrste postupanje Notarske komore bi trebalo biti hitnog karaktera u zakonom predviđenom roku, sa mogućnošću preispitivanja iste, budući da stranka može pretrpjeti štetu ukoliko npr. ne zaključi neki pravni posao u određenom vremenskom periodu, ili joj je onemogućeno da hitno sprovede neku drugu radnju za koju je učešće notara neophodno.**

Iz odgovora Notarske komore po zahtjevu za slobodan pristup informacijama koji je podnijet u cilju prikupljanja vjerodostojnih informacija za potrebe izrade ovog izvještaja obaviješteni smo da u praksi nije bilo pritužbi stranaka zbog odbijanja notara da sačini notarski zapis ili preduzme drugu službenu radnju.

Ostale pritužbe na rad notara naš zakon ne tretira niti predviđa ko je nadležan za postupanje po njima. Na primjer u srpskom Zakonu o javnim beležnicima predviđeno je da Ministarstvo pravde ili Notarska komora po pritužbi stranke vrše nadzor nad radom javnog beležnika¹²⁴, dok hrvatski Zakon o javnim bilježnicima predviđa da su državna tijela dužna, a stranke ovlašćene da prijave Ministarstvu

123 Istraživanje javnog mnjenja „Stavovi građana o pravosudnom sistemu Crne Gore“, mart 2016. godine, str. 19, 20 i 21, dostupno: <http://www.hracion.org/?p=10697>.

124 Zakon o javim beležnicima Srbije čl. 148 g, st. 2 i čl. 148 a, st. 2.

pravde i Notarskoj komore djela i propuste javnih bilježnika, te njihovih zamjenika, odnosno vršitelja dužnosti.¹²⁵ **Zaključak je da građani moraju biti informisani na koji način mogu podnositi ostale pritužbe na rad notara, i kako se po istima postupa, posebno kada uzmemo u obzir da Zakon o notarima u tom dijelu nije jasan, iako važi pretpostavka da se takve pritužbe mogu podnositi Notarskoj komori i Ministarstvu pravde koje inače vrše nadzor nad radom notara.**

9.3. PRIMJERI ISKUSTAVA GRAĐANA¹²⁶

Osim pozitivnih strana notarijata koje su u svojim izvještajima prezentirali nadležno ministarstvo i Notarska komora, građani sa druge strane imaju i neka negativna iskustva koja su doživjeli prilikom saradnje sa notarima. Iz primjera možemo zaključiti da uloga notara kao preventivnih sudija i čuvara pravne sigurnosti nije uvijek bila dovoljno izražena prilikom sačinjavanja pravnih poslova.

Primjer 1

Gospodin tvrdi da je kupio stan na crnogorskom primorju, ugovor o kupoprodaji zaključen je kod notara i prilikom zaključivanja ugovora notar je preuzeo obavezu (što mu je dodatno plaćeno) da podnese ugovor u katastar i izvrši uknjižbu prava svojine u njegovu korist na stanu koji je bio predmet kupoprodaje. Međutim, kasnije se ispostavilo da je notar tu obavezu izvršio dva i po mjeseca nakon sačinjavanja notarskog zapisa, čime je prekršio obavezu da, u najkraćem mogućem roku, dostavi ugovor katastru i izvrši uknjižbu prava svojine. Problem je nastao jer je gospođa koja je bila prodavac stana u međuvremenu uzela kredit koji je obezbijedila hipotekom na stanu koji je bio predmet kupoprodaje, nakon čega, je prema saznanjima gospodina – kupca nestala, a njemu ostao stan sa hipotekom. Gospodin kaže da još razmišlja na koji način da se zaštiti, a razmišlja i o podnošenju krivične prijave protiv notara.

Primjer 2

Gospođa iz Budve tvrdi da je notarka, iako je znala da je punomoćniku firme njenog supruga otkazano punomoćje, ipak dozvolila zaključenje ugovora kojim pomenuto lice, kome su prestala ovlaštenja, obavezuje firmu njenog supruga u pravnom prometu. Notarskim zapisom kod druge notarke bivšem punomoćniku firme je otkazano punomoćje u septembru 2015., a sporna notarka je sačinila notarski zapis sa njim, u ime firme, u februaru sljedeće godine. Gospođa navodi da je više puta bila kod notarke da je obavijesti o otkazanom punomoćju, te da je, nakon što je saznala da je ova ipak sačinila notarski zapis, u ime firme sa ranijim punomoćnikom, obavijestila o tome i Notarsku komoru, u martu 2016. Gospođa tvrdi da je, kao sadašnji punomoćnik preduzeća, u više navrata išla kod notarke radi predaje

¹²⁵ Zakon o javnim bilježnicima Hrvatske čl. 142.

¹²⁶ Autorka istraživanja i teksta u ovom poglavlju je novinarka Maja Boričić.

opoziva punomoćja, o kome je svakako bila i ranije obaviještena. Stranka je od notarke zahtijevala pojašnjenja u pravcu kako je notarka mogla dozvoliti zaključenje ugovora, ako je već imala saznanje da je punomoćje opozvano, međutim notarka se ponašala kao da se nje ne sjeća, kao i da ne zna o kom se opozivu radi. Gospođa je prijavila notarku policiji, a protiv bivšeg poslovnog partnera njenog muža podnijela je krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu. Tužilaštvo je na kraju pokrenulo postupak u kome sumnjiči bivšeg poslovnog partnera za krivična djela navođenje na ovjeravanje neistinitog sadržaja i zloupotrebu ovlaštenja u privrednom poslovanju.

Primjer 3

Između stranaka je kod ovlaštenog notara zaključen Ugovor o vansudskom poravnanju. Istim su trebali biti regulisani sporni odnosi između izvođača i investitora. U pitanju je bio građevinski projekat u Budvi, preko milionske vrijednosti. Osnovni ugovor je bio zaključen kao ugovor o građenju između glavnog investitora, koji je ulagao novac i izvođača radova, odnosno menadžera projekta koji je ugovarao sve poslove i ujedno bio vlasnik građevinskog zemljišta, a koji je za uloženu zemlju očekivao nekretnine u novoizgrađenom objektu. Izvođač radova je koordinirao kompletnim gradilištem, saradnja je uspješno trajala dvije godine, investitor je uplaćivao novac i gradilo se. Rok završetka projekta je prekoračen od strane izvođača, iz razloga tehničke prirode i produžen za skoro godinu dana, čime je investitor bio nezadovoljan i potražio je pravnu pomoć od advokata. Advokat investitora savjetovao je da se između njega i izvođača-menadžera zaključi vansudsko poravnanje na način što će dotadašnjeg menadžera potpuno isključiti iz projekta. Menadžeru, odnosno izvođaču, je rečeno da će samo formalno da zakluče takvo poravnanje, a da će on i dalje imati ista ovlaštenja na projektu kao i do tada. Prilikom zaključivanja poravnjanja usmeni dogovor je bio da će investitor platiti sve dugove, da će menadžeru ostati i nekretnina iz ovog projekta, a u stvari je menadžer tim poravnanjem, koji je notar zaključio bez obzira na nelogičnosti i nesrazmjeru u ustavnovljenim pravima i obavezama, u potpunosti izgubio sva prava iz cijelog projekta, a ostale su mu sve obaveze sa podizvođačima. Pored toga, umjesto njegove firme u poravnanju se pojavljuje nova firma, koja do tada nije bila ni u kakvom poslovnom odnosu sa izvođačem i investitorom. Od svog punomoćnika izvođač je obaviješten da se vansudsko poravnanje nije moglo ni zaključiti sa trećom stranom, budući da se istim regulišu imovinsko-pravni odnosi realizatora projekta u cilju preveniranja sudskog spora. Notar je ovjerio takvo poravnanje, i dao mu svojstvo izvršne isprave, koje ima pravno dejstvo kao da su se stranke poravnale pred sudom, iako mu je po riječima stranke moralo biti sumnjivo što se u poravnanju, između ostalog, pojavljuje ugovorna strana koja uopšte nije učestvovala u tom poslu. Čak se otišlo korak dalje, pa je i aneks tog poravnjanja potpisan i ovjeren kod notara, bez prisustva izvođača kao ugovorne strane, u prisustvu trećeg lica, iako se izmjene i dopune glavnog pravnog posla— ugovora o poravnanju mogu aneksirati samo uz prisustvo svih strana koje su učestvovala u zaključenju glavnog ugovora. Podnijeta je tužba za poništaj tog vansudskog poravnjanja, kojom treba da se utvrdi da je u pitanju fiktivno poravnanje.

10. ISKUSTVA ADVOKATA U SARADNJI SA NOTARIMA

Za potrebe izrade ovog izvještaja advokati su podijelili svoja iskustva koja prosiću iz saradnje sa notarima. Ove dvije samostalne pravničke profesije i sada se značajno prepliću u radu, pri čemu su do stupanja notara na rad u 2011. godini advokati bili jedini samostalni profesionalci koji su doprinosili jačanju pravne sigurnosti prilikom prometa nekretnina i zaključivanja drugih pravnih poslova koji sad spadaju u isključivu nadležnost notara.

10.1. PRIMJEDBE NA RAD NOTARA

Ispod je dat pregled primjedbi na rad notara, koje su podijeljene prema poslovima za čije preduzimanje su notari nadležni i dužnostima koje su ustanovljene Zakonom o notarima:

Ostavinski postupci:

- Kod sprovođenja ostavinskih postupaka od strane notara najčešće se ističe nedostatak aktivnije uloge notara u prikupljanju dokumentacije relevantne za sprovođenje ostavinskog postupka npr. smrtovnice, listova nepokretnosti, odgovarajućih podataka iz MUP-a, što stranke izlaže dodatnim troškovima. Ovo imajući u vidu da su notari oslobođeni taksi na pribavljanje dokumenata od strane organa uprave, dok stranke i njihovi zastupnici te troškove moraju snositi;
- Kada su u pitanju obrazloženja rješenja o nasljeđivanju, istaknuto je da su ista preopširna, često i na preko 10 strana, te da sadrže obimna obrazloženja sa konstatacijama kojima se opterećuje sadržina odluke (npr. ko je sve pozvan od stranaka, ko se odazvao pozivu i sl).

Sačinjavanje pravnih poslova i upozorenje stranaka na posljedice pravnog posla:

- Najveći broj advokata istakao je da po njihovom mišljenju notari samo formalno upozoravaju stranke na moguće posljedice prilikom zaključenja pravnog posla, te da se upozorenja konstatuju u zapisu prvenstveno u cilju zaštite notara od eventualne odgovornosti;
- Ne ulaže se stvaran napor od strane notara da se strankama objasne dometi pravnog posla koji zaključuju, već se sadržina ugovora sa svim upozorenjima koja su često brojna, brzo „prelete” strankama, bez potrebnih pojašnjenja. Na taj način se ne može adekvatno ni utvrditi postojanje stvarne volje za zaključenje ugovora, jer stranke često zaključuju ugovore

re pod nepovoljnim uslovima, a pod pritiskom investitora, banaka, te se dešava da ni ne shvate domete pravnog posla koje su zaključili, odnosno neravnomjernost ustanovljenih prava i obaveza;

- S druge strane, istaknuto je da se prilikom zaključivanja kupoprodajnih ugovora, stranke često upozoravaju npr. na zabilježbe i terete koji nisu u vezi s posebnom jedinicom koja je predmet kupoprodaje, već su upisani na zemljištu, objektu i sl. pa stvaraju nesigurnost kod stranaka kad zaključuju pravne poslove.

Poslovi ovjere potpisa:

- U ovom dijelu se najčešće ističe prekoračenje ovlašćenja notara prilikom ovjere potpisa na ugovorima, punomoćjima i drugim dokumentima kod kojih je obavezna ovjera potpisa, budući da notari često ulaze u sadržinu dokumenta na kojima se potpis ovjerava, a da pritom Zakon o notarima izričito predviđa da notar ne ulazi u sadržinu dokumenta, već garantuje za autentičnost potpisa na ispravi i identitet lica koje ga potpisuje. Notari čak nisu ovlašćeni provjeravati ni svojstvo u kom stranka ovjerava potpis, izuzev na zahtjev stranke, odnosno u slučaju kada notar ovjerava potpis lica koje je zastupnik nekog pravnog lica ili državnog organa, kada notar može u ovjeri da potvrdi da se to lice potpisalo za pravno lice ili državni organ, samo ako je prethodno utvrdio da se radi o ovlašćenom licu;
- Advokati takođe smatraju da su troškovi ovjere potpisa i fotokopije dokumenata, sada viši u odnosu na tarife suda –opštinskog organa, te da se ne treba ukidati ovlašćenje sudova za ovjeru potpisa i opštinskih organa da paralelno sa notarima mogu ovjeravati kopije dokumenata.

Nadzor nad radom notara:

- Jedan advokat je istakao da Notarska komora ne reaguje niti odgovara na pritužbe povodom nesavjesnog rada notara.

10.2. POZITIVNA ISKUSTVA ADVOKATA U RADU SA NOTARIMA I PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE RADA NOTARA

Pozitivno se ocjenjuje postojanje zainteresovanosti i ljubaznosti administrativnog osoblja kod notara sa kojima advokati sarađuju, kao i dostupnost i fleksibilnost notara u saradnji sa advokatima. Iako je veći broj primjedbi na njihov rad u odnosu na pohvale, advokati ističu i da je u pitanju relativno nova djelatnost, što se treba uzeti u obzir prilikom kritičkog osvrtu na njihov rad. Sugestije se pretežno odnose na ažuriranje baze podataka notara (stvaranje jedinstvene baze podataka) tako da se spriječi višestruka prodaja nepokretnosti.

10.3. EFEKAT UVOĐENJA ŠIROKOG OBIMA ISKLJUČIVIH NADLEŽNOSTI NOTARA NA RAD ADVOKATA

Dio intervjuisanih advokata je stava da su notari preuzeli značajan dio posla i prihoda od advokata, te da je sada praktično nemoguće da advokat dođe u situaciju da pruži i naplati uslugu sačinjavanja ugovora o prometu nepokretnosti. Čak i kada advokati pripreme sadržinu pravnog posla i podnesu ga na potvrdu tzv. solemnizaciju nadležnom notar, notar naplaćuje 80% naknade koju bi ostvario da je sam sačinjavao notarski zapis. Tada stranke plaćaju i advokata i notara, što je sasvim nepotrebno jer se u oba slučaja radi o dva kvalifikovana pravna stručnjaka. Smatra se da je uvođenjem notarske službe u pravni sistem Crne Gore notarima dat monopol na sve pravne poslove u vezi nekretnina, te da jedan monopol uzrokuje i druge tako da su se mnoge notarske kancelarije pretvorile u neformalne agencije za posredovanje u prometu nekretnina.

Sa druge strane, pojedini advokati su i stanovišta da se uvođenjem notara u naš pravni sistem nije ugrozilo poslovanje advokata, budući da isti i dalje preko potvrde-solemnizacije sačinjavaju pravne poslove o prometu nekretnina, kao i druge pravne poslove za svoje klijente. Posebno ističu da su pravni poslovi koji se zaključuju pred notarom često vrlo kompleksni i podrazumijevaju ugrađivanje posebnih mehanizama zaštite i osiguranja izvršenja ugovornih obaveza. Samim tim njihovi klijenti najčešće svoje specifične ugovorne odnose, mahom iz privrednih djelatnosti, i dalje prethodno sačinjavaju preko advokata, koji već imaju znanje o pozadini i spornim pitanjima koja se ugovorom žele regulisati. U svakom slučaju advokati su saglasni kada je pitanju opravdanost smanjenja tarifa prilikom solemnizacije privatnih isprava od strane notara, shodno zakonskim rješenjima zemalja u regionu.

11. RAD NOTARA KROZ PRIZMU JAVNOSTI, NVO SEKTORA I ČLANAKA OBJAVLJENIH U ŠTAMPANIM MEDIJIMA

11.1. NOTARSKA TARIFA

U razgovorima sa notarima je potvrđeno da se građani najčešće žale na Notarsku tarifu, zbog nerazumijevanja principa primjene tarifnih brojeva, i obračuna visine iznosa naknade notara za obradu isprava i pružanje usluga.

Na portalu *RTCG* je u periodu od 16.03.2015 do 21.03.2015. trajala anketa vezana za rad notarskog sistema, gdje su građani odgovarali na pitanje da li smatraju notarske tarife previsokim, pri čemu je čak njih 93,3% odgovorilo potvrdno. Potpredsjednik Notarske komore, Darko Čurić, je kazao da nije saglasan sa tim mišljenjem i istakao da naknade za sastavljanje notarskih zapisa zavise od vrijednosti pojedinačnih predmeta.¹²⁷ Između ostalog je rekao i da su prije uvođenja notarijata, naknade za ovjeru ugovora u sudu zavisile od vrijednosti predmeta ugovora i kretale se do 320€, a da je pritom sud samo ovjeravao potpise bez ulaženja u sadržinu ugovora, dok su notari nadležni za sastavljanje, pri čemu paze na zakonske propise i zaštitu stranaka i odgovaraju za ono što sastave. Posebna tarifa koja se primjenjuje prilikom sprovođenja ostavinskih postupaka od strane notara takođe nije nepovoljnija u odnosu na troškove koje su stranke imale pred sudovima. Rezultate istraživanja javnog mnjenja o visini tarife vidjeti na str. 47.

11.2. UČEŠĆE NOTARA U SAČINJAVANJU ZELENAŠKIH UGOVORA?

Na pitanje Agencije MINA Business o broju pritužbi građana koje su podnijete Ministarstvu pravde zbog učešća notara u sačinjavanju zelenaških ugovora, za potrebe sačinjavanja članka „Notari ne ovjeravaju zelenaške ugovore”, iz Ministarstva su u julu 2015. godine odgovorili da u dotadašnjem redovnom nadzoru rada notara nijesu upoznati ni sa jednim slučajem koji bi upućivao da se radi o poslu koji ima elemente zelenaštva, kao i da nijesu primili nijednu predstavku koja bi se na to odnosila.¹²⁸ Ministarstvo pravde je tom prilikom i pozvalo sve građane koji imaju pritužbe da notari učestvuju u poslovima sa elementima zelenašenja, da se obrate ministarstvu ili Notarskoj komori.

Za potrebe izrade članka objavljenog u dnevnim novinama „Vijesti” – „Zelenaške ugovore je teško prepoznati” od 13.02.2017, Ministarstvo pravde je saopštilo da je

127 „Notari: tarife nisu previsoke”, portal *RTCG*, 26.03.2015, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/86140/notari-tarife-nijesu-previsoke.html>.

128 „Notari ne ovjeravaju zelenaške ugovore”, portal *RTCG*, 19.07.2015. <http://www.rtcg.me/vijesti/ekonomija/98099/notari-ne-ovjeravaju-zelenaske-ugovore.html>.

za pet godina rada notarijata Ministarstvo primilo samo jednu pritužbu o učešću notara u poslovima sa elementima zelenašenja, te da je zbog zaključenja takvog ugovora protiv jednog notara podnijeta krivična prijava i pokrenut parnični postupak, koji još nije pravosnažno okončan.¹²⁹

U pomenutom članku je notar i potpredsjednik komore, Darko Ćurić, izjavio da je za notare vrlo teško da prepoznaju zelenaške i fiktivne ugovore bez pomoći stranaka. U pitanju su ništavi ugovori shodno odredbama Zakona o obligacionim odnosima, i notari su dužni da odbiju njihovo sačinjavanje. Međutim, da bi notar odbio zaključenje zelenaškog ugovora kojim se ugovara nesrazmjerna imovinska korist za jednu stranku, koristeći teško materijalno stanje druge strane, potrebna im je pomoć stranaka, a pritom često i same stranke prikrivaju pobude i stvarne uslove i okolnosti pod kojima zaključuju takve pravne poslove. Ćurić je istakao da notar ne može da utvrdi da li je npr. ugovorom o kupoprodaji nepokretnosti prikriven neki drugi ugovor (zajam i sl.) ili da li je kupoprodajna cijena u stvarnosti isplaćena, ako stranka tvrdi da jeste. Samim tim ne može odbiti sačinjavanje pravnog posla, ako stranke žele njegovo dejstvo, uprkos upozorenju notara na nesrazmjeru međusobnih davanja.¹³⁰

11.3. NOTARSKA GREŠKA?

U julu 2016. godine u medijima je objavljeno da je porodica iz Nikšića optužila notara da je zloupotrijebio službeni položaj, jer je ovjerio ugovor o razmjeni po kojem su izgubili stan u Podgorici od 48 kvadrata. U pismu upućenom Notarskoj komori naveli su da je notar ovjerio ugovor kojim je stan u Podgorici zamijenjen za privremeni objekat u Beranama koji je sagrađen na opštinskom zemljištu. „Vijesti” su imale uvid u Ugovor iz 2012. i Aneks ugovora iz 2014. kojim je „glavu za glavu” zamijenjen stan, na osnovu kasnije opozvanog punomoćja, za poslovnu zgradu u privredi u Beranama od 35 kvadrata. Potpisali su ga punomoćnik porodice, i vlasnica poslovne zgrade. Porodica je međutim, tvrdila da je notar ovjerio ugovor uprkos tome što vlasnica zgrade plaća naknadu Opštini Berane za korišćenje zemljišta na period od pet godina i što zgrada nije predmet svojine.¹³¹

Predsjednik Notarske komore, Branislav Vukićević, kazao je da je upoznat sa slučajem, dodavši da je ugovor ovjeren na osnovu punomoćja vlasnika stana i dokumentacije iz katastra. On je kazao da je predmet proslijeđen disciplinskom tužiocu, koji treba da utvrdi da li je došlo do greške notara. Međutim, po stavu Vukićevića, notar nije odgovoran jer je ugovor sačinio na osnovu punomoćja i dokumenta iz katastra po kojem je poslovna zgrada zavedena kao trajna nepokretnost. Iz Notarske komore je u međuvremenu potvrđeno da je stranka u ovom slučaju odustala od zahtjeva za utvrđivanje disciplinske odgovornosti notara, pa je postupak obustavljen.

129 „Zelenaške ugovore teško prepoznati”, portal *Vijesti*, 13.02.2017, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/zelenaske-ugovore-tesko-prepoznati-924528>.

130 Isto.

131 „Porodica Đedović optužuje notara Adrovića: Greškom izgubili stan u Podgorici?”, *Vijesti*, 11.07.2016. <http://www.vijesti.me/vijesti/porodica-dedovic-optuzuje-notara-adrovica-greskom-izgubili-stan-u-podgorici-895977>.

11.4. NOTARI, JAVNI FUNKCIONERI?

Kao regovanje na zvaničnu odluku Agencije za sprječanje konflikta interesa, u kojoj se konstatuje da notari nisu javni funkcioneri, NVO MANS je objavila saopštenje u kom navodi da su notari dužni da polažu račune javnosti, budući da je prema zakonu, notarska služba javna služba, a notari vrše poslove koje su im povjerili sudovi Crne Gore, imenuje ih Ministarstvo pravde dok notarski akti definitivno predstavljaju javne isprave. Sve su to odrednice koje idu u prilog tvrdnji da notari treba da budu smatrani javnim funkcionerima. Imajući u vidu osjetljivost povjerenih poslova, iz ove NVO smatraju da javnost mora imati pun uvid u njihov rad, kao i u imovinu i prihode. Ovo je posebno važno u slučajevima kada su upravo notari prvi svjedoci mogućih koruptivnih radnji kroz zaključenje štetnih ugovora, a naročito onih koji se tiču prometovanja nekretninama. Svjedoci smo u posljednje vrijeme brojnih slučajeva gdje su sporni ugovori o prodaji državne imovine ne samo nesmetano sklapani, već bez problema i ovjeravani u katastrima, a da niko za to nije odgovarao.”¹³²

Veliku medijsku pažnju, kao i revolt notara svakako je najviše izazvala Odluka Komisije za sprječavanje konflikta interesa kojom su notari proglašeni javnim funkcionerima u smislu odredaba Zakona o sprječavanju konflikta interesa, te da su dužni podnositi izvještaje o svojoj imovini Komisiji, uz obrazloženje da je država prenijela na notare ovlaštenja koja je do ustanovljavanja notarske službe vršio organ vlasti. Odluka je poništena presudom Upravnog suda, jer je Komisija propustila da sprovede postupak u skladu sa zakonom, budući da notarima nije omogućeno da učestvuju u samom postupku, nakon čega je Agencija za sprječavanje konflikta interesa, koja je preuzela nadležnosti Komisije, zauzela stav da notari ipak nijesu javni funkcioneri. Boris Marić, viši pravni savjetnik u Centru za građansko obrazovanje smatra da je Komisija u svakom slučaju pokrenula značajno pitanje, te da iako se notari ne finansiraju iz javnog budžeta imaju određena javna ovlaštenja i širim tumačenjem odredbi Zakona o sprječavanju korupcije, bi se mogli svrstati pod kategoriju javnih funkcionera.¹³³ Sa druge strane, notari se brane da se ni u jednoj evropskoj zemlji notari ne smatraju javnim funkcionerima, te da je odluka Komisije za sprječavanje konflikta interesa apsolutni presedan. Ostalo je otvoreno pitanje izmjena odredbi Zakona o sprječavanju konflikta interesa u dijelu preciziranja definicije javnih funkcionera i da li se notari trebaju smatrati javnim funkcionerima. **Imajući u vidu da se sudije smatraju javnim funkcionerima, a da je notarima povjereno vršenje poslova iz nadležnosti suda i organa lokalne uprave, te da iste imenuje Ministarstvo pravde, svrstavanje notara pod kategoriju javnih funkcionera može se smatrati opravdanim, i na tu temu bi trebalo organizovati javne rasprave u kojima će se obezbijediti učešće svih zainteresovanih subjekata. Ovo tim prije što je Zakonom o sprječavanju korupcije predviđeno da je javni funkcioner i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, bez obzira na stalnost funkcije i nadoknadu.**¹³⁴

132 Notarska služba javna, notari dužni da polažu račune javnosti, izvor: <http://www.mans.co.me/notarska-sluzba-javna-notari-duzni-da-polazu-racune-javnosti/>.

133 <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=518287&datum=2015-11-08&naslov=Notari%20nezakonito%20postali%20funkcioneri>.

134 Zakon o sprječavanju korupcije, *Sl. list Crne Gore*, br. 53/14 od 19.12.2014, čl. 3.

12. OBIM I ZNAČAJ JAVNIH OVLAŠĆENJA NOTARA I PRAVO JAVNOSTI NA UVID U NJIHOV RAD

Imajući u vidu činjenicu da notarski obrađene isprave imaju dejstvo javne isprave, u određenim slučajevima i izvršne isprave, da su od strane sudova zaduženi za sprovođenje nespornih ostavinskih postupka i da im je po mišljenju mnogih država omogućila ustanovljavanje monopola u oblasti prometa nekretninama, postavlja se pitanje na koji se način ostvaruje efektivna kontrola nad njihovim radom.

Godišnji izvještaj o radu notara koji se objavljuje na sajtu Notarske komore, a čiji je jedan od ciljeva da omogući javnosti da se informiše o njihovom radu, sadrži samo statističke podatke o broju sačinjenih notarskih zapisa, broju ovjera, broju okončanih ostavinskih postupaka povjerenih od strane sudova notarima, klasifikovanih po gradovima, i notarima, a iz kojih javnost može steći jedino predstavu o kvantitetu i obimu posla u odnosu na pojedinačne notare iz pojedinačnih opština.

Pored toga finansijski izvještaji notara nisu javno dostupni, niti se dostavljaju Ministarstvu pravde ili Notarskoj komori. U tom dijelu povlači se paralela sa advokatima, te da ni advokati kao samostalni profesionalci nemaju obavezu javnog objavljivanja godišnjih finansijskih izvještaja niti su dostupni Advokatskoj komori, već se dostavljaju isključivo Poreskoj upravi. Međutim, advokati nemaju konstatan izvor posla i prihoda iz vršenja javnih ovlašćenja i isključivih nadležnosti u oblasti prometovanja nekretninama koji su im povjereni od strane države.

S obzirom na to da notari u Crnoj Gori državi plaćaju samo porez na dohodak, PDV i poreze i doprinose na plate zaposlenih, za razliku od notara u Srbiji ili Francuskoj, koji državi plaćaju i naknadu u vidu procenta od ostvarene godišnje naknade, a kako im je država povjeravanjem širokog obima ovlašćenja i isključivih nadležnosti obezbijedila konstatan izvor prihoda, potrebno je ustanoviti mehanizam koji će omogućiti javnosti da ostvari uvid u njihov rad, kao i da se informiše o pravnim poslovima kojima se raspolaže imovinom od javnog interesa. Nedostatak javne kontrole je identifikovan kao sporna stavka i u radu notara u Srbiji. U okviru istraživanja koje je u Srbiji sproveo BIRN, „Notari bez javne kontrole”, istaknuto je kao glavno pitanje „ko proverava kako javni beležnici rade, posebno iz razloga što im je država poverila ovlašćenja?”. Drugo pitanje koje se nameće je da li notari eventualno plaćaju „reket”, jer su izabrani na tu funkciju, jer ima nezvaničnih informacija da se to dešava u praksi. Kao i kod nas, zakon u Srbiji ne precizira pitanje obima i količine informacija koje se dostavljaju javnosti, pa se može reći da su podaci o poslovanju javnobeležničkih kancelarija u velikoj mjeri nedostupni.¹³⁵ U Crnoj Gori

¹³⁵ <http://javno.rs/istrazivanja/notari-bez-javne-kontrole>; sprovedeno od strane BIRN-a (Balkan Investigative Reporting Network).

iako nezvanično, postoji i nelojalna konkurencija, umrežavanje banaka i investitora sa notarima, pa uzročno-posljedično odmah postavlja i pitanje „provizija” za favorizovanje pojedinih notara od strane banaka i investitora. Notari vrše ovlašćenja od javnog interesa, imaju značajnu ulogu u uspostavljanju pravne sigurnosti, ostvaruju visoke prihode u poslovanju, pa se samim tim njihova savjesnost, nezavisnost i samostalnost u postupanju ne može pretpostavljati, već se mora osigurati kroz definisanje odgovarajućih mehanizama kontrole njihovog poslovanja.

ZAKLJUČCI

Uvođenje notarijata u pravni sistem Crne Gore 2011. godine imalo je brojne pozitivne efekte, koji se navode u analizama Notarske komore, Ministarstva pravde, a koje ističu i notari i građani.

Sudovi su rasterećeni sprovođenja nespornih ostavinskih postupaka, a očekuje se da usvajanjem Zakona o ovjeravanju potpisa i prepisa budu rasterećeni i ovjera.

Kao jedna od glavnih pozitivnih strana notarijata navodi se i **veća pravna sigurnost u pravnim poslovima prometa nepokretnostima**. Obavezna forma notarskog zapisa za pojedine pravne poslove isključuje mogućnost da taj pravni posao bude zaključen od strane neovlašćenog lica, a mogućnost višestruke prodaje iste nepokretnosti je svedena na minimum, posebno od kada Uprava za nekretnine na svom sajtu objavljuje i aktivne zahtjeve koji se odnose na konkretan list nepokretnosti.

Da bi se problem višestruke prodaje nepokretnosti potpuno eliminisao, **neophodno je da zaživi projekat umrežavanja notara sa Upravom za nekretnine**, jer iako je stepen pravne sigurnosti u prometu nekretninama umnogome povećan, u praksi se i dalje dešavaju slučajevi dvostruke prodaje nepokretnosti. Iako se prema zaključcima Analize rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima ističe ažurnost Uprave za nekretnine u objavljivanju aktivnih zahtjeva koje se odnose na konkretnu nepokretnost, notari ističu da u praksi Uprava za nekretnine i dalje na svom sajtu ne vodi sve relevantne podatke o zahtjevima za upis koji su podnijeti u odnosu na pojedinačne nepokretnosti, niti su te evidencije ažurne. Do umrežavanja notara međusobno, kao i sa Upravom za nekretnine još uvijek nije došlo, iz razloga tehničke prirode na strani Uprave za nekretnine, i sa tom aktivnošću se kasni preko godinu dana, iako se o ovom umrežavanju govori kao najbitnijoj stavki za postizanje pravne sigurnosti, i to još od početka rada notara. **Neophodno je da se Uprava za nekretnine i Ministarstvo finansija kao nadležno resorno ministarstvo, proaktivnije angažuju u cilju implementacije Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, te identifikovanju stvarnih problema koji sprječavaju njegovu dosljednu primjenu.**

Sa druge strane neophodno je da Ministarstvo pravde, Uprava za nekretnine i Notarska komora Crne Gore usaglase dinamički plan konkretnih aktivnosti koje treba sprovesti na planu umrežavanja notara sa Upravom za nekretnine i vremenskog okvira u kojima se konkretizovane aktivnosti mogu sprovesti.

Notarijat u Crnoj Gori doprinosi i podsticanju zapošljavanja u privatnom sektoru, imajući u vidu da notarske kancelarije imaju od tri do deset zaposlenih, kao i da od plaćanja poreza na dohodak notarske kancelarije znatno doprinose i državnom budžetu. Sa druge strane, u opštinama na sjeveru Plavu i Žablaku, od

uvođenja notarijata postoji problem nezainteresovanosti kandidata za imenovanje na funkciju notara, koji nije prevaziđen sprovođenjem aktivnosti iz Akcionih planova za implementaciju Strategije za reformu pravosuđa.

Notarska služba doprinosi i borbi države u sprječavanju pranja novca, putem izvještaja koje notari dostavljaju Upravi za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma. Takođe Poreskoj upravi se dostavljaju svi ugovori o kupoprodaji, zakupu, razmjeni, koji stvaraju poresku obavezu za učesnike u pravnom poslu, pa je i postupak obračunavanja i naplate poreskih potraživanja olakšan njihovim uvođenjem u pravni sistem.

Notarska tarifa je prema sprovedenom istraživanju javnog mnjenja ocijenjena kao prihvatljiva, dok je notarska tarifa koja se primjenjuje u ostavinskim postupcima koji su notarima povjereni, čak i povoljnija od one koju je predviđala sudska taksena tarifa. Prostor za umanjenja tarife stranke i advokati vide u dijelu smanjenja naknade notara za pružanja usluge potvrde privatnih isprava.

U dijelu nadzora nad radom notara, samo **Ministarstvo pravde vrši intenzivniji nadzor, Notarska komora od 2012. godine nije vršila nadzor nad radom notara, a sudovi na teritoriji većih crnogorskih opština takođe nisu vršili neposredan nadzor u dijelu koji se odnosi na provjeru postupanja notara u ostavinskim predmetima koji su im povjereni izmjenama Zakona o vanparničnom postupku.**

Notarske kancelarije u znatnoj mjeri ostaju bez javne kontrole, budući da se notari ne smatraju javnim funkcionerima. **Dometi nadzora nad kvalitetom rada notara su dijelom ograničeni a kriterijumi za vršenje takve vrste nadzora trebaju biti konkretnije regulisani važećim zakonskim propisima.**

Za šest godina od uvođenja notarijata u crnogorski pravni sistem, samo za jednog notara je utvrđena disciplinska odgovornost za povredu notarske dužnosti, dok je vođenje ostalih iniciranih disciplinskih postupaka, ili zastarjelo, ili su odluke disciplinske komisije poništavane od strane Upravnog suda, dok jedan disciplinski postupak nije pravnosnažno okončan. Imajući u vidu da se radi o relativno mladoj profesiji koja je u praksi morala pokazati slabosti, izvodi se zaključak da **statistički podaci ipak ne pokazuju realnu sliku o propustima notara u radu u prethodnom periodu.** Iako je Kodeksom etike notara predviđeno formiranje Komisije za etička pitanja, koja će u svakom konkretnom slučaju, na zahtjev zainteresovanih lica, izdavati mišljenje o postojanju eventualne povrede Kodeksa notarske etike. **Komisija za etička pitanja do danas nije formirana od strane organa Notarske komore niti je Notarska komora izdavala ovakva mišljenja, pa je neophodno da Komora bez odlaganja obezbijedi njeno formiranje, u skladu sa odredbama Kodeksa notarske etike.**

Istraživanje javnog mnjenja pokazuje i da **stranke nisu dovoljno obaviještene o načinu na koji mogu podnositi pritužbe na rad notara**, pa je neophodno da Ministarstvo pravde i Notarska komora preduzmu konkretne aktivnosti na planu poboljšanja stepena informisanosti stranaka o načinu na koji mogu preispitivati postupanje i rad notara.

Polemiše se o nelojalnoj konkreciji među notarima i sprezi pojedinih notara sa bankama i većim investitorima u oblasti izgradnje stambenih i poslovnih objekata.

no stambenih objekata, pri čemu notari za sada samo nezvanično potvrđuju da taj problem postoji u praksi. Notarska komora se zalaže za rješavanje ovog problema pa je i na jednoj od sjednica Skupštine Notarske komore predloženo usvajanje odluke o ravnomjernoj raspodjeli angažmana notara prilikom zaključenja pravnih poslova sa bankama i investitorima, po uzoru na rješenje koje važi u slučaju kada je država stranka, ali ta odluka nije usvojena. Činjenica da je solidarnost notara za usvajanje ovakvog predloga izostala, upućuje na zaključak da favorizovanje pojedinih notara od strane banaka i investitora ipak postoji, pa su pojedini notari i dalje suočeni sa problemom manjeg obima posla usljed umreženosti banaka i investitora sa nekim od kolega notara, dok stranke ostaju bez mogućnosti ostvarivanja povoljnije tarife i stvarnog uživanja slobode prilikom izbora notara.

PREPORUKE

PREPORUKE NA KOJE UPUĆUJU REZULTATI IMPLEMENTACIJE AKCIONOG PLANA ZA 2014–2016

- Notarska komora i Ministarstvo pravde treba zajedno da utvrde plan aktivnosti i konkretnih mjera kojima se podstiče motivacija odgovarajućeg kadra za vršenje notarske službe u opštinama na sjeveru u kojima nije došlo do imenovanja nijednog notara, jer se mjere predviđene Akcionim planom nisu pokazale kao efikasne, sa posebnim akcentom na opštine Plav i Žabljak, a u cilju rasterećenja suda u radu u dijelu obaveznih ovjera i vođenja ostavinskih postupaka.
- Razmotriti i mogućnost subvencioniranja notara koji bi bili izabrani na području preostalih opština od strane države – Ministarstva pravde, u dijelu koji se odnosi na uspostavljanje, opremanje notarske kancelarije kao i zapošljavanje stručnog kadra za rad u notarskim kancelarijama, te eventualno ustanovljavanja određenih poreskih olakšica – oslobođenja za notare koji bi poslovali u tim opštinama, jer su u pitanju opštine sa smanjenim obimom privredne aktivnosti i manjim brojem stanovnika.
- Razmotriti i mogućnost delegacije-ustupanja ostavinskih predmeta povjerenih notarima u većim opštinama, kolegama notarima u sjevernim opštinama sa smanjenim obimom posla, čime bi se po preporuci pojedinih notara motivisao stručni kadar za obavljanje notarske službe u opštinama u kojima nije došlo do imenovanja odgovarajućeg broja notara.
- Precizirati rok u kom se može očekivati da će Vlada usvojiti izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde, nakon čijeg usvajanja bi se bez odlaganja moglo nastaviti sa raspisivanjem konkursa za zapošljavanje u Direkciji za nadzor, pri Ministarstvu pravde radi vršenja učestalijeg i efikasnijeg nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja.
- Usaglasiti plan neposredne kontrole notara i od strane sudova, te utvrditi potreban broj i strukturu vršilaca ovakvog nadzora u dijelu kvaliteta rada u postupanju u povjerenim ostavinskim predmetima, budući da je do sada u najvećim opštinama pretežno vršena samo posredna kontrola, preko šestomjesečnih izvještaja koje notari u skladu sa Zakonom o vanparničnom postupku podnose osnovnim sudovima koji su im povjerali predmete na postupanje.
- Napraviti detaljan interni plan realizacije aktivnosti umrežavanja informacionog sistema Uprave za nekretnine sa informacionim sistemom notara (Ministarstvo pravde, Notarska komora, Uprava za nekretnine), kojim će se definisati uloga i aktivnosti pojedinačno svakog učesnika u projektu, i obavezujući vremenski okvir za sprovođenje aktivnosti koje vode do umrežavanja.

- Ministarstvo finansija, kao nadležno resorno ministarstvo za Upravu za nekretnine, treba proaktivnije da se anagažuje na planu nadzora nad sprovođenjem aktivnosti na strani Uprave za nekretnine u saradnji sa Ministarstvom pravde i Notarskom komorom, a kako bi se omogućila bolja koordinacija i praćenje dinamike izvršenja zadataka svakog od učesnika u projektu umrežavanja notara sa Upravom za nekretnine.
- Do uspostavljanja informacionog sistema koji umrežava notarske kancelarije sa Upravom za nekretnine, nastaviti sa realizacijom plana umrežavanja notarskih kancelarija međusobno, budući da je programsko rješenje za realizaciju ove aktivnosti već urađeno, kao i plan održavanja ovog programskog sistema. Prednje iz razloga što bi se u međuvremenu, tj. do umrežavanja notara sa Upravom za nekretnine, sa kojim se značajno kasni, stepen pravne sigurnosti u prometu nekretnina gotovo u potpunosti postigao i na ovaj način, jer bi se isključila mogućnost višestruke prodaje nepokretnosti kod različitih notara, po punomoćju i slično (Ministarstvo pravde i Notarska komora).
- U svakom slučaju, modifikovati postojeće programsko rješenje za umrežavanje notarskih kancelarija međusobno, na način koji omogućava vođenje jedinstvene evidencije o zaključenim predugovorima o kupoprodaji nepokretnosti u izgradnji (Ministarstvo pravde i Notarska komora).
- Ministarstvo finansija da preduzme aktivnosti u pravcu identifikovanja stvarnih prepreka za implementaciju odredbi iz člana 12 Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, u saradnji sa zaposlenim službenicima u Upravi za nekretnine, odnosno njenim područnim jedinicama.
- Kada se identifikuju prepreke za ažurno sprovođenje Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, neophodno je da Ministarstvo finansija definiše plan otklanjanja ovih prepreka u cilju uspostavljanja veće pravne sigurnosti stranaka u prometu nekretninama, što je i bio cilj izmijenjenog zakonskog rješenja. U tom dijelu je potrebno razmotriti i potrebu revidiranja Akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija u dijelu povećanja zaposlenih službenika kod područnih jedinica Uprave za nekretnine.

OSTALE PREPORUKE KOJE PROZILAZE IZ ZAKLJUČAKA IZVJEŠTAJA

- Izmijeniti, odnosno dopuniti odredbe Zakona o notarima koje regulišu nadzor u dijelu kontrole kvaliteta rada notara, na način da se bliže utvrde kriterijumi takve kontrole i kompetentan organ nadzora slično modelu kontrole rada sudova, odnosno sudija.
- Pratiti obim sudskih predmeta u kojim se pobijaju pravni poslovi sačinjeni ili potvrđeni (solemnizirani) od strane notara, kao i postupaka pokrenutih protiv samih notara (krivičnih i parničnih). Prednje u cilju bržeg identifikovanja eventualnih kvalitativnih propusta u njihovom radu i ispunjenosti uslova za eventualno pokretanje disciplinskih postupaka protiv postupaka-

jućih notara, što se može postići podnošenjem odgovarajućih izvještaja na godišnjem nivou, koje bi nadležni sudovi– tužilaštva dostavljali Ministarstvu pravde i Notarskoj komori.

- Notarska komora bi trebalo da se aktivno i neposredno angažuje na sprovođenju nadzora nad radom notara u skladu sa njenim ovlaštenjima predviđenim Zakonom o notarima, te je u tom pravcu potrebno napraviti Plan redovnog nadzora, koji će biti dostupan javnosti.
- Oformiti Komisiju za etička pitanja koja će po zahtjevu zainteresovanih lica izdavati mišljenja da li je u svakom pojedinačnom slučaju došlo do povrede Etičkog kodeksa notara.
- Na internet stranici Notarske komore i Ministarstva pravde, kao i u svim notarskim kancelarijama, treba da postoji vidljiva informacija za stranke o tome kako i kome mogu podnijeti pritužbe na rad notara.
- Da bi se otklonile moguće sumnje u pravilnu i ravnomjernu raspodjelu predmeta u kojima se država javlja kao stranka od strane Notarske komore, na njenom zvaničnom sajtu bi trebalo učiniti javno dostupnim pregled raspodjele predmeta.
- Izmijeniti odredbe Notarske tarife kroz uvođenje oslobođenja od obaveze izmirenja notarske naknade i za socijalno ugrožene kategorije lica, kao i uspostavljanje kriterijuma za odobrenje potpunog oslobođenja obaveze snošenja ovih troškova i poreskog tretmana usluga notara u tim situacijama (Notarska komora i Ministarstvo pravde).
- Razmotriti mogućnost smanjenja notarske tarife prilikom potvrde, solemnizacije, privatnih isprava, za dodatnih 20%. Prednje iz razloga što stanke obično angažuju advokate za sačinjavanje privatnih isprava koje notar naknadno potvrđuje, pa je samim tim stvarni angažman notara kod potvrde privatnih isprava manjeg obima, a troškovi se dupliraju za usluge dva kvalifikovana pravnik (Notarska komora i Ministarstvo pravde).
- Razmotriti mogućnost smanjenja intervala za obračunavanja notarske naknade u odnosu na vrijednost predmeta pravnog posla kroz dodavanje među-intervalu kod raspona vrijednosti predmeta od 80.001 € do 120.000 € (Notarska komora i Ministarstvo pravde).
- Precizirati odredbe Zakona o notarima u dijelu koji se odnosi na pritužbe građana-stranaka na rad notara, propisati kome se podnose i na koji način nadležni organ, Notarska komora i Ministarstvo pravde po njima postupaju i u kom roku. Ustanoviti i obavezu na strani nadležnog organa Komore na podnošenje izvještaja stranci o aktivnostima preduzetim povodom pritužbe i zaključcima koji su rezultati sprovedenih aktivnosti.
- Precizirati odredbe Zakona o notarima u pogledu roka u kom je Notarska komora dužna da postupi po pritužbama stranaka zbog odbijanja notara da preduzme službeni radnju ili zaključi pravni posao, kao i uvođenje mogućnosti preispitivanja odluka Komore u postupku pred sudom, u slučaju odbijanja pritužbe.
- Povećati stepen transparentnosti notara u radu kroz javnu kontrolu. U tom pravcu treba organizovati javne diskusije od strane predstavnika Agencije za sprječavanje konflikta interesa, Notarske komore, Ministar-

stva pravde i NVO sektora, te razmatrati opravdanost svrstavanja notara u javne funkcionere, te izmjena odredbi Zakona o sprječavanju korupcije, kao i ustanovljavanja obaveze dostavljanja njihovih finansijskih izvještaja na uvid javnosti.

- Notarska komora treba da nastavi da se aktivno angažuje na planu razvijanja solidarnosti među notarima i suzbijanja nelojalne konkurencije. U tom pravcu, na nivou Skupštine Notarske komore, treba nastaviti raspravu i sagledati sve pozitivne i negativne aspekte predloga Odluke o ravnomjernoj raspodjeli angažmana notara u pravnim poslovima u kojima se kao stranke javljaju sa jedne strane građani, a sa druge strane banke i investitori. Na planu suzbijanja nelojalne konkurencije angažovati i Ministarstvo pravde i druge zainteresovane za pronalaženje adekvatnog rješenja i strategije.
- U procesu javnog raspravljanja predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privrednim društvima treba aktivno da učestvuju advokati i drugi pravni stručnjaci, posebno u pogledu ocjene opravdanosti inicijative Notarske komore kojom se predlaže ustanovljavanje isključivih ovlašćenja na strani notara prilikom sačinjavanja osnivačke i korporativne dokumentacije privrednih društava, odnosno potvrde privatnih isprava sačinjenih od strane advokata prilikom osnivanja ili registracije promjena u privrednim društvima, čime bi se po mišljenju notara povećala pravna sigurnost i dodatno proširio krug njihovih nadležnosti.

CONCLUSIONS

The introduction of notaries in the legal system of Montenegro in 2011 has had many positive effects, discussed in the analysis of the Notary Chamber and Ministry of Justice, but also highlighted by notaries as well as citizens.

Courts have been relieved of carrying out non-contentious probate proceedings, and following the adoption of the Act on Certification of Signatures and Extracts it is expected that the courts will be relieved of certification, too.

Greater legal certainty in trade of immovable property has been identified as one of the greatest advantages of the notarial system. The mandatory form of a notary record for certain legal transactions excludes the possibility of this legal transaction being concluded by an unauthorized person, while the possibility of multiple sale of the same real property is reduced to a minimum, particularly since the Real Estate Administration started publishing on its website active requests pertaining to specific title deeds.

In order to completely eliminate the problem of multiple sale of immovable property, **it is necessary to finally establish a network connecting notaries with the Real Estate Administration**, because although the degree of legal certainty in trade of real estate has increased considerably, cases of double sale of immovable property still exist in practice. Even though, according to the conclusions of the Notary's Work Analysis with a special emphasis on their work in probate cases, the Administration's promptness in publishing active requests pertaining to specific title deeds is underlined, the notaries point out that in practice the Real Estate Administration still does not keep all relevant data on its website as regards requests for registration filed in relation to specific immovable property, or regularly update these records. The networking of notaries amongst each other as well as with the Real Estate Administration has not yet occurred due to technical issues with the Administration; this activity is over a year overdue, although this networking is referred to as the most important item for achieving legal certainty since the beginning of the notaries' work. It is necessary that the Real Estate Administration and Ministry of Finance as the competent ministry, engage proactively in order to implement the Law on State Surveying and Cadastre of Immovable Property, and identify real problems that prevent its consistent application. On the other hand, it is necessary that the Ministry of Justice, Real Estate Administration and Notary Chamber of Montenegro agree on a dynamic plan of concrete activities to be carried out to the end of networking of notaries with the Real Estate Administration as well as on the time frame in which the concrete activities must be carried out.

Notarial system in Montenegro also contributes to the promotion of employment in the private sector, bearing in mind that there are between three and ten employees in notarial offices, as well as that their payment of income tax contributes significantly to the state budget. On the other hand, in northern mu-

municipalities Plav and Žabljak, ever since the introduction of notaries a problem has been present relating to the lack of interest of candidates for the appointment as a notary, which has not been overcome by carrying out activities from the Action Plan for the Judicial Reform Strategy implementation.

Furthermore, the notary service contributes to the government's fight against money laundering through reports that notaries submit to the Department for Prevention of Money Laundering and Financing of Terrorism. Also, all agreements on sale, lease, exchange, which create tax obligation for participants in a legal transaction, are submitted to the Tax Administration – thus, the process of calculating and collecting tax receivables has been made easier by their introduction into the legal system.

According to the public opinion poll, notary tariff has been assessed as acceptable, while the tariff applied in probate procedures entrusted to notaries is even more favorable than the courts tariff. However, there is room for the tariff reduction – according to the parties and attorneys – with regard to the fee for the provision of service of certifying private documents.

In the area of supervision over the work of notaries, **only the Ministry of Justice exercises more intensive supervision, from 2012 the Notary Chamber has not supervised the work of notaries to date, while the courts in the territory of major Montenegrin municipalities have not carried out direct supervision either, in the part relating to the work of notaries in probate cases they were entrusted with in line with the Amendments to Non-contentious Proceedings Act.**

Notaries' offices are left without public supervision to a considerable extent, since notaries are not considered public officials. **The range of supervision over the quality of work of notaries is partly limited, and the criteria for conducting such type of supervision should be more specifically regulated by applicable legal regulations.**

Over the six-year period, i.e. from the introduction of notary services in the Montenegrin legal system, disciplinary responsibility was established in relation to one notary only, for the breach of notary duty, while other initiated disciplinary proceedings became either time-barred or the Administrative Court annulled decisions of the disciplinary commission, while one disciplinary procedure has not yet been terminated. Bearing in mind that this is a newly established profession bound to show flaws in practice, one may conclude that **the statistical data do not, however, show a realistic picture of the oversights of notaries in their work in the previous period.** Although the Code of Notary Ethics provides for the establishment of Ethics Committee, to issue an opinion at the request of interested parties on the possible violation of the Code of Notary Ethics, the Ethics committee has not been formed to date by the Notary Chamber, nor has the Chamber issued such opinions. It is therefore necessary that the Chamber sets up the Ethics Committee in accordance with the Code of Notary Ethics.

The public opinion poll also shows that **the parties are not sufficiently informed about the way to file a complaint pertaining to the work of notaries**, so it is necessary that the Ministry of Justice and Notary Chamber undertake

concrete activities to improve the level of information among the parties on the way in which they can review the conduct and work of notaries.

There has been a dispute over unfair competition among notaries and a link between certain notaries and banks and larger investors in the area of construction of residential and commercial housing, whereby the notaries have for the time being only informally confirmed that this problem exists in practice, in the absence of sufficient material evidence. Notary Chamber is committed to resolving this problem – in that regard, at one of the sessions of the Notary Chamber Assembly it was proposed to adopt a decision on the equitable allocation of notarial engagement in concluding legal agreements with banks and investors, following the example of “100 + apartments” project; however, this decision was not adopted. The fact that the notaries lacked solidarity with respect to the adoption of such a proposal suggests that the favoring of certain notaries by banks and investors does exist. Thus, some notaries are still faced with the problem of reduced scope of work owing to ties between banks/investors and some of their colleagues, while the parties are left without the possibility to achieve more favorable tariffs and truly enjoy their freedom to choose a notary.

RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATIONS ARISING FROM THE RESULTS OF THE IMPLEMENTATION OF 2014–2016 ACTION PLAN

- It is necessary that the Notary Chamber and the Ministry of Justice jointly determine a plan of activities and concrete measures to encourage adequate workforce to carry out notarial services in municipalities in the north where not a single notary has been appointed, as the measures foreseen in the Action Plan have proved to be ineffective, with special emphasis on municipalities, Plav and Žabljak, in order to unburden the courts in the area of mandatory certifying of documents and conducting of probate procedures.
- Consider the possibility of subsidizing notaries appointed to work in the remaining municipalities by the state – the Ministry of Justice, in the part related to establishing and equipping of notarial offices as well as employment of personnel working in notarial offices, and possibly some tax incentives – exemption for notaries who work in those municipalities, because these are municipalities with reduced scope of economic activity and a small population.
- Consider the possibility of delegation – assignment of probate cases entrusted to notaries in larger municipalities to notaries in the northern municipalities with reduced scope of work, as this would, according to the recommendation of certain notaries, motivate performance of notarial services in municipalities where there was no appointment of an appropriate number of notaries.
- Set a deadline for the Government to adopt amendments to the Rules on internal organization and systematization in the Ministry of Justice. Upon its adoption, it would be possible to immediately continue to advertise vacancies for employment in the Ministry of Justice to perform more frequent and more effective supervision over the work of notaries and bailiffs.
- Harmonize the Plan of direct supervision of notaries with the courts as well, and determine the required number and structure of personnel carrying out such supervision with regard to the quality of work in dealing with entrusted probate cases, given that so far in the largest municipalities only indirect control has been carried out through drafting of semi-annual reports, which the notaries in accordance with the Non-contentious Proceedings Act submit to basic courts that entrusted these cases to them.
- Make a detailed internal plan for realization of the most important activity for the establishment of legal certainty in immovable property transactions, in order to define the role and activities of each participant individually in the networking of notarial information system with the information system of the Real Estate Administration (Ministry of Justice, Notary Chamber, Real Estate Administration), as well as a man-

datory time frame for this task, to better coordinate and monitor the performance dynamics of each project participant, in particular the Real Estate Administration.

- The Ministry of Finance – as a competent ministry for the Real Estate Administration – should be more proactive with its oversight of the implementation of activities by the Administration in cooperation with the Ministry of Justice and the Notary Chamber, in order to enable better coordination and monitoring of the dynamics of execution of the tasks of each participant in the project of networking of notaries with the Real Estate Administration.
- Continue with networking together all notarial offices pending the establishment of an information system, which would connect notary offices with the Real Estate Administration, since the software solution for the implementation of these activities has already been developed, as well as the plan for maintenance of this software system. The former – because in the meantime, i.e. pending connection between notarial offices and the Real Estate Administration, which has been significantly delayed, the level of legal certainty in trade of real estate will have been almost completely achieved in this manner, excluding the possibility of multiple sales of real estate with different notaries, through power of attorney and the like (Ministry of Justice and Notary Chamber).
- In any case, modify the existing software solution for networking notarial offices with each other, in a way that allows for the keeping of a unique record of concluded preliminary contract for the sale of immovable property under construction (Ministry of Justice and Notary Chamber).
- The Ministry of Finance should undertake activities to identify real obstacles to the implementation of provisions from Article 12 of the Law on State Survey and Cadastre of Immovable Property with the personnel of the Real Estate Administration and its regional units.
- After identifying obstacles for timely implementation of the Law on State Survey and Cadastre of Immovable Property, it is necessary for the Ministry of Finance to establish a plan to eliminate these obstacles to establish greater legal certainty in real estate transactions – the very objective of the amended legal solution. In this part, it is also necessary to consider the need to revise the Rules on internal organization and systematization in the Ministry of Finance with regard to increasing the number of employees in the regional units of the Real Estate Administration.

OTHER RECOMMENDATIONS ARISING FROM THE CONCLUSIONS OF THE REPORT

- Amend provisions of the Notaries Act regulating supervision over the quality of notaries' work so as to determine closer criteria of such supervision and competent supervisory body similar to the model of supervision over the work of courts and judges.

- It is necessary to monitor the scope of court cases in which legal deeds formed or confirmed (solemnized) by the notaries are impugned, as well as the proceedings initiated against notaries (both criminal and civil). The former for the purpose of faster identification of possible qualitative omissions in their work and the fulfilment of conditions for launching disciplinary proceedings against acting notaries, which may be achieved by developing relevant annual reports to be submitted to the Ministry of Justice and the Notary Chamber by competent courts/prosecutors' offices.
- The Notary Chamber should actively and directly partake in supervising of the work of notaries in accordance with its competence envisaged by the Notaries Act; with that in mind, it is necessary to draft a plan of regular monitoring to be made available to the public.
- Establish ethics committee to issue opinions at the request of interested parties on the violation of the Code of Notary Ethics in each individual case.
- On the website of the Notary Chamber and Ministry of Justice, as well as in all notarial offices, there should be visible information for the parties on how to file a complaint, and to whom, with regard to the work of notaries.
- Amend the Notary Tariff provisions through introducing the exemption from the obligation to settle the notary fee for the socially vulnerable categories of persons as well as establishing the criteria for approval of the full release of the obligation to bear these costs and tax treatment of notary services in these situations (the Notary Chamber and Ministry of Justice).
- Consider the possibility of reducing the notary tariff for solemnization of private documents by an additional 20%. This because the parties usually engage attorneys to draw up their private documents that the notary subsequently solemnizes, therefore, the actual engagement of a notary in certifying private documents is of lesser scope. Also, a fee for the services of two qualified legal professionals thus increases twofold (the Notary Chamber and Ministry of Justice).
- Consider the possibility of reducing the interval for calculating notarial fees in relation to the value of the subject of a legal transaction by adding inter-interval at the range of the value of the object from 80.00€ to 120.000€ (the Notary Chamber and Ministry of Justice).
- Specify in more detail provisions of the Notaries Act related to the complaints of citizens – parties to the work of notaries, to define the authority to address a complaint to as well as the manner and time frame for the competent body, the Notary Chamber and the Ministry of Justice to act on these complaints. Establish also an obligation of the competent body to submit a report to the party on actions taken on the occasion of the complaint and conclusions thereof.
- Specify in more detail provisions of the Notaries Act regarding the time period in which the Notary Chamber must act on the complaints

of parties filed for notary's refusal to take official action or conclude a legal transaction; also, introduce the possibility to review decisions of the Chamber in court proceedings in the event of rejection of the complaint.

- Increase the degree of transparency of notaries' work through public oversight. To this end, organize public discussions by representatives of the Agency for the Prevention of Conflict of Interest, the Notary Chamber, the Ministry of Justice and NGO sector, and assess justification for placing notaries among the ranks of public officials, for amending the provisions of the Anti-Corruption Act, as well as establishing the obligation to make their financial reports available to public.
- It is necessary that the Notary Chamber continue to actively participate in developing solidarity among the notaries and the fight against unfair competition. To this end, at the level of the Notary Chamber Assembly, all positive and negative aspects should be reconsidered, as well as the justification of the proposal of the Decision on equitable allocation of notarial engagement in legal affairs in which clients appear as citizens, on one side, and banks and investors on another. The Ministry of Justice and the NGO sector should also be engaged in the fight against the unfair competition in order to find an adequate solution and strategy.
- In the public debate on the proposal of the Act on Amendments to the Business Associations Act – with the active participation of attorneys and legal professionals – assess justification of the initiative of the Notary Chamber proposing that the exclusive competence of notaries be prescribed in drawing up founding and corporate documentation of business associations, solemnizing private documents drafted by attorneys in the founding or registration of changes in business associations, which would, in the opinion of the notaries, increase legal certainty.

