

PRAVOBRANILAŠTVO

Institucionalni kapaciteti i praksa
pravobranilaštava jedinica lokalne samouprave
na jugu Srbije



Prof. dr Nevena Petrušić
Dr Bojana Verović
Stefan Vlatković



PRAVOBRANILAŠTVO

Institucionalni kapaciteti i praksa pravobranilaštava jedinica lokalne samouprave na jugu Srbije

Autori:

Prof. dr Nevena Petrušić

Dr Bojana Verović

Stefan Vlatković

Niš, 2026

Izdavač

Odbor za ljudska prava Niš (CHRIN)

Za izdavača

Dragan Đorđević, predsednik Odbora za ljudska prava Niš (CHRIN)

Urednik

Mihajlo Čolak

Lektura i korektura

Teodora Todorić Milićević

Dizajn i grafička priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

Dosije studio, Beograd

ISBN: 978-86-906746-0-2

Elektronska verzija publikacije

<https://www.pravosudnabaza.org/publikacije>

Publikacija je sačinjena u sklopu rada koalicije Pravosudna baza jug (PBJ). Terensko istraživanje, izrada studije i objavljivanje ove publikacije deo su projekta „Jačanje kapaciteta za vladavinu prava – jug Srbije (FAZA 2)“, u celosti podržanog od strane Fondacije za otvoreno društvo Srbija.

Zahvaljujemo ovom prilikom Fondaciji za otvoreno društvo Srbija na podršci i napominjemo da svi stavovi i mišljenja izneti u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima i izdavaču i ne moraju nužno predstavljati stavove i mišljenja Fondacije za otvoreno društvo Srbija.

Svi pojmovi koji su u tekstu upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	4
LISTA SKRAĆENICA (prema redosledu pojavljivanja u tekstu).....	5
I OPŠTE INFORMACIJE O ISTRAŽIVANJU.....	7
II METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA.....	9
III TEORIJSKI I PRAVNI OKVIR PRAVOBRANILAČKE DELATNOSTI.....	13
IV ANALIZA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA I PRAVOBRANILAČKE PRAKSE.....	79
V KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE	124
PRILOZI	134
Prilog br. 1 UPITNIK ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA O INSTITUCIONALNIM KAPACITETIMA I USLOVIMA RADA PRAVOBRANILAŠTAVA	134
Prilog br. 2 UPITNIK ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA O RADU PRAVOBRANILAŠTAVA	138
Prilog br. 3. PROTOKOL ZA FOKUS-GRUPNI INTERVJU	141
Prilog br. 4 SAGLASNOST ZA UČEŠĆE U FOKUS-GRUPNOM INTERVJU ...	143
Prilog br. 5 ANKETARSKI LIST	144
BIOGRAFIJE AUTORA.....	145

PREDGOVOR

Kroz rad Pravosudne baze jug (PBJ) nametnula se neophodnost detaljnijeg bavljenja pravobranilaštvom. Jasno je da pravobranilaštvo ima značajna ovlašćenja u zaštiti imovinskih prava i interesa države i njenih teritorijalnih jedinica, poštovanju zakonitosti i vladavine prava, te sprečavanju eventualnih zloupotreba i nastanka štete. Kao koalicija čije se članice nalaze na jugu Srbije, bilo nam je najlogičnije da istražimo ono što se nalazi u našem komšiluku – pravobranilaštva jedinica lokalne samouprave na području juga Srbije.

Baveći se ovim pravobranilaštvima, neminovno je bilo da se najpre osvrnemo na pravnu prirodu, strukturu i teorijski i pravni okvir pravobranilačke delatnosti te predstavimo različite organizacione oblike pravobranilaštava u nekim, nama sličnim pravnim sistemima. Primarni cilj istraživanja bilo je sticanje saznanja o ljudskim i materijalnim resursima, i kapacitetima i uslovima rada pravobranilaštava na jugu Srbije, kao i o rezultatima njihovog rada ostvarenim u obavljanju pravobranilačke funkcije.

Sprovođenje istraživanja je povereno istraživačko-autorskom timu Pravosudne baze jug koji su činili dr Nevena Petrušić, profesorica Pravnog fakulteta u Nišu u penziji, ovde u svojstvu rukovoditeljke istraživačko-autorskog tima, dr Bojana Verović, asistentkinja na Pravnom fakultetu u Nišu, i Stefan Vlatković, advokat iz Niša, oboje u svojstvu članova tima i koautora. Autorskom timu su logistički i organizaciono-administrativno pomagali zaposleni u Odboru za ljudska prava Niš.

Istraživanje je sprovedeno tokom 2023. godine, a pisanje studije je okončano u prvom kvartalu 2024. godine. Nalazi i podaci izloženi u publikaciji odražavaju stanje utvrđeno u navedenom periodu.

Mihajlo Čolak
Pravosudna baza jug

LISTA SKRAĆENICA

(prema redosledu pojavljivanja u tekstu)

DP	Državno pravobranilaštvo (Republike Srbije)
PAPV	Pravobranilaštvo Autonomne pokrajine Vojvodine
PJLS	Pravobranilaštva jedinica lokalne samouprave
JLS	Jedinica lokalne samouprave
PBJ	Pravosudna baza jug
ZoPBIH	Zakon o pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine, <i>Službeni glasnik BiH</i> , br. 8/2002, 10/2002 – ispr. 44/2004, 102/2009 i 47/2014.
ZoFP	Zakon o Federalnom pravobranilaštvu, <i>Službene novine FBiH</i> , br. 2/1995, 12/1998, 18/2000, 61/2006.
ZoPRS	Zakon o pravobranilaštvu Republike Srpske, <i>Službeni glasnik Republike Srpske</i> , br. 7/2018.
ZoPBD	Zakon o pravobranilaštvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, <i>Službeni glasnik Brčko distrikta BiH</i> , br. 28/2006, 19/2007, 17/2008, 20/2010, 15/2015 i 28/2018 (prečišćen tekst).
PBiH	Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine
KM	Konvertibilne marke
FP	Federalno pravobranilaštvo (Federacije Bosne i Hercegovine)
PRS	Pravobranilaštvo Republike Srpske
PBD	Pravobranilaštvo Brčko distrikta
ZCG	Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore
ZDI	Zakon o državnoj imovini, <i>Službeni list CG</i> , br. 21/2009 i 40/2011.
ZoDO	Zakon o državnom odvjetništvu, <i>Narodne novine</i> , br. 67/2018, 21/2022.
DO	Državno odvjetništvo (Republika Hrvatska)
DO	Državno odvetništvo (Republika Slovenija)
ZoDO	Zakon o državnom odvetništvu, <i>Uradni list RS</i> , br. 23/2017.
ZoDP	Zakon o državnom pravobranilaštvu Republike Severne Makedonije, <i>Služben vesnik RSM</i> , br. 87/2007 i 104/2015.
DP	Državno pravobranilaštvo (Republike Severne Makedonije)
FP	Finansijska prokuratura (Republike Austrije)

ZoFP	Zakon o finansijskoj prokuraturi (Republike Austrije), <i>Bundesgesetz über die Finanzprokuratur</i> , BGBl I Nr. 110/2008.
DP	Državno pravobranilaštvo (Republike Italije)
Dekret	Kraljev dekret iz 1933. godine (Republika Italija), <i>Regio Decreto 30 ottobre 1933</i> , n. 1612-
Zakon	Zakon broj 103/1079 (Republika Italija)
KP	Kancelar pravde (Kraljevine Švedske)
ZoNKP	Zakon o nadzoru kancelara pravde, <i>Lag (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn</i>
Uredba	Uredba o dužnostima kancelara pravde, <i>Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern</i>
ZoP	Zakon o pravobranilaštvu (Republike Srbije), <i>Službeni glasnik RS</i> , br. 98/2006 i 115/2021.
RS	Republika Srbija
ZPP	Zakon o parničnom postupku (Republike Srbije), <i>Službeni glasnik RS</i> , br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 dr. zakon.
Tarifa	Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata, <i>Službeni glasnik RS</i> , br. 43/2023.
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava

I OPŠTE INFORMACIJE O ISTRAŽIVANJU

Zaštita imovinskih i drugih građanskih prava i interesa države, jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave od ključnog je značaja za ostvarivanje principa vladavine prava, održivi društveni razvoj i efikasno ostvarivanje njihovih nadležnosti u zadovoljenju potreba građana. U Republici Srbiji poslove zaštite prava i interesa države, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave obavljaju Državno pravobranilaštvo (DP), Pravobranilaštvo Autonomne pokrajine Vojvodine (PAPV) i pravobranilaštva jedinica lokalne samouprave (PJLS).

U okviru projekta „Nastavak razvoja koalicije Pravosudna baza jug (PBJ) – Spin-off“, čiji je nosilac i realizator Odbor za ljudska prava Niš, a koji je usmeren na unapređenje postojećih i izgradnju novih kapaciteta za praćenje i angažman u oblasti vladavine prava, s naročitim fokusom na reformu pravosuđa, pored ostalih aktivnosti, planirano je sprovođenje istraživanja koje bi omogućilo da se prikupe i analiziraju podaci o kapacitetima, uslovima rada i praksi PJLS na području Južne Srbije i mapiraju izazovi s kojima se u svom radu susreću.

Područje Južne Srbije obuhvata pet upravnih okruga: Nišavski, Toplički, Jablanički, Pčinjski i Pirotski upravni okrug, na čijoj je teritoriji ukupno 28 jedinica lokalne samouprave (JLS) – pet u statusu grada i 23 u statusu opština.¹

Nišavski upravni okrug		
1.		Grad Niš
2.		Opština Aleksinac
3.		Opština Svrlijig
4.		Opština Merošina
5.		Opština Ražanj
6.		Opština Doljevac
7.		Opština Gadžin Han
Toplički upravni okrug		
8.		Grad Prokuplje
9.		Opština Blace
10.		Opština Kuršumlija
11.		Opština Žitorađa
Jablanički upravni okrug		
12.		Grad Leskovac

13.		Opština Bojnik
14.		Opština Lebane
15.		Opština Medveđa
16.		Opština Vlasotince
17.		Opština Crna Trava
Pčinjski upravni okrug		
18.		Grad Vranje
19.		Opština Vladičin Han
20.		Opština Surdulica
21.		Opština Bosilegrad
22.		Opština Trgovište
23.		Opština Bujanovac
24.		Opština Preševo
Pirotski upravni okrug		
25.		Grad Pirot
26.		Opština Bela Palanka
27.		Opština Babušnica
28.		Opština Dimitrovgrad

Region Južne Srbije pripada kategoriji nedovoljno razvijenih regiona, to jest regiona u kojima je vrednost bruto domaćeg proizvoda ispod vrednosti republičkog proseka.² Među JLS obuhvaćenim istraživanjem samo je Niš u kategoriji JLS čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka, a samo gradovi Vranje i Pirot pripadaju kategoriji JLS čiji je stepen razvijenosti 80–100% republičkog proseka. Ostale JLS su izrazito nedovoljno razvijene (ispod 60% republičkog proseka), a među njima čak 12 JLS spada u kategoriju devastiranih područja (ispod 50% republičkog proseka), od ukupno 19 opština koje pripadaju ovoj kategoriji JLS.³

² Član 2 Uredbe o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu (*Sl. glasnik RS*, br. 104/2014).

³ Član 3 Uredbe.

II METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

1. Cilj i predmet istraživanja

Rad pravobranilačkih organa u Republici Srbiji nije bio predmet šireg interesovanja naučne i stručne javnosti. U okviru funkcionalnih analiza pravosudnog sistema pažnja je uglavnom usmerena na sudove i javna tužilaštva, tako da postoje oskudni podaci o položaju i delatnosti pravobranilaštava, iako su ona deo pravosudnog sistema i imaju značajnu ulogu u zaštiti zakonitosti i ostvarivanju principa vladavine prava. Zbog takvog pristupa, ne postoje širi uvidi u organizaciju, resurse, kapacitete i praksu pravobranilaštava. Tome doprinosi i činjenica da u informatorima o radu pravobranilaštva ima malo podataka o obavljanju pravobranilačkih poslova. Uglavnom se navode podaci o zaposlenima i podaci o ukupnom broju predmeta na godišnjem nivou, bez razvrstanih podataka o vrsti predmeta, vrsti i broju sudskih postupaka i postupaka pred organima uprave i drugim telima, vrsti organa JLS koje je pravobranilaštvo zastupalo *ex lege* i na osnovu punomoćja, procesnom položaju zastupanih stranaka (tužilac, tuženi, umešač, stranka u upravnom postupku i dr.), broju stručnih mišljenja koje je pravobranilaštvo dalo na zahtev pojedinih organa i slično. S druge strane, godišnji izveštaji o radu pravobranilaštava često nisu javno dostupni, tako da šira stručna i laička javnost nema uvid u ostvarivanje pravobranilačkih funkcija, rezultate rada pravobranilaštava, kao ni u izazove s kojima se pravobranilaštva susreću u svom radu.

Imajući u vidu ulogu pravobranilaštava u zaštiti imovinskih prava i interesa države i jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave i njihov značaj s aspekta ostvarivanja principa vladavine prava, postoji opravdana potreba da se prikupe, sistematizuju i analiziraju podaci o ljudskim i materijalnim resursima i kapacitetima, uslovima i rezultatima rada PJLS na području Južne Srbije.

2. Dizajn istraživanja

Istraživanje ima karakter eksplorativnog (pilot) istraživanja. Dizajn i metodologija istraživanja uslovljeni su ciljem i predmetom istraživanja, kao i ograničenjima u pogledu broja istraživača i vremenskog okvira istraživanja.

Istraživanje se sastoji od dva segmenta.

1) *Desk istraživanje*, koje obuhvata pregled relevantnih propisa i ranijih istraživanja, te analizu akademske i stručne literature posvećene položaju i ulozi pravobranilaštva. Rezultati ovog segmenta istraživanja pružiće komparativni pregled modela pravobranilačke delatnosti, kao i uvid u pravni status, nadležnosti i ovlašćenja pravobranilaštava obuhvaćenih istraživanjem.

2) *Empirijsko istraživanje*, koje obuhvata prikupljanje, obradu i analizu podataka za period 2021–2022. godine o kapacitetima, uslovima rada i praksi PJLS na području Južne Srbije.

Definisani su sledeći istraživački zadaci:

- proceniti materijalne i ljudske resurse, kapacitete i uslove rada PJLS s područja Južne Srbije;
- steći uvid u praksu PJLS obuhvaćenih istraživanjem u obavljanju pravobranilačkih poslova;
- mapirati ključne izazove u radu PJLS obuhvaćenih istraživanjem.

Empirijsko istraživanje je realizovano primenom dva kvantitativna i jednog kvalitativnog metoda:

- prikupljanje, obrada i analiza podataka o institucionalnim kapacitetima i uslovima rada pravobranilaštava (objektivna statistika); za prikupljanje ovih podataka izrađen je *Upitnik za prikupljanje podataka o institucionalnim kapacitetima i uslovima rada pravobranilaštava* (Prilog br. 1);
- prikupljanje, obrada i analiza podataka o radu PJLS na poslovima zastupanja, davanja mišljenja i saveta, pregovaranja u postupcima za sporazumno rešavanje spornih pitanja i drugih poslova iz nadležnosti pravobranilaštava (objektivna statistika); podaci su prikupljeni pomoću *Upitnika za prikupljanje podataka o radu pravobranilaštava* (Prilog br. 2);
- ispitivanje stavova i mišljenja o radu, uslovima rada i izazovima u radu PJLS (fokus-grupni intervju). Za ovaj deo istraživanja izrađeni su sledeći instrumenti: *Protokol za fokus-grupni intervju* (Prilog br. 3), *Saglasnost za učešće*

u fokus-grupnom intervjuu (Prilog br. 4) i Anketarski list (Prilog br. 5).

3. Prikupljanje podataka: izazovi i ograničenja

Prikupljanje podataka praćeno je brojnim izazovima, prevashodno zbog teškoća u uspostavljanju kontakata s pravobranilaštvima, nedostupnosti izveštaja o radu PJLS, ignorisanja molbe za popunjavanje i dostavljanje upitnika od strane velikog broja PJLS, znatnog kašnjenja s dostavljanjem popunjenih upitnika, navođenja zbirnih umesto razvrstanih podataka o radu, relativno slabog odziva pravobranilaca da učestvuju u fokus-grupnom intervjuu i drugog.

Od ukupno 28 PJLS obuhvaćenih istraživanjem kojima su dostavljeni upitnici, samo je 13 pravobranilaštava popunilo upitnike, uprkos urgencijama i upućivanju ličnih molbi pravobranilaštva.⁴ Upitnike su popunila pravobranilaštava sledećih JLS: gradova Vranje, Leskovac, Niš, Pirot i Prokuplje, i opština Aleksinac, Babušnica, Blace, Bojnik, Vladičin Han, Dimitrovgrad, Merošina⁵ i Svrlijig.

Fokus-grupna diskusija održana je 8. 12. 2023. godine. Pozivu za učešće u fokus-grupnoj diskusiji odazvalo se samo osam gradskih i opštinskih pravobranilaca, od ukupno 28 pozvanih, od kojih su neki prethodno najavili svoje učešće, ali su ga kasnije otkazali. Intervju je bio polustrukturiran, a vodili su ga autori istraživanja kao moderatori.

U sprovođenju i moderiranju fokus-grupnog intervjua, kao i u prezentovanju rezultata, striktno su poštovani etički standardi istraživanja koja uključuju ljude. Na početku intervjua, predstavljeni su predmet i ciljevi istraživačkog projekta, kao i struktura, koncept i agenda fokus-grupe. Okvir fokus-grupnog intervjua dat je kroz teme za razgovor utvrđene *Protokolom za fokus-grupni*

⁴ Kontakt je uspešno ostvaren putem imejla i/ili telefona svih 28 PJLS, ali 15 PJLS se nije odazvalo pozivu za učešće u istraživanju.

⁵ Kad je reč o upitniku o radu pravobranilaštava, u odnosu na opštinu Merošina, istraživačima su za pojedine kategorije bili dostupni samo zbirni podaci za period 2021, 2022. i 2023. godine, ili zbirni podaci s istaknutim podacima za 2023. godinu. U tim slučajevima, a u interesu poređenja podataka za 2022. godinu, odnosno za vremenski period koji je predmet istraživanja, ukupni zbirni podaci za ove kategorije deljeni su brojem tri kako bi se dobili jednogodišnji podaci, ili su od zbirnih podataka za sve tri godine oduzimani podaci za 2023. godinu, u kom slučaju bi preostali podaci bili deljeni s dva.

intervju, kroz koje su učesnike uvodili moderatori. Intervju je imao oblik slobodnog razgovora zasnovanog na razmeni iskustava i stavova, tako da su se teme preplitale, a diskusija je bila sadržajna.

Ključni izvor podataka o ljudskim i materijalnim resursima, kao i uslovima i rezultatima rada, jesu sama PJLS, odnosno pravobranioци, koji su pružili podatke i procenjivali pojedine aspekte uslova rada. Usled limita u pogledu broja istraživača i vremenskog okvira istraživanja, nije bilo moguće prikupiti podatke od samih zaposlenih u pravobranilaštvima, što je jedno od ograničenja istraživanja.

Metodologija istraživanja, uprkos ograničenjima, obezbedila je da nalazi, zaključci i predlozi budu zasnovani na objektivnim i proverljivim podacima. Treba, međutim, imati u vidu da, prema planu istraživanja, istraživački uzorak čini 28 PJLS na području Južne Srbije, pri čemu je manje od polovine njih (ukupno 13) aktivno učestvovalo u istraživanju. Zato nalazi istraživanja ne omogućavaju da se vrši bilo kakva generalizacija rezultata o uslovima i rezultatima rada PJLS, ali pružaju osnov za razradu hipotetičke baze za nova i sveobuhvatna istraživanja kapaciteta i prakse PJLS i kritičko sagledavanje njihove pozicije u pravnom sistemu i ostvarenih rezultata na planu zaštite imovinskih prava i interesa JLS.

III TEORIJSKI I PRAVNI OKVIR PRAVOBRANILAČKE DELATNOSTI

1. Pravobranilačka delatnost

U svakoj državi postoji potreba za zaštitom imovinskih prava i interesa države, njenih organa i drugih javnopravnih subjekata. Istorijski posmatrano, priznavanje da država ima svoju posebnu građanskopravnu ličnost označilo je početak nastanka posebnih organa koji zastupaju državu i staraju se o zaštiti njenih prava i interesa.⁶ Pretečom pravobranilaštva smatra se rimski *Advocatus fisci*, koji je zastupao javnu blagajnu odvojenu od blagajne imperatora. Od tog vremena pa do danas, izuzev u srednjem veku, postoje državna pravobranilaštva kao posebni državni organi koji vrše pravobranilačku funkciju, kao zastupnici i savetnici države u zaštiti njenih imovinskih prava i interesa.⁷

U savremenom pravu pravobranilačka delatnost obuhvata skup raznovrsnih poslova u domenu pravne zaštite imovinskih prava i interesa države i drugih javnopravnih subjekata. Iako je, uporednopravno posmatrano, nadležnost organa koji obavljaju pravobranilačku delatnost različita, pravobranilački poslovi se mogu grupisati u nekoliko grupa poslova kojima se ostvaruju različite pravobranilačke funkcije: funkcija zastupanja, savetodavna (konsultativna) funkcija, funkcija pregovaranja radi sporazumnog rešavanja sporova i institucionalna funkcija organa koji obavlja pravobranilačku delatnost.⁸

Zastupnička funkcija obuhvata poslove zastupanja države i drugih javnopravnih subjekata u sudskim i drugim postupcima. U ovim postupcima pravobranilaštvo je zastupnik po zakonu, a može imati i ulogu punomoćnika subjekata koje po zakonu ne zastupa.

Savetodavna (konsultativna) funkcija pravobranilaštva ostvaruje se davanjem stručnih pravnih mišljenja i saveta subjektima u

⁶ O tome, šire: Kamhi, S. Učešće javnog tužioca u rešavanju građanskih predmeta pred sudovima, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, V, 1957, Sarajevo, str. 79–80; Šago, D., Domić, R. Uloga državnog odvjetnika u parničnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 1/2013, str. 199–222.

⁷ Romac, A. Rječnik rimskog prava, Informator, Zagreb, 1989, str. 23.

⁸ Rašević, Ž. Javno pravobranilaštvo između pravosuđa i državne uprave, Pravni zapisi, 3/2012, 1, str. 182.

domenu ostvarivanja njihovih imovinskih prava i interesa, čime se doprinosi boljoj zaštiti imovinskih prava i interesa države, ali i jačanju vladavine prava i pravne države.

Pregovaračka funkcija pravobranilaštva ogleda se u aktivnosti koje preduzima u cilju vansudskog (sporazumnog) rešavanja sporova. Postupak za pokušaj sporazumnog rešavanja spora može biti fakultativan ili obavezujuć, kada ima karakter prethodnog postupka u odnosu na sudski, odnosno drugi postupak.

Institucionalna funkcija organa koji obavlja pravobranilačku delatnost podrazumeva njegovo zakonsko ovlašćenje da u svoje ime, po službenoj dužnosti, pokreće određene postupke kad je na to ovlašćen posebnim propisima.

2. Institucionalni modeli ostvarivanja pravobranilačke funkcije u uporednim pravnim sistemima

Pravobranilačku delatnost vrši određeni stručni organ (pravobranilaštvo u materijalnom smislu), ali to nužno ne podrazumeva postojanje posebnog pravobranilačkog organa (pravobranilaštvo u formalnom smislu).⁹ Komparativna analiza propisa kojima je uređena pravobranilačka delatnost pokazuje da su u uporednim pravnim sistemima razvijeni raznovrsni institucionalni modeli ostvarivanja pravobranilačke funkcije, u skladu sa specifičnostima državnog uređenja, pravnom tradicijom i kulturom. Iako postoji veliki diverzitet u pogledu kompozicije, pravnog statusa i delokruga rada organa koji obavljaju pravobranilačku funkciju, uz veliko uopštavanje, može se identifikovati nekoliko institucionalnih modela.

U državama anglosaksonske pravne tradicije pravobranilačka delatnost je deo poslova zastupanja države u sudskim postupcima, koji uključuju i krivično gonjenje, a koje obavlja kancelarija državnog advokata (engl. *Attorney General, State Attorney*). U državama kontinentalnog prava primenjena su dva pristupa – poslovi zaštite imovinskih interesa države povereni su posebnom organu ili su spojeni s poslovima krivičnog optuženja i povereni istom organu.

U nekim državama funkciju pravobranilaštva vrši jedan organ (državna advokatura), dok su u nekim državama ova funkcija ili neki njeni segmenti povereni većem broju organa, prema nivoima vlasti ili prema oblastima delovanja.

⁹ Tratar, B. Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ, Pravosodni bilten (PB) 3/2014, str. 92.

Nije isti ni pravni status organa kojima je poverena pravobranilačka funkcija, a različita je i njihova pozicija u pravnom sistemu, kao i nazivi koji se koriste za njihovo označavanje: „pravobranilaštvo“, „državna advokatura“, „zastupnik državnih interesa“ i drugi, što može stvoriti izvesne zabune u pogledu identifikacije organa koji vrši pravobranilačku funkciju.¹⁰

U narednom odeljku dajemo pregled institucionalnih i organizacionih modela ostvarivanja pravobranilačke funkcije u državama s prostora bivše Jugoslavije, kao i različitih modela koji su razvijeni u izabranim uporednim pravnim sistemima država Evropske unije.

2.1. Pravobranilaštvo u državama bivše Jugoslavije

Države s prostora bivše Jugoslavije, posle sticanja nezavisnosti, zakonski su uredile pravobranilačku delatnost odstupajući, u većoj ili manjoj meri, od uređenja pravobranilaštva u nekadašnjoj zajedničkoj državi, u kojoj su sve republike i pokrajine, kao i JLS, imale svoja pravobranilaštva, kao organe kojima je bilo povereno zastupanje ovih „društenopolitičkih zajednica“ u svim imovinsko-pravnim stvarima.

Bosna i Hercegovina, Srbija i Makedonija zadržale su instituciju pravobranilaštva kao poseban organ, kao i naziv ove institucije. I u Sloveniji pravobranilačku delatnost obavlja poseban organ, ali je raniji naziv Državno pravobranilaštvo zamenjen nazivom Državno odvetništvo. U Hrvatskoj pod nazivom Državno odvjetništvo deluje institucija koja obavlja i pravobranilačku i optužnu delatnost. U Crnoj Gori je obrazovana posebna institucija za vršenje pravobranilačke funkcije, čiji je naziv Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore.

2.1.1. Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini¹¹ pravobranilačka delatnost regulisana je Zakonom o pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine (ZoPBIH),¹²

¹⁰ O terminološkim problemima u označavanju pravobranilačkih organa u pojedinim državama, šire: Prodanović, J. Uređenje državnog pravobranilaštva u uporednom pravu, Bilten Republičkog javnog pravobranilaštva, br. 1/2014, str. 44–49.

¹¹ Bosna i Hercegovina je složena država, koja se, prema Opštem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, sastoji od entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, dok je oblast Brčkog proglašena distriktom.

¹² *Sl. glasnik BiH*, br. 8/2002, 10/2002 – ispr, 44/2004, 102/2009 i 47/2014.

zakonima njenih entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske: Zakonom o Federalnom pravobranilaštvu (ZoFP)¹³ i Zakonom o pravobranilaštvu Republike Srpske (ZoPRS),¹⁴ kao i Zakonom o pravobranilaštvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (ZoPBD),¹⁵ koji ima sopstvene organe zakonodavne, izvršne i sudске vlasti.

Pravobranilačku funkciju u Bosni i Hercegovini vrše Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine, Federalno pravobranilaštvo, Pravobranilaštvo Republike Srpske, Pravobranilaštvo Brčko distrikta i kantonalna i gradska, odnosno opštinska pravobranilaštva koja postoje na području Federacije BiH.¹⁶

Pravobranilaštvo Bosne i Hercegovine (PBiH) poseban je državni organ nadležan za vršenje poslova pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine, njenih institucija i drugih organizacija koje se finansiraju iz budžeta Bosne i Hercegovine. Funkciju Pravobranilaštva vrše pravobranilac, dva zamenika pravobranioca i više pomoćnika pravobranioca.¹⁷ Oni se imenuju na četiri godine i mogu biti ponovo imenovani.¹⁸ Pravobranioca i njegove zamenike imenuje i razrešava Savet ministara Bosne i Hercegovine, dok pomoćnike pravobranioca imenuje i razrešava pravobranilac.¹⁹ Uslovi za vršenje funkcije pravobranioca, njegovih zamenika i pomoćnika propisani su zakonom.²⁰

U nadležnosti PBiH su različite vrste poslova: pravno savetovanje i zastupanja pred sudovima i drugim organima u Bosni i Hercegovini i inostranstvu i drugi poslovi pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Bosne i Hercegovine, njenih institucija i drugih organizacija koje se finansiraju iz budžeta. U ostvarivanju pravobranilačke funkcije, PBiH preduzima pravne radnje na zahtev ili po sopstvenoj inicijativi.²¹ Ono je zastupnik Saveta ministara Bosne i Hercegovine pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine.

¹³ *Službene novine FBiH*, br. 2/1995, 12/1998, 18/2000, 61/2006.

¹⁴ *Sl. glasnik Republike Srpske*, br. 7/2018.

¹⁵ *Sl. glasnik Brčko distrikta BiH*, br. 28/2006, 19/2007, 17/2008, 20/2010, 15/2015 i 28/2018 (prečišćen tekst).

¹⁶ Federacija Bosne i Hercegovine je entitet koji se sastoji od deset kantona, koji se dalje administrativno dele na 79 opština.

¹⁷ Član 2, st. 1 ZoPBiH.

¹⁸ Član 6 ZoPBiH.

¹⁹ Član 4 ZoPBiH.

²⁰ Član 3 ZoPBiH.

²¹ Član 13, st. 1, 2 i 13 ZoPBiH.

Pored toga, ono je punomoćnik države, njenih institucija i drugih organizacija u postupcima u upravnim sporovima u kojima su oni tužena stranka. U nadležnosti PBiH je i zastupanje Bosne i Hercegovine, njenih institucija i drugih organizacija pred stranim i međunarodnim sudovima, arbitražama i organima drugih država.²²

U vršenju poslova zastupanja PBiH ima ulogu zastupnika po zakonu i ovlašćeno je da preduzima sve radnje koje preduzima stranka u postupku.²³ Institucije Bosne i Hercegovine i druge organizacije dužne su da blagovremeno obaveste Pravobranilaštvo o slučajevima u kojima je ono ovlašćeno da ih zastupa i ulaže pravna sredstva i preduzima druge zakonom određene pravne radnje i da mu dostave svu potrebnu dokumentaciju.²⁴

U pogledu zastupanja subjekata čiji je zastupnik po zakonu, PBiH ima značajnu samostalnost. Naime, ako je Pravobranilaštvo mišljenja da ne treba pokrenuti sudski ili drugi postupak ili da treba preduzeti neku dispozitivnu procesnu radnju (povlačenje tužbe, odricanje ili priznanje tužbenog zahteva, odnosno sklapanje poravnjenja), dužno je da zatraži od subjekta kojeg zastupa stav o daljem postupanju. Ako se ne postigne saglasnost u mišljenju ili ako subjekat koji je zastupan ne odgovori u određenom roku, konačnu odluku donosi Kolegijum Pravobranilaštva i o tome obavestava subjekat kojeg zastupa.²⁵

Zakonom je regulisan način postupanja u situacijama u kojima Pravobranilaštvo po zakonu treba da zastupa stranke čiji su interesi suprotni: ako je jedna stranka država, Pravobranilaštvo zastupa državu, a ako nijedna stranka nije država, Pravobranilaštvo ne zastupa nijednu stranku.²⁶

Pravobranilaštvo pruža stručnu pomoć institucijama BiH, javnim agencijama, javnim korporacijama i drugim organizacijama BiH u rešavanju imovinsko-pravnih pitanja i daje mišljenja u vezi sa zaključivanjem ugovora imovinsko-pravne prirode. Ove institucije i organizacije dužne su da pribave mišljenje Pravobranilaštva pre zaključenja ovih ugovora, izuzev ako je vrednost predmeta ugovora ispod 10.000,00 KM (oko 5.000,00 evra), a nakon zaključenja

²² Član 13. U postupku pred inostranim sudovima, arbitražama, tribunalima i drugim stranim organima PBiH može zastupati i njene entitete (čl. 13, st. 5 ZoPBiH).

²³ Član 13, st. 4 ZoPBiH.

²⁴ Član 12, st. 13 ZoPBiH.

²⁵ Član 13, st. 20 ZoPBiH.

²⁶ Član 12, st. 9 i 10 ZoPBiH.

ugovora dužni su da Pravobranilaštvu dostave ugovor. Za slučaj da Pravobranilaštvo smatra da je zaključen ugovor ništavan, dužno je da podigne tužbu radi utvrđivanja ništavnosti ugovora, a u slučaju da ugovorena cena ne odgovara prometnoj vrednosti, tužbu radi raskida ili izmene ugovora.²⁷

Na traženje pravobranilaštava u entitetima i Brčko distriktu, Pravobranilaštvo BiH daje mišljenje o imovinsko-pravnim ugovorima koje oni i njihovi organi nameravaju da zaključuju sa stranim pravnim licima.²⁸ Pravobranilaštvo BiH ima određenu ulogu i u zakonodavnom procesu. Naime, ZoPBH propisano je da se u postupku donošenja zakona i drugih propisa kojima se uređuju imovinsko-pravni odnosi, a stiču prava i stvaraju obaveze prema stvarima u vlasništvu BiH, obavezno pribavlja mišljenje Pravobranilaštva.²⁹

Federalno pravobranilaštvo (FP) poseban je državni organ koji preduzima mere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Federacije Bosne i Hercegovine.³⁰ Pravobranilačku funkciju vrši federalni pravobranilac, koga imenuje i smenjuje premijer.³¹ Broj zamenika pravobranioca utvrđuje Vlada.³²

Federalno pravobranilaštvo obavlja poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Federacije i njenih organa i tela koji nemaju svojstvo pravnog lica, a finansiraju se iz budžeta Federacije, a može zastupati i pravna lica koja osniva Federacija i koja se finansiraju iz budžeta Federacije, ako je to predviđeno aktom o osnivanju pravnog lica. Federalno pravobranilaštvo ne zastupa organe i tela Federacije u radnim sporovima, izuzev radnih sporova Federalnog ministarstva odbrane.³³

U sudskim i drugim postupcima FP je zastupnik po zakonu. Ukoliko oceni da je potrebno, može dati ovlašćenje za zastupanje zaposlenom u zastupanom organu, tom organu i telu koje za to odredi rukovodilac organa.³⁴

Pored zastupanja, poslovi pravne zaštite uključuju i pružanje stručne pomoći organima u rešavanju imovinsko-pravnih pitanja i

²⁷ Član 13, st. 15 i 16 ZoPBH.

²⁸ Član 13, st. 18 ZoPBH.

²⁹ Član 13, st. 19 ZoPBH.

³⁰ Član 1 ZoFP.

³¹ Član 21 ZoFP.

³² Član 19 ZoFP.

³³ Član 8 ZoFP.

³⁴ Član 12 ZoFP.

daje mišljenje u vezi sa zaključivanjem ugovora imovinsko-pravne prirode.³⁵ Prava i dužnosti FP u ovoj oblasti regulisana su na isti način na koji su regulisana u ZoPBiH.

Jedno od specifičnih ovlašćenja FP jeste davanje kantonalnim i opštinskim pravobranilaštvima obaveznih instrukcija u vezi s primenom federalnih zakona.³⁶ O pitanjima koja se tiču federalnih zakona FP, i kantonalni i opštinski pravobranioци zauzimaju zajedničke stavove na sastancima koje saziva FP, na sopstvenu inicijativu ili na predlog kantonalnog ili opštinskog pravobranioца, i ovi stavovi su obavezujući.³⁷

Pravobranilaštvo Republike Srpske (PRS) poseban je organ koji u postupku pred sudovima i drugim nadležnim organima preduzima pravna sredstva radi zaštite i ostvarivanja imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata i vrši druge poslove određene zakonom.³⁸ Pravobranilačku funkciju vrši pravobranilac, koji ima devet zamenika, čija je nadležnost određena teritorijalno, prema području mesne nadležnosti osnovnih sudova. Njih bira i imenuje Narodna skupština.³⁹ Zakonom su propisani uslovi za izbor i razrešenje, kao i uslovi za udaljenje pravobranioца i njegovih zamenika.

Pravobranilaštvo je zastupnik po zakonu Republike Srpske, JLS, njihovih organa i organizacija i drugih organa i organizacija koja nemaju svojstvo pravnog lica, a finansiraju se iz budžeta Republike Srpske.⁴⁰ Grad koji u svom sastavu nema opštine u sudskim i drugim postupcima zastupa ovlašćeno lice, a ne pravobranilac, s tim što je grad dužan da obaveštava PRS o preduzetim radnjama u postupku.⁴¹

Pravobranilaštvo je ovlašćeno da podnese inicijativu za pokretanje postupka ili da se uključi u postupak pred sudom ili drugim nadležnim organom radi zaštite imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata u slučajevima kada je to propisano zakonom, kada to pismeno zahtevaju subjekti koje ono zastupa ili kada na drugi način sazna da je to potrebno.⁴² U preduzimanju pravnih

³⁵ Član 15 ZoFP.

³⁶ Član 18 ZoFP.

³⁷ Član 16b ZoFP.

³⁸ Član 13 ZoPRS.

³⁹ Članovi 22 i 24 ZoFp.

⁴⁰ Član 9 ZoPRS.

⁴¹ Član 15 ZoPRS.

⁴² Član 13, st. 3 ZoPRS.

sredstava radi zaštite prava i interesa zastupanih subjekata, kao i zastupanja, PRS je ovlašćeno da preduzima sve radnje koje preduzima stranka u postupku. Međutim, pravobranilaštvo nije samostalno u pogledu pokretanja postupka i preduzimanja radnji u postupku. Ono je, naime, dužno da u svakom konkretnom slučaju, pre pokretanja postupka, odnosno preduzimanja dispozitivnih radnji u postupku, zastupanom subjektu dostavi svoje obrazloženo mišljenje i zatraži njegovo izjašnjenje. Dužnost je PRS da postupi po izjašnjenju, izuzev ako je u pitanju ulaganje pravnih sredstava, kada postupa po svom mišljenju, a na takav način postupa i ako zastupani subjekat ne dostavi pismeno izjašnjenje u zakonskom roku. Za slučaj da PRS oceni bi postupanjem prema izjašnjenju bila naneta imovinska šteta zastupanom subjektu, dužno je da u pisanoj formi upozori rukovodioca zastupanog subjekta.⁴³

Pre pokretanja sudskog postupka PRS može, uz izričitu saglasnost zastupanog subjekta, inicirati, odnosno učestvovati u postupku medijacije u cilju sporazumnog rešavanja spora.⁴⁴

Pravobranilaštvo ima savetodavnu ulogu u pogledu zaključivanja imovinskopravnih ugovora od strane subjekata koje zastupa. Pored toga, dužno je da pokrene postupak za ocenu ustavnosti zakona i zakonitosti drugih propisa i opštih akata, kao i da traži poništavanje ili ukidanje odluka i drugih akata kojima su povređena imovinska prava zastupanih subjekata.

Zakonom su precizno regulisane dužnosti zastupanih lica, sudova i drugih organa u pogledu obaveštavanja pravobranioca. Sudovi i drugi organi obavezni su da obaveste Pravobranilaštvo ako u toku postupka uoče da treba preduzeti mere za zaštitu prava i interesa zastupanih subjekata, a svi organi javne vlasti obavezni su da obaveste PRS o ugrožavanju i narušavanju ili osporavanju prava i stvari u svojini zastupanih subjekata radi preduzimanja daljih pravnih radnji za koje je PRS ovlašćeno. Pravobranilaštvo ima pravo na uvid, izdavanje dokumentacije, javnih isprava, kopiranje isprava i drugih spisa iz svakog javnog registra i baza podataka o stanju predmeta, bez plaćanja nagrade, naknade ili takse. Zastupani subjekat dužan je da blagovremeno, na zahtev Pravobranilaštva, dostavi tražene dokaze i podatke o stanju u konkretnoj pravnoj stvari.⁴⁵

⁴³ Član 19 ZoPRS.

⁴⁴ Član 18 ZoPRS.

⁴⁵ Član 17 ZoPRS.

Pravobranilaštvo Brčko distrikta (PBD) organ je koji obavlja poslove pravne zaštite javne imovine, imovinskih prava i imovinskih interesa Distrikta, njegovih organa, institucija i pravnih lica koja se finansiraju u potpunosti ili pretežno iz budžeta Distrikta ili u odnosu na njih Distrikt vrši osnivačka prava, i u postupcima pred sudovima i drugim nadležnim organima preduzima zakonom određene postupke i mere za zaštitu javne imovine, imovinskih prava i imovinskih interesa Distrikta.⁴⁶

Funkciju pravobranilaštva vrši pravobranilac, koji ima sedam zamenika.⁴⁷

Nadležnost PBD uglavnom se poklapa s nadležnostima koje imaju PBiH i pravobranilaštva njegovih entiteta. Specifičnost zakonskog uređenja nadležnosti ogleda se u tome što je zakonom izričito propisano da PBD može pokretati postupke i protiv Distrikta.⁴⁸

U odnosu na subjekte koje zastupa, PBD ima samostalan položaj jer nije dužno da traži njihovo izjašnjenje o pokretanju postupka i preduzimanju dispozitivnih procesnih radnji, već da ih o tome samo obaveštava. Saglasnost zastupanog subjekta potrebna je, međutim, u pogledu sklapanja vansudskog poravnanja.⁴⁹

Pravobranilaštva kantona i opština. Svaki kanton je ovlašćen da zakonom uredi pravobranilačku delatnost na nivou kantona, kao i organizaciju, pravni i materijalni položaj kantonalnih pravobranilaca i zamenika kantonalnih pravobranilaca. Kantonalnim zakonima o pravobranilaštvu takođe su regulisani organizacija i pravni i materijalni položaj gradskih, odnosno opštinskih pravobranilaca i njihovih zamenika.⁵⁰

Postupak imenovanja pravobranilaca kantona razlikuje se od pravobranilaštva do pravobranilaštva. U nekim kantonima za imenovanje je nadležna skupština kantona, kao organ zakonodavne vlasti, dok je u nekim kantonima nadležna vlada kantona, kao organ izvršne vlasti. Takođe, u pojedinim kantonima imenovanje i razrešenje vrši nadležno ministarstvo za pravosuđe, a potvrdu

⁴⁶ Član 1 ZoPBD.

⁴⁷ Članovi 18 i 19 ZoPBD.

⁴⁸ Član 7, st. 5 ZoPBD.

⁴⁹ Član 9 ZoPBD.

⁵⁰ Svih deset kantona donelo je svoje zakone o pravobranilaštvu. Šire: Projekat reforme pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, Udruženje pravobranilaca / pravobranitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2011, str. 9. Dostupno na: https://develop.ito.ba/apuf/wp-content/uploads/2020/06/Projekat_reforme_pravobranilastva.pdf.

imenovanja daje skupština kantona.⁵¹ Nekim kantonalnim zakonima propisana je mogućnost da gradsko, odnosno opštinsko veće, vršenje poslova pravobranilaštva poveri kantonalnom pravobranilaštvu.⁵²

Kantonalna pravobranilaštva nadležna su da vrše poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa kantona i njihovih organa, organa uprave, upravnih organizacija i stručnih službi i drugih institucija čiji je osnivač kanton, a izuzetno vrše poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih pravnih lica čiji je osnivač, odnosno suosnivač kanton, a po zahtevu osnivača, odnosno suosnivača.

Kantonalna pravobranilaštva zastupaju kanton u postupcima pravne zaštite imovine i imovinskih interesa kantona. Ukoliko je u pitanju postupak pred stranim sudovima, arbitražama i drugim stranim državnim organima i organizacijama, kantonalno pravobranilaštvo može ovlastiti Federalno pravobranilaštvo da obavlja poslove zastupanja. Pored zastupanja, pravobranilaštva kantona daju pravna mišljenja u vezi sa zaključivanjem imovinsko-pravnih ugovora, a ovlašćena su da pokreću postupak za poništaj, odnosno izmenu ovih ugovora.

Nadležnost opštinskih pravobranilaštava uglavnom se poklapa s nadležnostima koja imaju pravobranilaštava na kantonalnom nivou.

2.1.2. Crna Gora

U Crnoj Gori pravobranilačka delatnost poverena je inokosnom organu – Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore (ZCG). Pravni okvir njegovog delovanja čine odredbe sadržane u članvima 53–62 Zakona o državnoj imovini (ZDI),⁵³ kojima su regulisani pravni status i nadležnost ZCG. Zaštitnika imenuje i razrešava Vlada, na predlog ministra finansija.

Zaštitnik ima 10 zamenika, koje takođe imenuje i razrešava Vlada, na predlog Zaštitnika. Njihov mandat traje pet godina. Za obavljanje stručnih i administrativnih poslova Zaštitnik obrazuje stručnu službu, čiju organizaciju uređuje aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, na koji saglasnost daje Vlada.⁵⁴

⁵¹ Isto, str. 11.

⁵² Videti, npr. čl. 44 Zakona o pravobranilaštvu Kantona Sarajevo (*Službene novine Kantona Sarajevo*, br. 33/2008, novi prečišćeni tekst).

⁵³ *Sl. list CG*, br. 21/2009 i 40/2011.

⁵⁴ Član 60 ZCG. Institucija Zaštitnika ima tri organizacione jedinice: kancelarije u Podgorici, Kotoru i Bijelom Polju. Šire: Javne funansije i odgovornost uprave, Šta

Zakonom su utvrđeni uslovi pod kojima lice može biti imenovano za Zaštitnika i zamenika Zaštitnika. Propisano je da njihovu zaradu određuje Vlada posebnim aktom.⁵⁵

Zaštitnik ima dve osnovne funkcije: zastupničku i savetodavnu. Zaštitnik zastupa državu, njene organe i javne službe čiji je osnivač država, a koje nemaju svojstvo pravnog lica pred sudovima i drugim državnim organima. Zaštitnik ne zastupa niti štiti imovinsko-pravne interese lokalnih uprava, već to čini organ kojeg odredi opština. Zakonom je izričito propisano da Zaštitnik i organ kog je odredila opština imaju položaj zakonskih zastupnika pravnog lica.⁵⁶

U obavljanju poslova zastupanja u parnicama u kojima je vrednost predmeta spora iznad 30.000,00 evra, Zaštitnik i organ opštine nisu samostalni u pogledu preduzimanja dispozitivnih radnji, već su dužni da pre odricanja od tužbenog zahteva, priznanja zahteva protivne strane, zaključivanja poravnjenja ili odustajanja od pravnog leka obaveste Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave, i postupe u skladu s njihovim stavom.⁵⁷ Zaštitnik, odnosno nadležni organ opštine može, pre pokretanja sudskog ili drugog postupka, preduzeti radnje radi sporazumnog razrešenja spornog odnosa ako priroda spora to dopušta.⁵⁸

Jedno od prava i dužnosti ZCG i organa opštine jeste da organima čija imovinska prava i interese zastupaju, na njihov zahtev, daju pravno mišljenje u vezi sa zaključenjem ugovora, kao i mišljenje o drugim imovinsko-pravnim pitanjima.⁵⁹ Svi zaključeni ugovori o sticanju i raspolaganju nepokretnim i pokretnim stvarima i drugim dobrima veće vrednosti u državnoj imovini dostavljaju se Zaštitniku.

Nadzor nad radom Zaštitnika vrši Ministarstvo finansija. Zaštitnik sačinjava godišnji izveštaj o radu i dostavlja ga Ministarstvu, koje ga nakon razmatranja i ocenjivanja dostavlja Vladi na usvajanje.⁶⁰

radi Zaštitnik. Dostupno na: <https://media.institut-alternativa.org/2016/12/Zastitnik-Javne-finansije-online.pdf>.

⁵⁵ Član 58 ZCG.

⁵⁶ Član 53 ZDI.

⁵⁷ Član 54 ZDI.

⁵⁸ Član 55 ZDI.

⁵⁹ Član 56 ZDI.

⁶⁰ Član 59 ZDI.

2.1.3. Hrvatska

U Hrvatskoj je pravobranilačka delatnost regulisana Zakonom o državnom odvjetništvu (ZoDO).⁶¹ Za obavljanje pravobranilačkih poslova nije obrazovan poseban organ, već ove poslove obavlja državno odvjetništvo, samostalan i nezavisan pravosudni organ koji je nadležan za gonjenje učinilaca krivičnih dela, preduzimanje pravnih radnji radi zaštite imovine Republike Hrvatske i preduzimanje pravnih radnji u cilju zaštite Ustava i zakona. Pravobranilačka funkcija i funkcija krivičnog gonjenja su, dakle, objedinjene i vrši ih jedan pravosudni organ.

Državno odvjetništvo (DO) hijerarhijski je uređen organ, koji čine Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, županijska državna odvjetništva i opštinska državna odvjetništva.⁶² Na čelu državnog odvjetništva je Glavni državni odvjetnik. Zakon otvara mogućnost obrazovanja posebnih odvjetništva za postupanje u određenim vrstama predmeta. Svako državno odvjetništvo postupa u skladu sa svojom stvarnom i mesnom nadležnošću, osim ako zakonom nije drukčije određeno. Opštinska državna odvjetništva podređena su županijskim državnim odvjetništvima, a županijska državna odvjetništva i posebna državna odvjetništva podređena su Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.⁶³

U svim državnim odvjetništvima postoje dve organizacione jedinice: kazneni odsek i građansko-upravni odsek.⁶⁴ Na sednicama odseka razmatraju se sporna pravna pitanja i zauzimaju stavovi radi ujednačavanja prakse. Nema, međutim, mogućnosti izdavanja obaveznih uputstava državnim odvjetništvima.

Zaštitu imovine i imovinskih interesa Republike Hrvatske i preduzimanje radnji radi zaštite Ustava i zakona Državno odvjetništvo obavlja kroz rad na građanskim i upravnim predmetima. Državno odvjetništvo javlja se kao zastupnik *ex lege* Republike Hrvatske u sudskim i drugim postupcima pred domaćim i stranim sudovima, organima i telima, uključujući i Ustavni sud, preduzima pravne radnje radi zaštite njene imovine i imovinskih interesa u postupcima pred sudovima, upravnim i drugim telima, postupa

⁶¹ *Narodne novine*, br. 67/2018, 21/2022.

⁶² U Hrvatskoj postoji 20 županija, koje predstavljaju osnovne jedinice regionalne samouprave. Županije su podeljene na 128 gradova i 428 opština. Zakon o područjima, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 86/2006.

⁶³ Članovi 12 i 13 ZoDO.

⁶⁴ Član 14 ZoDO.

kao stranka *sui generis* u upravnim sporovima, podiže zahtev za vanredno preispitivanje zakonitosti pravnosnažne presude upravnog suda, postupa u upravnim postupcima radi vraćanja oduzete imovine, kao i u drugim slučajevima u kojima je posebnim zakonom dato ovlašćenje DO da preduzima pravne radnje u svoje ime, daje pravna mišljenja na pravne poslove koje sklapa Republika Hrvatska, kao jedna od ugovornih strana, kao i mišljenje o nacrtima zakona i drugih propisa.⁶⁵

Državno odvjetništvo može se javiti i u ulozi punomoćnika pravnih lica koja su u svojini ili u pretežnoj svojini države, kao i ustanove čiji je ona osnivač. Ako nadležno državno odvjetništvo odbije punomoćje, dužno je da o tome obavesti Glavnog državnog odvjetnika, koji donosi konačnu odluku. Pored toga, na osnovu posebnog punomoćja, a uz saglasnost Glavnog državnog odvjetnika, nadležna državna odvjetništva mogu u sudskim postupcima zastupati jedinice lokalne i regionalne samouprave kada se one javljaju kao suparničari zajedno s Republikom Hrvatskom.⁶⁶

Radi obezbeđivanja samostalnosti u radu državnih odvjetnika, izričito je propisana zabrana svake vrste uticaja ili prinude na državne odvjetnike, kao i pravilo da državni odvjetnik ne može biti pozvan na odgovornost za davanje pravnog mišljenja.⁶⁷

2.1.4. Slovenija

U Republici Sloveniji poslove pravobranilaštva vrši Državno odvjetništvo (DO), osnovano Zakonom o državnom odvjetništvu 2017. godine (ZoDO),⁶⁸ kada je prestalo s radom Državno pravobranilaštvo Republike Slovenije.

Na čelu DO je državni odvjetnik, koga na predlog ministra pravde imenuje Vlada na period od šest godina, s mogućnošću ponovnog imenovanja. Zamenika državnog odvjetnika na isti period takođe imenuje Vlada, na predlog državnog odvjetnika, uz saglasnost ministra pravde. Radi jedinstvenog vršenja svoje nadležnosti na celoj teritoriji Republike Slovenije, državno odvjetništvo ima osam organizacionih jedinica, čija je nadležnost utvrđena prema teritorijalnom principu, s tim što je za postupanje u određenim pravnim stvarima u isključivoj nadležnosti državnog odvjetništva u Ljubljani.⁶⁹

⁶⁵ Član 36 ZoDO.

⁶⁶ Član 37 ZoDO.

⁶⁷ Članovi 6 i 7 ZoDO.

⁶⁸ *Uradni list RS*, br. 23/2017.

⁶⁹ Član 42 ZoDO.

Državno odvetništvo obavlja svoju delatnost na nezavisan i samostalan način (čl. 2, st. 1), delujući profesionalno i u skladu s interesima stranke koju zastupa, na osnovu međusobnog poverenja.⁷⁰ Nezavisnost je naglašena pravilom po kojem se Ministarstvo pravde, koje vrši nadzor nad radom državnog odvetništva,⁷¹ ne može mešati u odluke državnih pravobranilaca u pojedinačnim slučajevima.⁷²

Državno odvetništvo obavlja stručne poslove u oblasti zaštite imovine i drugih prava i interesa države putem pravnog zastupanja pred sudovima i upravnim organima u Republici Sloveniji, pred stranim i međunarodnim sudovima i arbitražama, uključujući i Evropski sud za ljudska prava.⁷³ Obavlja, takođe, poslove pravnog savetovanja, poslove u obaveznom prethodnom postupku koji se sprovodi u cilju mirnog (sporazumnog) rešavanja sporova pre pokretanja sudskog postupka, kao i druge poslove utvrđene ZoDO ili drugim zakonima.⁷⁴

Državno odvetništvo je ovlašćeno da angažuje stručnjake ako mu je potrebna pomoć za razjašnjenje pojedinih stručnih pitanja, a na svojoj internet stranici dužno je da objavi podatke o svim predmetima u kojima su bili angažovani stručnjaci, uz navođenje njihovih imena.⁷⁵

Državno odvetništvo obavlja zastupničku funkciju. Ono je zastupnik *ex lege* države i njenih organa u postupcima pred domaćim sudovima. U ovim postupcima može zastupati i javne ustanove, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća ili privredna društva u svojini države, na njihov zahtev, ako je to za njih i državu značajno, s tim što može odbiti ovaj zahtev uz obrazloženo mišljenje državnog odvetnika.⁷⁶ Kao zastupnik *ex lege* države i njenih organa, DO je ovlašćeno na preduzimanje svih radnji u postupku.

U postupcima pred organima uprave DO zastupa državu i njene organe kao punomoćnik. Ono može odbiti da kao punomoćnik zastupa javne ustanove i druge javnopravne subjekte uz

⁷⁰ Članovi 2 i 3 ZoDO.

⁷¹ Član 2, st. 5 ZoDO.

⁷² Član 3, st. 5 ZoDO.

⁷³ U zastupanje države Slovenije, pored državnog pravobranioca, učestvuje i kozastupnik – pravni savetnik u stalnom predstavništvu Slovenije, akreditovan od strane Saveta Evrope, koga imenuje Vlada (čl. 21 ZoDO).

⁷⁴ Član 2, st. 2 i 3 ZoDO.

⁷⁵ Član 15 ZoDO.

⁷⁶ Član 12, st. 3 ZoDO.

obrazloženo mišljenje državnog odvetnika.⁷⁷ U slučaju odbijanja zastupanja javnih ustanova i drugih javnopravnih subjekata, konačnu odluku donosi Vlada, na zahtev subjekta koji je tražio da ga državno odvetništvo zastupa.⁷⁸

Kad je reč o odnosu DO i zastupanih subjekata, zakonom je načelno propisano da DO samostalno obavlja poslove zastupanja u pojedinačnim predmetima. Zastupani subjekti dužni su da pruže podatke o predmetu,⁷⁹ a državni odvetnik je dužan da zastupane subjekte redovno i na njihov zahtev izveštava o predmetima u kojima ih zastupa. Samostalnost DO je u priličnoj meri ograničena. Naime, za pokretanje postupka i preduzimanje dispozitivnih radnji, uključujući i povlačenje pravnog leka, potreban je pristanak zastupanog lica. Za slučaj da u pogledu ovog radnji između državnog odvetnika i zastupanog lica ne postoji saglasnost, državni odvetnik je dužan da zastupanom licu dâ pismeno obrazloženje nameravane procesne radnje. Po prijemu obrazloženja, zastupano lice može u roku od sedam dana zatražiti obrazloženo mišljenje Vlade, za koje je državni pravobranilac vezan, a ako to ne učini, državni odvetnik preduzima radnju po svom nahođenju.⁸⁰

Državno odvetništvo ima savetodavnu funkciju. Ono savetuje državu i državne organe u imovinsko-pravnim pitanjima,⁸¹ a, na zahtev državnog organa, daje pravna mišljenja u vezi sa zaštitom imovinskih i drugih prava i interesa Republike Slovenije. Pored toga, daje pravna mišljenja o usklađenosti stavova i postupanja državnih organa sa sudskom praksom i praksom međunarodnih sudova i arbitraža. Državni organi su dužni da prethodno pribave mišljenje državnog odvetništva u slučajevima u kojima je vrednost predmeta veća od 100.000,00 evra. Drugi javnopravni subjekti mogu predložiti da DO dâ svoje pravno mišljenje u vezi sa zaštitom imovine i drugih prava i interesa ako se radi o pravnoj stvari koja ima direktne posledice po javna sredstva.⁸²

U postupcima koji se vode protiv države sprovođenje prethodnog postupka za pokušaj mirnog (sporazumnog) rešavanja spora predstavlja procesni uslov za dopuštenost vođenja sudskog

⁷⁷ Član 13, st. 1 i 2 ZoDO.

⁷⁸ Član 14 ZoDO.

⁷⁹ Član 15, st. 1 i 2 ZoDO.

⁸⁰ Član 15 ZoDO.

⁸¹ Član 24 ZoDO.

⁸² Član 25 ZoDO.

postupka. Svako ko namerava da pokrene sudski ili drugi postupak protiv države ili državnog organa dužan je da pre pokretanja postupka predloži državnom pravobranilaštvu da se sporni odnos reši mirnim putem, sklapanjem vansudskog poravnanja.^{83, 84}

2.1.5. Severna Makedonija

Prema Zakonu o državnom pravobranilaštvu Republike Severne Makedonije (ZoDP),⁸⁵ Državno pravobranilaštvo (DP) jeste organ koji preduzima mere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine i interesa Republike Severne Makedonije. Poslove DP obavljaju Državni pravobranilac i državni pravobranioци u pravobranilaštvu. Državnim pravobranilaštvom rukovodi Državni pravobranilac koga imenuje Vlada, na period od šest godina, uz mogućnost ponovnog izbora. I državne pravobranioce imenuje Vlada, po prethodno pribavljenom mišljenju Državnog pravobranioца, bez ograničenja trajanja mandata. Broj državnih pravobranilaca utvrđuje Vlada, na predlog Državnog pravobranioца, koja određuje sedišta državnih pravobranilaca prema mesnoj nadležnosti sudova.⁸⁶ Državno pravobranilaštvo je samostalno u svom radu, a za svoj rad odgovara Vladi.⁸⁷

Državno pravobranilaštvo štiti imovinska prava i interese Republike Severne Makedonije i državnih organa pred sudovima i

⁸³ Sprovođenje prethodnog postupka za mirno (sporazuno) rešenje spornog odnosa ne primenjuje se u upravnim postupcima i postupcima za rešavanje upravnih sporova, postupcima za smetanje državnine, izvršnim postupcima, kao i u postupcima za ostvarivanje prava iz radnog odnosa, za izvršenje potraživanja iz radnog odnosa, socijalnog osiguranja i vanparničnim postupcima za utvrđivanje naknade ili kad je drugim zakonom utvrđeno da prethodni postupak ne predstavlja procesnu pretpostavku (čl. 27, st. 6 ZoDO). Zakonom je detaljno uređen postupak za mirno rešavanje sporova.

⁸⁴ Za slučaj da zastupani subjekat i državni odvjetnik nisu saglasni u pogledu celishodnosti sklapanja sporazuma, mišljenje o tome daje Savet Vlade za poravnanje, koji čine predstavnik Državnog odvetništva, Ministarstva pravde i Ministarstva finansija. Mišljenje Saveta je obavezujuće. U pravnim stvarima čija je vrednost predmeta spora veća od 100.000,00 evra ili u važnijim stvarima, državni pravobranilac ili rukovodilac zastupanog subjekta koji se ne slaže s mišljenjem veća, može zahtevati da Vlada odluči o sklapanju sporazuma (čl. 32–34 ZoDO).

⁸⁵ *Služben vesnik RSM*, br. 87/2007 i 104/2015.

⁸⁶ Član 4 ZoDP. Prema odluci Vlade, pravobraniteljska funkcija vrši se u 16 sedišta, čija je mesna nadležnost određena prema području sudova. Videti Godišnji izveštaj o radu državnog pravobranilaštva za 2022. Dostupno na: <https://dprsm.gov.mk/wp/>.

⁸⁷ Član 9, st. 2 ZoDP. Državni pravobranilac pre stupanja na dužnost daje svečanu izjavu pred predsednikom Vlade, a državni pravobranioци pred Državnim pravobraniocem. Izjava glasi: „Izjavljujem da ću u svom radu poštovati Ustav i zakone i štiti imovinska prava i interese Republike Severne Makedonije i svoju funkciju obavljati savesno, odgovorno i časno“ (čl. 21 ZoDP).

drugim organima u zemlji i inostranstvu.⁸⁸ To podrazumeva da je DP njihov zastupnik *ex lege*. Državni pravobranilac može ovlastiti za zastupanje lice zaposleno u DP koje ima položen pravosudni ispit, kao i lice zaposleno u organu državne uprave koje ima položen pravosudni ispit i radi na pravnim poslovima. Oni preduzimaju radnje u postupku u granicama datog ovlašćenja.⁸⁹

Uprkos proklamovanom načelu samostalnosti, u pogledu pokretanja sudskog i drugog postupka, državni pravobranilac je dužan da zatraži pismenu saglasnost zastupanog subjekta, ali i u slučaju nesaglasnosti, može da pokrene postupak ako oceni da je to potrebno radi zaštite interesa države. Saglasnost zastupanog subjekta potrebna je i kad državni pravobranilac oceni da postupak ne treba pokrenuti, kao i za preduzimanje dispozitivnih radnji u postupku, uključujući i sklapanje sudskog poravnjanja. Ako se zastupano lice ne izjasni u roku od pet dana, smatra se da nije dalo saglasnost.⁹⁰

Zakonom nije regulisana savetodavna funkcija DP. Propisano je ovlašćenje DP da preduzima radnje u cilju sporazumnog rešavanja spora. Treće lice koje namerava da pokrene postupak protiv države, odnosno državnog organa, nije dužno, već je samo ovlašćeno da se pre pokretanja postupka obrati DP predlogom za sporazumno razrešenje imovinskopravnog odnosa iz koga je nastao spor. U tom slučaju, DP je dužno da zatraži izjašnjenje subjekta koga po zakonu zastupa, a ako se on ne izjasni u roku od pet dana, smatra se da nije prihvatio predlog za sporazumno rešavanje spora.⁹¹

2.2. Pravobranilačka delatnost u izabranim državama Evropske unije

U državama Evropske unije razvijeni su različiti institucionalni modeli pravobranilačke delatnosti. Dajemo pregled modela razvijenih u pojedinim evropskim državama.

2.2.1. Austrija

U Austriji funkciju pravobranilaštva vrši Finansijska prokuratura, čiji je rad regulisan saveznim Zakonom o finansijskoj prokuraturi iz 1978. godine (ZoFP).⁹²

⁸⁸ Član 5 ZoDP.

⁸⁹ Član 16 ZoDP.

⁹⁰ Članovi 15 i 16 ZoDP.

⁹¹ Član 15 ZoDP.

⁹² Bundesgesetz über die Finanzprokuratur, BGBl I Nr. 110/2008.

Finansijska prokura (FP) jeste centralizovan savezni državni organ koji obavlja poslove zastupanja i savetovanja države i njenih organa, kao i organa javne vlasti i drugih pravnih subjekata koji su povezani s državom. Iako je u organizacionom smislu vezana za Ministarstvo finansija, FP je samostalan i nezavisan organ.⁹³

Ove poslove obavljaju državni prokurator koji rade u okviru osam odeljenja organizovanih prema pravnim oblastima. Oni moraju imati položen pravosudni ispit i poseban ispit za rad u ovom organu (*Prokuratursprüfung*).⁹⁴ Prokuraturom rukovodi prezidijum, na čijem je čelu predsednik. On ima status državnog službenika na položaju, a imenuje ga ministar finansija na predlog posebne statutarne komisije na period od pet godina. Izborni period se automatski produžava, izuzev ako je utvrđeno da je prokurator nezakonito radio.

U postupku pred sudovima finansijski prokurator je ovlašćen da preduzima radnje u svim postupcima, uključujući postupke u kojima je propisano obavezno advokatsko zastupanje.⁹⁵

Finansijska prokuratura je zastupnik po zakonu savezne države i njenih organa („državni advokat“) pred domaćim i međunarodnim sudovima, tribunalima i upravnim organima, kada su oni u postupku stranke ili umešači.⁹⁶ Pored ovih takozvanih obaveznih klijenata, finansijska prokuratura ima i takozvane fakultativne klijente. To su pravna lica koja su povezana s državom: preduzeća u kojima Republika Austrija ima većinski udeo ili koja su finansirana od strane Austrije, kojima upravljaju javne agencije ili fizička lica koja su imenovana od strane javnih agencija, javni organi, ustanove, fondacije i fondovi, vlade država i organi lokalne samouprave.⁹⁷ Ove subjekte FP ne zastupa po zakonu, već su oni ovlašćeni da angažuju privatnog advokata. U slučaju postojanja spora između države i takozvanih fakultativnih klijenata, finansijska prokura savetuje i zastupa državu.⁹⁸

⁹³ Prodanović, J. *op. cit.*, str. 56.

⁹⁴ Pripravnik-prokurista koji je položio ovaj ispit u roku od pet godina od dana prijema u radni odnos može obavljati poslove zastupanja, a ako to ne uspe, automatski mu prestaje mu radni odnos (čl. 11 ZoFP).

⁹⁵ Član 6, st. 3 ZoFP.

⁹⁶ Član 2 ZoFP.

⁹⁷ Član 3 ZoFP.

⁹⁸ Član 9 ZoFP.

Poslovi pravnog savetovanja uključuju izradu ugovora, pregovaranje, sastavljanje pravnih dokumenata, davanje pravnih mišljenja i slično. Iako pravna mišljenja FP nisu obavezujuća, ona su visoko cenjena zbog njihovog vrhunskog kvaliteta.⁹⁹

Finansijska prokuratura olakšava građanima pristup pravdi jer predstavlja jedinstvenu kontakt tačku u slučajevima kršenja prava od strane savezne uprave, posebno kad lice ne zna koji je savezni organ nadležan da rešava o njegovom zahtevu. Finansijska prokuratura daje nadležnom organu nezavisno stručno mišljenje o tome da li je zahtev lica osnovan i da li ga treba priznati ili odbiti. Pored toga, FP je nadležna da posreduje ili da pomogne u vansudskom rešavanju sporova. Pokušaj vansudskog rešavanja spora je procesna pretpostavka za pokretanje sudskog postupka za ostvarivanje imovinskopravnog zahteva. Svako ko namerava da podigne tužbu za naknadu štete protiv državnog organa dužan je da se obrati FP s predlogom sporazuma o vansudskom rešavanju spora. Na osnovu činjenica koje pribavi, FP daje mišljenje o tome da li državni organ treba da prihvati predloženi sporazum ili ne. Finansijska prokuratura je takođe ovlašćena da daje pravna mišljenja za potrebe vođenja arbitražnog postupka, kao i da učestvuje u pripremi zakona davanjem komentara na nacрте.¹⁰⁰

Zakonom je detaljno regulisan odnos FP i njenih klijenata. Finansijska prokuratura postupa na osnovu naloga svojih klijenata. Samo ako postoji neposredna opasnost od povrede prava i interesa klijenta, prokurator može preduzeti radnje bez posebnog naloga kako bi se sprečila povreda, ali o tome mora bez odlaganja obavestiti klijenta. Nalog klijenta je obavezujući za prokuratora, izuzev ako smatra da je nalog nezakonit, u kom slučaju je dužan da o tome obavesti klijenta. Za slučaj da se prokurator i klijent ne saglase u pogledu postupanja prokuratora, dužan je da prijavi slučaj višem organu.¹⁰¹ Prokurator je dužan da klijenta obaveštava o toku postupka i o radnjama koje preduzima.

Svi organi javne vlasti, uključujući i sudove, dužni su da FP pruže podršku u obavljanju njenih dužnosti i da joj na njen zahtev omoguće pristup traženim dosijeima, arhivama i službenim

⁹⁹ Šire: Finanzprokuratur – Lawyer and legal advisor of the Republic of Austria. Dostupno na: <https://finanzprokuratur.bmf.gv.at/en.html>.

¹⁰⁰ Videti: <https://finanzprokuratur.bmf.gv.at/ueber-die-financeprokuratur/aufgaben.html>.

¹⁰¹ Član 4 ZoFP.

publikacijama, kao i da joj dostave kopije dokumenata i dokumenata u elektronskom formatu.¹⁰²

2.2.2. Italija

U Italiji pravobranilačku funkciju vrši Državno pravobranilaštvo Italije (*Avvocatura dello Stato*, DP), samostalni državni organ koji je deo administracije predsednika Vlade, ali nije u sastavu javne uprave.

Organizacija, nadležnost i način rada DP regulisani su Kraljevim dekretom iz 1933. godine¹⁰³ (Dekret) i Zakonom iz 1979. godine (Zakon).¹⁰⁴ U organizacionom smislu, DP čine Glavno državno pravobranilaštvo (*Avvocatura generale*) i 25 okružnih državnih pravobranilaštava (*Avvocature distrettuali*), osnovanih za područja apelacionih sudova. Glavno državno pravobranilaštvo obavlja poslove iz nadležnosti DP pred najvišim italijanskim sudskim instancama, kao i pred stranim i međunarodnim sudovima, a istovremeno obavlja poslove okružnog državnog pravobranilaštva na području Apelacionog suda u Rimu.¹⁰⁵ Okružna pravobranilaštva obavljaju pravobranilačke poslove na području apelacionih sudova za potrebe regiona i opština.¹⁰⁶

Državni pravobranioци biraju se putem javnog konkursa ili se postavljaju iz reda mlađih državnih pravobranilaca, koji posle osam godina službe mogu biti postavljeni za državnog pravobranioца.¹⁰⁷

Osnovna uloga DP jeste ostvarivanje interesa centralne i lokalne javne uprave kroz zastupničke i savetodavne aktivnosti.

Državno pravobranilaštvo nadležno je da pred građanskim i upravnim sudovima *ex lege* zastupa državu, državne organe, uključujući i pravne subjekte koji imaju pravni subjektivitet, kao i

¹⁰² Član 2, st. 3 ZoFP.

¹⁰³ Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1612. Dostupno na: https://presidenza.governo.it/USRI/magistrature/norme/RD1612_1933.pdf.

¹⁰⁴ Zakon broj 103/1079. Dostupno na: https://presidenza.governo.it/USRI/magistrature/norme/L103_1979.pdf

¹⁰⁵ Član 1 Dekreta.

¹⁰⁶ Član 2 Dekreta, čl. 9 Zakona.

¹⁰⁷ Mlađi državni pravobranioци biraju se putem konkursa, a rangiraju prema rezultatima ostvarenim na ispitu, koji se sastoji iz tri pismene i dve usmene provere, čiji je sadržaj definisan zakonom (čl. 12–32 ZoDP). Posle izbora, polažu zakletvu pred glavnim, odnosno pred okružnim državnim pravobraniocem, u zavisnosti od toga u koje su pravobranilaštvo raspoređeni (čl. 33 ZoDP).

one regione koji po Ustavu imaju poseban status. Pored toga, javlja se i kao punomoćnik regionā koji nemaju poseban status, kao i nedržavnih nosilaca javnih ovlašćenja i javnih ustanova. Glavno državno pravobranilaštvo zastupa Republiku Italiju pred stranim i međunarodnim sudovima, sudovima Evropske unije, domaćim i stranim arbitražama, pred Ustavnim sudom.

Savetničku funkciju DP ostvaruje davanjem pravnih mišljenja i saveta državnim organima, po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev organa. Mišljenja i pravni saveti tiču se imovinskih transakcija, načina postupanja u spornim situacijama, uključujući i celishodnost vansudskog rešavanja spora, izmena pravnih propisa i drugog. Zakonom je određeno u kojim slučajevima državni organi moraju obavezno zatražiti pravno mišljenje.¹⁰⁸ Izuzetno, državni pravobranilac može biti branilac okrivljenog javnog službenika u krivičnom postupku ako je optužen za krivično delo izvršeno tokom vršenja javne funkcije ili službe, a može biti imenovan i za arbitra u arbitražnim postupcima povodom sporova u vezi s javnim radovima.

Okružna pravobranilaštva obavljaju pravobranilačke poslove na svom području.¹⁰⁹ Da bi obavljala funkciju zastupanja regiona i opština pred sudovima opšte nadležnosti, potrebno je da veće regiona, odnosno opštine, donese odluku kojom načelno poverava zastupanje pravobranilaštvu. U slučaju donošenja takve odluke, region, odnosno opština, dužan je da doprinosi pokriću izdataka koje država ima za jačanje kadrova i administracije državnog pravobranilaštva u obimu koji utvrđuje predsednik Saveta ministara.¹¹⁰ U predmetima u kojima okružna pravobranilaštva ne zastupa organ uprave, može se odrediti zaposleni koji će zastupniku organa uprave pružati podršku u postupku.¹¹¹ Glavni državni pravobranilac je, međutim, ovlašćen da preuzme predmet iz nadležnosti okružnog pravobranilaštva ako je on posebno značajan zbog vrednosti ili kompleksnih pravnih pitanja koja se u predmetu pojavljuju.¹¹²

¹⁰⁸ Villafrate, A. L'Avvocatura dello Stato, <https://www.studiocataldi.it/articoli/32818-avvocatura-dello-stato.asp#par6>.

¹⁰⁹ Član 9 Zakona.

¹¹⁰ Avvocatura dello stato, Enciclopedia Italiana – V Appendice, 1991. Dostupno na: https://www.treccani.it/enciclopedia/avvocatura-dello-stato_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

¹¹¹ Član 13 Zakona.

¹¹² Član 3 Dekreta.

Državni pravobranioци su nezavisni od organa čije interese zastupaju, ali ne i od izvršne vlasti. Naime, u slučaju neslaganja organa i DP o pitanjima značajnim za konkretan postupak, odnosno pravno pitanje, konačan stav zauzima resorni ministar.¹¹³

Državni pravobranioци se biraju na javnom konkursu, na kojem mogu da učestvuju mlađi državni pravobranioци s dve godine rada na položaju,¹¹⁴ pravosudni funkcioneri, određeni državni službenici višeg ranga, univerzitetski profesori i privatni advokati, uz dodatne uslove u pogledu odgovarajućeg iskustva i potrebnog radnog staža. Konkurs sprovodi komisija, a kandidati se biraju prema rezultatima ostvarenim na četiri pisana testa i dva usmena ispita.

U okviru DP deluje i Savetodavni komitet (*Comitato consultivo*), telo koje, na zahtev Glavnog državnog pravobranioца, razmatra najsloženija pravna pitanja u slučaju razmimoilaženja u stavovima Glavnog državnog pravobranioца, njegovih zamenika ili okružnih pravobranilaca.¹¹⁵ S aspekta obezbeđivanja samostalnosti DP, značajna je uloga Saveta državnih pravobranilaca i mlađih državnih pravobranilaca (*Consiglio degli Avvocati e Procuratori*). Ovo nezavisno telo vrši izbor, raspoređivanje i premeštanje nosilaca pravobranilačke funkcije, bira zamenike glavnog državnog pravobranioца i okružne državne pravobranioce, vodi disciplinski postupak protiv nosilaca pravobranilačke funkcije, odlučuje o njihovim pravima iz radnog odnosa i obavlja druge poslove određene zakonom. Njegovi članovi se biraju na opštoj sednici svih državnih pravobranilaca i mlađih državnih pravobranilaca.¹¹⁶

2.2.3. Švedska

Pravobranilačku funkciju u Švedskoj vrši služba Kancelara pravde (*Justitiekanslern*), specifična vladina agencija. Kancelara pravde (KP) postavlja Vlada na neograničeni period.¹¹⁷ U pitanju je samostalan i nezavisan inokosni organ, čije su dužnosti utvrđene Zakonom o nadzoru kancelara pravde (ZoNKP)¹¹⁸ i Uredbom

¹¹³ Član 12 Zakona.

¹¹⁴ Mlađi državni pravobranioци biraju se na javnom konkursu, koji objavljuje Glavni državni pravobranilac, a sprovodi ga komisija. Kandidati polažu tri pisana testa i jedan usmeni ispit.

¹¹⁵ Član 19 Zakona.

¹¹⁶ Član 21 Zakona.

¹¹⁷ Informacije o statusu KP i slučajeveima na kojima je radio dostupni su na internet stranici KP: <https://www.jk.se/>.

¹¹⁸ Lag (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Dostupno na: <https://www.noti-sum.se/rnp/document/?id=19751339>.

o dužnostima kancelara pravde (Uredba).¹¹⁹ Institucija kancelara pravde ima karakter državnog (Vladinog) ombudsmana i treba je strogo razlikovati od građanskog (parlamentarnog) ombudsmana (*Justitieombudsman*), originalne švedske institucije po čijem su modelu ovakva tela osnovana u mnogim državama.

Osnovna uloga KP jeste da Vladi pruža pomoć savetima i sprovođenjem nadzora nad radom organa javne vlasti i državnih službenika.¹²⁰ Njegov zadatak je da ispituje da li subjekti koji obavljaju javnu delatnost ispunjavaju svoju ulogu i poštuju zakon i druge propise.¹²¹ Kancelar pravde je ovlašćen da postupak nadzora pokreće po službenoj dužnosti ili na inicijativu privatnih subjekata, koji u svojim žalbama ukazuju na zloupotrebe ovlašćenja u javnoj upravi. Ukoliko tokom nadzora utvrdi da je službeno lice učinilo disciplinski prekršaj ili krivično delo, može protiv tog lica da podnese disciplinsku, odnosno krivičnu prijavu,¹²² a ako je u pitanju funkcioner, može predložiti njegovo razrešenje.^{123, 124}

Nadzorna ovlašćenja KP znatno su, međutim, ograničena: on nije ovlašćen da vrši nadzor nad radom Vlade, ministara, Skupštine i skupštinskih organa.¹²⁵ Pored toga, KP nije ovlašćen da interveniše u pravosudnim aktivnostima sudova, ne može davati uputstva o tome kako treba postupati ili odlučivati u predmetu pred sudom ili upravnim organom, niti može da preispituje i menja odluke koje su doneli drugi organi javne vlasti. Kad sprovodi nadzor nad radom organa lokalne samouprave, dužan je da vodi računa o njihovim ovlašćenjima i načinu na koji oni ta ovlašćenja koriste.¹²⁶

¹¹⁹ Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Dostupno na: <https://www.notisum.se/rnp/document/?id=19751345>.

¹²⁰ Član 2 Uredbe. Služba kancelara pravde ima dva odeljenja: prvo odeljenje se bavi nadzorom službi i tužilaštava i vrši nadzor nad sistemom besplatne pravne pomoći, a drugo odeljenje vrši nadzor nad opštim i upravnim sudovima, upravlja predmetima u vezi s primenom prava Evropske unije i predmetima pred Evropskim sudom za ljudska prava. Videti: Tratar, B. *op. cit.*, str. 28.

¹²¹ Član 1 ZoNKP.

¹²² Članovi 5 i 6 ZoNKP.

¹²³ Član 6, st. 2 ZoNKP.

¹²⁴ Kancelar pravde može pokrenuti sudski postupak za razrešenje i suspenziju člana Vrhovnog suda ili Vrhovnog upravnog suda ili za izdavanje naloga da se oni podvrgnu lekarskom pregledu (par. 8 ZoNKP).

¹²⁵ Član 2 ZoNKP.

¹²⁶ Član 3 ZoNKP.

Svi subjekti nad kojima se sprovodi nadzor, kao i sudovi i drugi organi, dužni su da KP dostave informacije koje on traži, a za slučaj da to ne učine, KP im može izreći novčanu kaznu.¹²⁷

Kancelar pravde je ovlašćen da zastupa državu u pravnim sporovima, prvenstveno u parnicama po tužbama za naknadu štete protiv države, uključujući i tužbe za naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode. I u sudskim postupcima u kojima KP nije zastupnik države, on može preuzeti zastupanje ako je to potrebno radi zaštite državnog interesa.¹²⁸ Lica koja zastupaju državu ili štite njena prava moraju poštovati instrukcije koje im daje KP u obavljanju svojih dužnosti.¹²⁹

Kancelar pravde može u ime države sklopiti vansudsko poravnanje s pravnim subjektima koji prema državi imaju neki imovinskopravni zahtev, a najčešće je to zahtev za naknadu štete. Radi ostvarivanja ovih zahteva, pravni subjekti se mogu obratiti direktno KP pismenim zahtevom za naknadu, a ako KP odbije zahtev, mogu pokrenuti sudski postupak. Mogućnost da KP sklopi vansudsko poravnanje o obeštećenju zasnovana je na ideji da se, kad god je to moguće, izbegnu sudski postupci, posebno u slučajevima u kojima je očigledno da je došlo do povrede prava i da lice ima pravo na naknadu štete.¹³⁰ Pored toga, KP je ovlašćen da odgovornom organu naloži da oštećenom licu isplati iznos koji je sud dosudio, kao i dosuđene troškove postupka.¹³¹

Jedna od nadležnosti KP jeste obezbeđivanje poštovanja granica slobode štampe i slobode izražavanja. U slučajevima prekoračenja ovih granica od strane medija, KP postupa kao tužilac i isključivo je nadležan da sprovodi istragu i pokreće sudski postupak. Kancelar pravde je ovlašćen da postupa i u slučajevima kršenja prava na poverljivost podataka o ličnosti, u kojima može sklopiti vansudsko poravnanje u pogledu zahteva za obeštećenje. Pored toga, KP nadzire funkcionisanje sistema besplatne prave pomoći i predlaže mere za njegovo unapređenje.

¹²⁷ Član 10 ZoNKP.

¹²⁸ Član 2 Uredbe.

¹²⁹ Član 12 Uredbe.

¹³⁰ Videti: <https://www.jk.se/skadestaand/skadestaand/>.

¹³¹ Član 2a Uredbe.

3. Pravobranilačka delatnost u Republici Srbiji

U Srbiji institucija Pravobranilaštva postoji od XIX veka. Od 1839. godine bila je poverena načelniku Odeljenja promišljenosti Popečiteljstva finansija, kao i okružnim kaznačejima (finansijski službenici pri okružnim načelstvima), a od 1842. godine pravobranilačku funkciju obavljao je naročit državni službenik – Praviteljstveni fiškal, koji je od 1848. godine nosio naziv Praviteljstveni pravobranitelj, a, od kraja šeste decenije XIX veka, naziv Državni pravobranitelj, čiju je funkciju vršio starešina Pravobranilačkog odeljenja Ministarstva finansija.¹³²

U Kraljevini Jugoslaviji 1938. godine obrazovano je pravobranilaštvo, kao državni organ kojem je povereno zastupanje države u sudskim i upravnim postupcima. Pravobranilaštvo je bilo ovlašćeno i da, na zahtev državnih organa, daje pravna mišljenja o svim važnijim pravnim pitanjima.¹³³

U federalnoj Jugoslaviji posle Drugog svetskog rata, Federacija, sve republike, pokrajine i opštine imale su svoja pravobranilaštva.

3.1. Pravni okvir pravobranilačke delatnosti

U Republici Srbiji pravobranilaštvo nije institucija predviđena Ustavom Republike Srbije.¹³⁴ Propisi kojima su uređeni uloga, nadležnost i funkcije pravobranilaštva sadržani su u Zakonu o pravobranilaštvu (ZoP),¹³⁵ Zakonu o odbrani,¹³⁶ Pokrajinskoj skupštinskoj odluci o Pravobranilaštvu Autonomne pokrajine Vojvodine¹³⁷ i u statutima i odlukama JLS o gradskim, odnosno opštinskim pravobranilaštvima. Organizacija i sistematizacija radnih mesta u službi pravobranilaštva i druga pitanja od značaja za rad pravobranilaštva regulisana su odgovarajućim podzakonskim aktima.

Imajući u vidu pravni okvir delatnosti PJLS obuhvaćenih istraživanjem, bilo je potrebno prikupiti sve pravne akte kojima su regulisani organizacija i način njihovog rada. Taj poduhvat je

¹³² Jovičić, O. Istorija pravobranilaštva u Srbiji, Pravni informator, br. 6/2013.

¹³³ Šago, D., Domić, R. *op. cit.* str. 200.

¹³⁴ *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

¹³⁵ *Sl. glasnik RS*, br. 55/2014.

¹³⁶ *Sl. glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015 i 36/2018.

¹³⁷ *Sl. list AP Vojvodine*, br. 37/2014 i 69/2016.

bio znatno otežan jer, za razliku od zakona i podzakonskih akata koji se tiču DP, većina akata kojima su uređena lokalna pravobranilaštva nije javno dostupna, a na zvaničnim internet stranicama JLS objavljene su samo osnovne informacije o pravobranilaštvu. Zbog toga su pravni akti kojima je regulisan rad PJLS uglavnom pribavljeni od samih pravobranilaštava. Takvo stanje svakako nije zadovoljavajuće s aspekta vidljivosti pravobranilaštva u javnosti i transparentnosti njegovog rada.

U Tabeli 1 predstavljamo pravne propise koji čine pravni okvir delovanja DP i pravobranilaštva JLS obuhvaćenih istraživanjem.

Tabela 1: Pregled pravnih propisa

Broj	Naziv propisa	Službeno glasilo
Državno pravobranilaštvo		
1.	Zakon o pravobranilaštvu	<i>Službeni glasnik RS</i> , br. 55/2014.
2.	Pravilnik o obrazovanju odeljenja Državnog pravobranilaštva	<i>Službeni glasnik RS</i> , br. 73/2014.
3.	Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu	Broj I Dp-498/22 od 3. 10. 2022. godine.
4.	Pravilnik o upravi u Državnom pravobranilaštvu	Broj DP-31/16 od 21. 7. 2016. <i>Službeni glasnik RS</i> , br. 71/2018.
5.	Uputstvo za unapređenje i promociju postupka zaključenja i izvršenja vanskudskog poravnjenja u postupcima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku	Broj DP-590/2018 od 18. 7. 2018. godine.
6.	Standardi profesionalnog ponašanja	Od 23. 10. 2020. godine.
Pravobranilaštva JLS		
Nišavski upravni okrug		
1.	Statut grada Niša	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 88/2008, 143/2016 i 18/2019.
2.	Odluka o pravobranilaštvu grada Niša	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 102/2014.
3.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj upravi	Broj 306-1/2021-03 od 22. 3. 2021. godine, broj 1378-6/2019-03 od 27. 12. 2019. godine.
4.	Statut opštine Aleksinac	<i>Službeni list opštine Aleksinac</i> , br. 29/2018.
5.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Aleksinac	<i>Službeni list opštine Aleksinac</i> , br. 21/2014, 27/2016 i 23/2018.
6.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi i pravobranilaštvu opštine Aleksinac	<i>Službeni list opštine Aleksinac</i> , br. 14/2022.

Broj	Naziv propisa	Službeno glasilo
7.	Statut opštine Ražanj	<i>Službeni list opštine Ražanj</i> , br. 1/2019.
8.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Ražanj	<i>Službeni list opštine Ražanj</i> , br. 2/2023.
9.	Statut opštine Svrlijig	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 29/2019.
10.	Odluka o opštinskom pravobranilaštvu opštine Svrlijig	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 93/2014 i 107/2014.
11.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi i opštinskom pravobranilaštvu opštine Svrlijig	Broj II 021-9/2022.
12.	Statut opštine Gadžin Han	<i>Službeni glasnik grada Niša</i> , br. 10/2019.
13.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Gadžin Han	Broj 06-198/2014-II od 28. 11. 2014. godine.
14.	Statut opštine Merošina	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 5/23 – prečišćen tekst
15.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Merošina	<i>Službeni glasnik grada Niša</i> , br. 61/2018 i 23/2019.
16.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi opštine Merošina	Broj 110-423 od 4. 8. 2022. godine.
17.	Statut opštine Doljevac	<i>Službeni glasnik grada Niša</i> , br. 127/2018 i 91/2019.
18.	Odluka o opštinskom pravobranilaštvu opštine Doljevac	Broj 02-48 od 15. 6. 2015. godine, broj 02-172 od 23. 11. 2016. godine, broj 02-222 od 16. 12. 2016. godine, broj 02-131 od 10. 10. 2017. godine.
19.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi opštine Doljevac i opštinskom pravobranilaštvu opštine Doljevac	Broj 110-51 od 7. 9. 2022. godine.
Jablanički upravni okrug		
1.	Statut grada Leskovca	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 28/2018.
2.	Odluka o gradskom pravobranilaštvu grada Leskovca	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 51/2016.
3.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj upravi i gradskom pravobranilaštvu grada Leskovca	Broj 060-2/23-II od 13. 4. 2023. godine.
4.	Rešenje o postavljenju gradskog pravobranioca grada Leskovca	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 47/2020.

Broj	Naziv propisa	Službeno glasilo
5.	Statut opštine Bojnik	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 6/2019.
6.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Bojnik	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 28/2015, 1/2018, 6/2018, 43/2020.
7.	Rešenje o postavljenju opštinskog pravobranioca opštine Bojnik	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 1/2018.
8.	Statut opštine Lebane	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 8/2019.
9.	Odluka o opštinskom pravobranilaštvu opštine Lebane	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 3/2015.
10.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi i opštinskom pravobranilaštvu opštine Lebane	04 Broj 02-212/1 od 9. 12. 2022. godine.
11.	Statut opštine Medveđa	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 9/2019.
12.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Medveđa	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 1/2015 i 51/2020
13.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi, opštinskom pravobranilaštvu, stručnim službama i posebnim organizacijama opštine Medveđa	08 Broj 06-67/2022/13 od 12. 12. 2022. godine.
14.	Statut opštine Vlasotince	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 6/2019.
15.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Vlasotince	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 26/2014.
16.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi i opštinskom pravobranilaštvu opštine Vlasotince	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 45/2020 i 15/2021.
17.	Rešenje o postavljenju opštinskog pravobranioca opštine Vlasotince	Broj 26-75-14/2020 od 21. 9. 2020. godine.
18.	Statut opštine Crna Trava	<i>Službeni glasnik grada Leskovca</i> , br. 8/2019.
19.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Crna Trava	Broj 06-65/14 od 17. 12. 2014. godine.
20.	Odluka o poveravanju poslova pravne zaštite imovinskih prava i interesa opštine Crna Trava pravobranilaštvu opštine Vlasotince	Broj 06-53/2020-01 od 19. 2. 2020. godine.
Pčinjski upravni okrug		
1.	Statut grada Vranja	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 37/2018 i 36/2020.

Broj	Naziv propisa	Službeno glasilo
2.	Odluka o pravobranilaštvu grada Vranja	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 25/2014, 10/2018, 11/2019 i 5/2020.
3.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj upravi grada Vranja, gradskom pravobranilaštvu grada Vranja i službi interne revizije grada Vranja	Broj 06-143/1/2021-04 od 30. 6. 2021. godine.
4.	Rešenje o postavljenju gradskog pravobranilaštva u Vranju	Broj 02-77/2022-10 <i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 18/2022.
5.	Statut opštine Vladičin Han	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 4/2019.
6.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Vladičin Han	Broj 06-46/4/19-I od 7. 4. 2019. godine.
7.	Rešenje o postavljenju opštinskog pravobranioca opštine Vladičin Han	Broj 06-68/7/17-IV/04 od 7. 5. 2017. godine.
8.	Kadrovski plan opštinskog pravobranilaštva opštine Vladičin Han	Broj 06-121/5/22-I od 23. 12. 2022. godine.
9.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskom pravobranilaštvu opštine Vladičin Han	Broj 06-74/2/2022-III od 7. 9. 2022. godine.
10.	Statut opštine Surdulica	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 7/2019.
11.	Odluka o opštinskom pravobranilaštvu opštine Surdulica	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 33/2020 i 6/2021.
12.	Rešenje o postavljenju opštinskog pravobranioca opštine Surdulica	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 16/2021.
13.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi opštine Surdulica	Broj 110-9/22-01 od 6. 6. 2022. godine.
14.	Kadrovski plan opštinskog pravobranilaštva opštine Surdulica	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 29/2022.
15.	Statut opštine Bosilegrad	<i>Službeni list grada Vranja</i> , br. 3/2019.
16.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Bosilegrad	Broj 06-212/2015 od 27. 7. 2015. godine.
17.	Statut opštine Trgovište	<i>Službeni list grada Vranja</i> , br. 3/2019.
18.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Trgovište	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 7/2015.
19.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi, opštinskom pravobranilaštvu, stručnim službama i posebnim organizacijama opštine Trgovište	<i>Službeni glasnik grada Vranja</i> , br. 31/2019.

Broj	Naziv propisa	Službeno glasilo
20.	Odluka o postavljenju pravobranioca opštine Trgovište	Broj 119-20/2021 od 26. 3. 2021. godine.
21.	Statut opštine Boljevac	<i>Službeni glasnik opštine Boljevac</i> , br. 2/2019.
22.	Odluka o Opštinskom pravobranilaštvu opštine Boljevac	<i>Službeni list opštine Boljevac</i> , br. 14/14, 12/15, 15/15, 30/16 i 46/20.
23.	Statut opštine Bujanovac	<i>Službeni glasnik opštine Bujanovac</i> , br. 5/2019.
24.	Odluka o opštinskom javnom pravobranilaštvu opštine Bujanovac	<i>Službeni glasnik opštine Bujanovac</i> , br. 20/2018.
25.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi, opštinskom pravobranilaštvu, stručnim službama i posebnim organizacijama opštine Bujanovac	Broj 06-22/23-03 od 27. 2. 2023. godine.
26.	Rešenje o postavljanju opštinskog pravobranioca opštine Bujanovac	<i>Službeni glasnik opštine Bujanovac</i> , br. 10/2019.
27.	Statut opštine Preševo	<i>Službeni glasnik Pčinjskog okruga</i> , br. 26/2008.
28.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Preševo	<i>Službeni glasnik opštine Bujanovac</i> , br. 15/2014.
29.	Rešenje o imenovanju opštinskog pravobranioca opštine Preševo	<i>Službeni glasnik opštine Bujanovac</i> , br. 3/2019.
Pirotski upravni okrug		
1.	Statut grada Pirot	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 20/2019.
2.	Odluka o gradskom pravobranilaštvu grada Pirot	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 72/2016.
3.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj upravi, službi interne revizije i gradskom pravobranilaštvu grada Pirot	Broj 06/51-2017 od 26. 12. 2017. godine.
4.	Statut opštine Dimitrovgrad	<i>Službeni list opštine Dimitrovgrad</i> , br. 6/2029.
5.	Odluka o opštinskom pravobranilaštvu opštine Dimitrovgrad	<i>Službeni list opštine Dimitrovgrad</i> , br. 22/2019.
6.	Pravilnik o organizaciji poslova i sistematizaciji radnih mesta u organima i službama opštine Dimitrovgrad	Broj 06-51/20-15/182-1 21. 1. 2020. godine. <i>Službeni list opštine Dimitrovgrad</i> , br. 2/2020.
7.	Rešenje o postavljenju opštinskog pravobranioca opštine Dimitrovgrad	<i>Službeni list opštine Dimitrovgrad</i> , br. 25/2019
8.	Statut opštine Bela Palanka	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 14/2019.
9.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Bela Palanka	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 11/2017, 26/2020.

Broj	Naziv propisa	Službeno glasilo
10.	Odluka o postavljenju vršioca dužnosti opštinskog pravobranioca opštine Bela Palanka	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 79/2022.
11.	Statut opštine Babušnica	<i>Skupštinski pregled opštine Babušnica</i> , br. 4/2019 i 7/2019.
12.	Odluka o opštinskom pravobranilaštvu opštine Babušnica	<i>Skupštinski pregled opštine Babušnica</i> , br. 15/2019 i 8/2021.
13.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi i opštinskom pravobranilaštvu opštine Babušnica	<i>Skupštinski pregled opštine Babušnica</i> , br. 8/2023.
14.	Rešenje o postavljenju opštinskog pravobranioca opštine Babušnica	<i>Skupštinski pregled opštine Babušnica</i> , br. 8/2021.
Toplički upravni okrug		
1.	Statut opštine Prokuplje	<i>Službeni list grada Prokuplja</i> , br. 15/2018.
2.	Odluka o gradskom pravobranilaštvu grada Prokuplja	<i>Službeni list grada Prokuplja</i> , br. 2/2018 i 24/2022.
3.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj upravi grada Prokuplja i gradskom pravobranilaštvu grada Prokuplja	Broj 06-48/2019-02 od 5. 6. 2019. godine.
4.	Statut opštine Kuršumlja	<i>Službeni list opštine Kuršumlja</i> , br. 6/2019.
5.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Kuršumlja	<i>Službeni list opštine Kuršumlja</i> , br. 7/2014.
6.	Kadrovski plan u opštinskoj upravi, posebnim organizacionim jedinicama i opštinskom pravobranilaštvu opštine Kuršumlja za 2019. godinu	Broj I-02-137/2018 od 18. 12. 2018. godine.
7.	Rešenje o postavljenju pravobranioca opštine Kuršumlja	Broj I-02-134/016 od 6. 7. 2016. godine.
8.	Statut opštine Blace	<i>Službeni list opštine Blace</i> , br. 5/2019.
9.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Blace	<i>Službeni list opštine Blace</i> , br. 7/2017.
10.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi opštine Blace i opštinskom pravobranilaštvu opštine Blace	Broj II-02-1405/22 od 23. 9. 2022. godine.
11.	Rešenje o postavljenju pravobranioca opštine Blace	<i>Službeni list opštine Blace</i> , br. 13/2019.
12.	Statut opštine Žitorađa	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 27/2019.

Broj	Naziv propisa	Službeno glasilo
13.	Odluka o pravobranilaštvu opštine Žitorada	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 28/2015, 63/2016 i odluka broj 7-863/2021-01 od 31. 3. 2021. godine.
14.	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Opštinskoj upravi i Opštinskom pravobranilaštvu opštine Žitorada	<i>Službeni list grada Niša</i> , br. 75/2022, 140/2022 i 33/2023.

Opšte odredbe o pravobranilaštvima JLS sadržane su u statutima JLS, kojima je propisano da je pravobranilaštvo organ grada, odnosno opštine, koji obavlja poslove pravne zaštite imovinskih prava i interesa grada, odnosno opštine. Statutima JLS takođe je propisano da se obrazovanje, uređenje i organizacija, kao i druga pitanja od značaja za rad pravobranilaštva, utvrđuju odlukom skupštine, u skladu s osnovama za uređenje i organizaciju pravobranilaštva propisanih zakonom.

Analiza odluka kojima su obrazovana PJLS pokazuje da je najveći broj JLS doneo odluku o obrazovanju PJLS u roku od šest meseci od stupanja zakona na snagu, u skladu sa ZoP.¹³⁸ Time je prestala nadležnost ranije obrazovanih javnih pravobranilaštva.

U najvećem broju JLS pravobranilaštva su obrazovana u periodu 2014–2015. godine, zamenjujući javna pravobranilaštva obrazovana prema ranije važećem Zakonu o javnom pravobranilaštvu. Neke JLS su kasnije donele nove odluke, koje su zamenile ranije donete odluke (npr. Odluka o pravobranilaštvu grada Pirota iz 2016. godine, odluke o pravobranilaštvu opština Vladičin Han, Babušnica i Dimitrovgrad iz 2019. godine, Odluka o pravobranilaštvu opštine Surdulica iz 2020. godine). Međutim, značajan broj JLS su svoja pravobranilaštva obrazovale nakon proteka zakonskog roka: grad Leskovac (2016. godine), opština Blace (2017. godine), grad Prokuplje (2018. godine), opština Merošina (2018. godine) i opština Bujanovac (2018. godine). Opština Bela Palanka obrazovala je PJLS tek 2019. godine, nakon više od četiri godine od stupanja na snagu ZoP, a neslavni rekord postavila je opština Ražanj, koja je svoje pravobranilaštvo obrazovala tek 2023. godine, nakon više od osam godina od stupanja na snagu ZoP.¹³⁹

¹³⁸ Član 61 ZoP.

¹³⁹ Na početku 2014. godine, kada još nije bio donet ZoP, Skupština opštine Ražanj donela je Odluku o poveravanju poslova pravne zaštite imovinskih interesa opštine Ražanj. Ova odluka ostala je na snazi uprkos obavezi osnivanja PJLS u roku od šest

Svi gradovi i opštine obrazovali su svoja pravobranilaštva. Izuzetak je opština Crna Trava, koja je pravobranilačke poslove poverila Pravobranilaštvu opštine Vlasotince.¹⁴⁰

Specifična je situacija u opštini Bosilegrad, koja je obrazovala pravobranilaštvo 2015. godine, ali ono danas nije organ opštine Bosilegrad, već u sudskim postupcima ovu opštinu po potrebi zastupaju pravobranilaštva opština Vranje i Surdulica.

3.2. Pravobranilački organi

Prema ZoP, pravobranilaštvo je organ koji obavlja poslove pravne zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.¹⁴¹ U literaturi se pravobranilaštvo definiše kao državni organ u čijoj je nadležnosti ostvarivanje jednog segmenta izvršne državne funkcije – pravobranilačke funkcije, koja se sastoji u ostvarivanju i zaštiti imovinskih prava i interesa države, kroz pravno zastupanje

meseci od stupanja ZoP na pravnu snagu, što pokazuju i kasnije izmene ove odluke iz 2017. godine. Tokom 2019. godine odluka je zamenjena novom Odlukom o poveravanju poslova pravne zaštite imovinskih interesa opštine Ražanj. U oba slučaja, pravni osnov donošenja ovih odluka bio je u Zakonu o javnoj svojini, Zakonu o lokalnoj samoupravi i Statutu opštine Ražanj. Odlukama je određen opseg poverenih poslova: davanje mišljenja o pribavljanju i raspolaganju nepokretnostima u svojini jedinice lokalne samouprave i drugi stručni poslovi. Izvršavanje poslova povereno je fizičkim licima, pravnicima po obrazovanju. Tek 2023. doneta je odluka o kojoj je opština obrazovala svoje pravobranilaštvo.

¹⁴⁰ Odlukom o pravobranilaštvu opštine Vlasotince od 17. 12. 2014. godine obrazovano je pravobranilaštvo koje obavlja poslove pravne zaštite imovinskih prava i interesa opštine Vlasotince i opštine Crna Trava (čl. 2 i 3 Odluke o pravobranilaštvu opštine Vlasotince, *Sl. glasnik grada Leskovca*, br. 25/2014). Sva pitanja u pogledu organizacije, uređenja i rada pravobranilaštva poverena su organima opštine Vlasotince. Kada je reč o poslovima pravne zaštite prava i interesa opštine Crna Trava, odluka sadrži upućujuću normu da će pitanja finansiranja službe Pravobranilaštva opštine Vlasotince, u vezi s obavljanjem poslova za opštinu Crna Trava, biti regulisana sporazumom o saradnji dveju opština. Već naredne, 2015. godine, doneta je Odluka o poveravanju poslova pravne zaštite imovinskih prava i interesa opštine Crna Trava Opštinskom pravobranilaštvu opštine Vlasotince (*Sl. glasnik grada Leskovca*, br. 6/2015), koja je zamenjena odlukom iz 2020. godine (br. 06-53/2020-01 od 19. 2. 2020. godine). Ovom odlukom ovlašćenje za obavljanje pravnih poslova zaštite imovinskih prava i interesa opštine Crna Trava dato je pravobranilaštvu opštine Vlasotince, s tim da je predsednik opštine Crna Trava zadržao pravo da u određenim predmetima od značaja za opštinu Crna Trava izda punomoćje za zastupanje. Ovo punomoćje može biti izdato samo načelniku Opštinske uprave opštine Crna Trava, pod uslovom da ima položeni pravosudni ispit.

¹⁴¹ Član 2 ZoP.

i savetovanje države, odnosno državnih organa i organizacija.¹⁴² Imajući u vidu podelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pravobranilaštvo pripada grupi organa izvršne vlasti, ali ne predstavlja organ uprave, jer ne odlučuje o pravima i obavezama pravnih subjekata, niti ima regulatornu funkciju. Ono je, međutim, istovremeno i organ pravosuđa, koje čine svi državni organi međusobno povezani radom u pravosuđu, bez obzira na to da li su nosioci sudske funkcije (sudovi) ili u ime države učestvuju u postupku kao nosioci izvršne funkcije (pravobranilaštvo i tužilaštvo).¹⁴³ U tom smislu, pravobranilaštvo je deo pravosudnog sistema i, kao i svi drugi državni i nedržavni pravosudni organi, učestvuje u ostvarivanju sudske vlasti, kao treće grane vlasti.¹⁴⁴ Pravila o sudovima, tužilaštvima i drugim organima pravosudnog sistema u svojoj ukupnosti čine specifičnu granu prava i naučnu disciplinu – pravosudno organizaciono pravo.¹⁴⁵

Pravobranilačku delatnost obavljaju Državno pravobranilaštvo, Pravobranilaštvo APV i pravobranilaštva JLS, koji svoju dužnost obavljaju u skladu s Ustavom, zakonom i drugim opštim pravnim aktima.¹⁴⁶ Ustanovljavanje pravobranilačkih organa na državnom, pokrajinskim i lokalnom nivou korespondira s delokrugom njihovog rada, a to je zaštita imovinskih prava i interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine i JLS.¹⁴⁷

Državno pravobranilaštvo je osnovano samim zakonom, kojim su regulisani opšti pojam pravobranilaštva, državno pravobranilaštvo i principi osnivanja, položaja i delokruga rada pokrajinskog i lokalnih pravobranilaštava, čije je osnivanje po zakonu obavezno. Odlukama APV i JLS osnovana su pravobranilaštva u pokrajini i gradovima i opštinama, kojima su regulisani uređenje i organizacija i druga pitanja od značaja za rad pravobranilaštva, u skladu s osnovama za uređenje, organizaciju i delokrug rada pravobranilaštva propisanih ZoP.¹⁴⁸

Državno pravobranilaštvo (DP) državni je organ koji obavlja poslove zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije (RS). Iz

¹⁴² Jovičić, O. Pravobranilaštvo, Bilten Republičkog javnog pravobranilaštva Republike Srbije, Beograd, 2/2012, str. 22; Prodanović, J. *op. cit.*, str. 45.

¹⁴³ Tratar, B., *op. cit.*, str. 2.

¹⁴⁴ Pejić, I. Ustavno pravo, Niš, 2022, str. 476.

¹⁴⁵ Rakić Vodinelić, V. Pravosudno organizaciono pravo, Beograd, 2012.

¹⁴⁶ Član 3 ZoP.

¹⁴⁷ Član 2 ZoP.

¹⁴⁸ Član 2, st. 4 ZoP.

ovog delokruga izuzeti su poslovi zaštite imovinskih prava i interesa RS koji imaju za predmet prava i obaveze RS u vezi s poslovima iz nadležnosti Ministarstva odbrane, vojnih jedinica i vojnih ustanova koje su organizaciono vezane za ministarstvo nadležno za odbranu i Vojsku Srbije.¹⁴⁹ Prema propisima o Vojnom pravobranilaštvu, koji su sadržani u Zakonu o odbrani,¹⁵⁰ Vojno pravobranilaštvo, koje predstavlja posebnu organizacionu jedinicu Ministarstva odbrane, nadležno je da preduzima pravne radnje i pravna sredstva radi ostvarivanja i zaštite imovinskih prava i interesa RS, u pogledu sredstava i imovine koju koriste Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije.¹⁵¹ Istraživački uzorak ne obuhvata Vojno pravobranilaštvo.

Pravni osnov obrazovanja DP jeste ZoP iz 2014. godine. Ovim zakonom izvršena je institucionalna promena dotadašnjeg Republičkog javnog pravobranilaštva, obrazovanog u skladu sa Zakonom o javnom pravobranilaštvu iz 1991. godine,¹⁵² čime je nastavljena tradicija javnih pravobranilaštva prema zakonima iz sedamdesetih godina prošlog veka, uz izostavljanje odrednice „javni“,¹⁵³ koja je postojala u ranijem nazivu pravobranilačkih organa.

Državno pravobranilaštvo poslove iz svoje nadležnosti obavlja u sedištu i u odeljenjima van sedišta.¹⁵⁴ Poslovi u sedištu DP obavljaju se u okviru 14 sektora, na čijem su čelu zamenci državnog pravobraniloca.¹⁵⁵ Odeljenja DP van sedišta, koja se

¹⁴⁹ Član 2, st. 3 ZoP.

¹⁵⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – dr. zakon, 104/2009 – dr. zakon, 10/2015 i 36/2018.

¹⁵¹ Vojno pravobranilaštvo zastupa Ministarstvo odbrane i Vojsku Srbije pred domaćim sudovima i drugim nadležnim organima, ali ne i pred stranim i međunarodnim sudovima i arbitražama, kao ni pred drugim nadležnim organima u inostranstvu. Kada istupa kao zastupnik, Vojno pravobranilaštvo ima prava i dužnosti propisane za Državno pravobranilaštvo (čl. 107a Zakona o odbrani).

¹⁵² Zakon o javnom pravobranilaštvu, *Sl. glasnik SRS*, br. 6/77, 18/81, 7/82 i 46/84. Zakon o javnom pravobranilaštvu, *Sl. list SAP Vojvodine*, br. 15/76, 17/83 i 22/83. Zakon o javnom pravobranilaštvu, *Sl. list SAP Kosova*, br. 19/77, 9/83 i 44/84.

¹⁵³ U literaturi se navodi da je nepotrebno da se u nazivu institucije pravobranilaštva koristi odrednica javno, jer je naziv javno pravobranilaštvo kreiran po ugledu na naziv javnotužilačkog organa, te da je za instituciju koja postoji duže od jednog veka pravobranilaštva nepotreban dodatak javno. Navodi se da, bez obzira na to što pravobranilaštvo postoji u javnom sektoru, zastupanje javnog interesa nije nešto što na osobit način određuje njegovu nadležnost i ulogu. Jovičić, O., *Pravobranilaštvo*, Bilten Republičkog javnog pravobranilaštva, 2/2012, str. 23–24.

¹⁵⁴ Član 5, st. 3 ZoP.

¹⁵⁵ Član 3 Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u DP. U sedištu DP postoje dve organizacione jedinice: 1. Odeljenje za zastupanje Republike

obrazuju aktom ministra pravde, obavljaju poslove iz nadležnosti DP pred sudovima, organima uprave i drugim nadležnim organima. Posebnim pravilnikom, obrazovana su odeljenja van sedišta – ukupno 11: u Valjevu, Zaječaru, Zrenjaninu, Kraljevu, Kragujevcu, Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Požarevcu, Subotici i Užicu.¹⁵⁶ Odeljenjima DP van sedišta rukovode zamenici državnog pravobranioca.¹⁵⁷

Pravobranilaštvo Autonomne pokrajine Vojvodine (PAPV) organ je Autonomne pokrajine Vojvodine koji se stara o zaštiti imovinskih prava i interesa Autonomne pokrajine Vojvodine.¹⁵⁸ Prema odredbama ZoP, obrazovanje PAPV je obavezno.¹⁵⁹ U skladu sa svojim ovlašćenjima, Autonomna pokrajina Vojvodina je svojom odlukom osnovala PAPV, koje na pokrajinskim nivou ostvaruje funkciju koju DP ima na nivou države: zastupa Autonomnu pokrajinu, njene organe, organizacije i ustanove, kao njihov zastupnik po zakonu, a može biti i zastupnik drugih pravnih lica čiji je osnivač APV.¹⁶⁰ Istraživački uzorak ne obuhvata ovaj pravobranilački organ.

Pravobranilaštvo jedinice lokalne samouprave (PJLS) organ je JLS koji obavlja poslove zaštite imovinskih prava i interesa jedinice lokalne samouprave (opštine ili grada).¹⁶¹ Osnivanje PJLS je obavezno, a njegova nadležnost u domenu zaštite imovinskih prava i interesa JLS korespondira s imovinskopравnim ovlašćenjima JLS i njenih organa, ustanova i organizacija, saglasno Zakonu o lokalnoj samoupravi¹⁶² i Zakonu o javnoj svojini.¹⁶³

Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i 2. Sekretarijat Pravobranilaštva (čl. 4 Pravilnika).

¹⁵⁶ Pravilnik o obrazovanju odeljenja Državnog pravobranilaštva (*Sl. glasnik RS*, br. 73/2014).

¹⁵⁷ Član 2 Pravilnika.

¹⁵⁸ Istraživanjem nisu obuhvaćeni pravobranilački organi na teritoriji Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija, koja je sastavni deo Republike Srbije, a kojom, u skladu s rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244, upravlja Privremena administrativna misija UN na Kosovu (UNMIK).

¹⁵⁹ Član 51 ZoP.

¹⁶⁰ Član 9 Pokrajinske skupštinske odluke o PAPV.

¹⁶¹ Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 18/2016, 47/2018 i 9/2020 – dr. zakon), u Srbiji ima 150 opština, 28 gradova i grad Beograd.

¹⁶² *Službeni glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 – dr. zakon.

¹⁶³ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020.

Odredbe ZoP koje se odnose na DP shodno se primenjuju i na PAPV i PJLS.¹⁶⁴ Takvo pravilo je sadržano i u prelaznim i završnim odredbama odluka o PJLS kojim je propisana shodna primena odredbi ZoP na sva pitanja koja nisu regulisana konkretnom odlukom.

3.2.1. Nadležnost pravobranilaštva

Nadležnost DP uređena je odredbama ZoP,¹⁶⁵ kao i pojedinim posebnim zakonima kojima su uređena njegova posebna ovlašćenja, i obuhvata različite pravobranilačke poslove, koji se mogu grupisati u nekoliko kategorija: (1) zastupanje, (2) davanje pravnih mišljenja i saveta, (3) učešće u postupcima za sporazumno rešavanje sporova, (4) pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, (5) obaveštavanje i izveštavanje, i (6) poslovi u vršenju posebnih ovlašćenja.

Nadležnost pravobranilaštava JLS okvirno je regulisana odredbama ZoP, kojima je propisano da pravobranilaštvo JLS: (1) zastupa JLS u postupcima pred sudovima, upravnim i drugim organima radi zaštite njenih imovinskih prava i interesa, (2) prati i proučava pravna pitanja od značaja za rad organa i pravnog lica koje zastupa, posebno iz oblasti njihove nadležnosti, kao i pitanja u vezi s primenom zakona i podzakonskih akata koja su, ili mogu biti, od značaja za preduzimanje bilo koje pravne radnje organa i pravnog lica koje zastupa, posebno za sprečavanje štetnih imovinskopравnih i društveno negativnih posledica po pravno lice koje zastupa, (3) daje mišljenja prilikom zaključivanja ugovora koje uključuje to pravno lice, posebno ugovora iz oblasti imovinskopравnih odnosa, privredno-pravnih ugovora, kao i pravne savete svim organima JLS koje zastupa.¹⁶⁶ Pravila o nadležnosti PJLS sadržana su u gradskim, odnosno opštinskim odlukama kojima su regulisani položaj, nadležnost i uređenje pravobranilaštva.

Analiza odredbi o nadležnosti PJLS obuhvaćenih istraživanjem pokazuje da postoje izvesne razlike u pogledu njihove nadležnosti, jer je različit krug subjekata kojima pružaju zastupničke i savetodavne usluge. Ipak, delokrug njihovog rada suštinski se poklapa s delokrugom rada DP, jer su JLS svojim pravobranilaštvima poverile sve pravobranilačke poslove koje na nivou države obavlja

¹⁶⁴ Član 53, st. 2 ZoP.

¹⁶⁵ Član 11–22 ZoP.

¹⁶⁶ Član 52, st. 1–3 ZoP.

DP, izuzev zastupanja pred Evropskim sudom za ljudska prava, koje je u isključivoj nadležnosti DP. Zato smo u ovom odeljku objedinjeno razmotrili nadležnost pravobranilaštva za obavljanje različitih grupa pravobranilačkih poslova.

3.2.2. Zastupanje

Primarna funkcija pravobranilaštva je zastupnička. Pravo-branilaštva ostvaruju zastupničku funkciju na osnovu zakona, kad imaju status zastupnika po zakonu (zastupnik *ex lege*), ili na osnovu izdatog punomoćja, kad imaju status punomoćnika zastupanog subjekta.

Poslovi zastupanja obuhvataju zastupanje pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima. Ovi poslovi obuhvataju: (1) zastupanje u postupcima o imovinsko-pravnim stvarima pred sudovima opšte nadležnosti (osnovni, viši i apelacioni sudovi i Vrhovni sud) i pred sudovima posebne nadležnosti (privredni sud, Privredni apelacioni sud i Upravni sud),¹⁶⁷ što uključuje zastupanje subjekata u parničnom, vanparničnom, izvršnom, stečajnom i likvidacionom postupku, kao i u krivičnom postupku kada se u okviru njega ostvaruje imovinskopravni zahtev oštećenih subjekata koje pravobranilaštvo zastupa; (2) zastupanje pred unutrašnjim i međunarodnim arbitražama, uključujući i arbitražu u okviru Republičke agencije za mirno rešavanje radnih sporova, (3) zastupanje u postupcima posredovanja (medijacije) radi sporazumnog rešavanja imovinskopravnih sporova, koje sprovode uz učešće (posrednika) medijatora, (4) kao i zastupanje u postupcima pred organima uprave u kojima se odlučuje o pravnim stvarima koje se tiču imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata. Iako ZoP izričito ne propisuje mogućnost da PJLS zastupaju JLS u postupcima pred stranim i međunarodnim sudovima i arbitražama i drugim nadležnim organima, ovo ovlašćenje PJLS svakako imaju, što je odlukama pojedinih JLS i izričito propisano.¹⁶⁸

Zastupnička funkcija pravobranilaštva ne obuhvata zastupanje prilikom zaključivanja materijalnopravnih ugovora subjekata koje pravobranilaštvo zastupa, tako da je zastupanje ograničeno na domen procesnopravne zaštite imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata. U teoriji je izraženo shvatanje da zaštitu

¹⁶⁷ Videti Zakon o uređenju sudova (*Sl. glasnik RS*, br. 10/2023).

¹⁶⁸ Videti: Odluka o gradskom pravobranilaštvu grada Beograda (*Sl. list grada Beograda*, br. 115/2019).

imovinskih prava i interesa treba shvatiti šire, tako da obuhvata zastupanje subjekata u sudskim i drugim postupcima (procesnopravna zaštita) i zastupanje subjekata u sklapanju materijalnopravnih ugovora (preventivna zaštita). Ocenjuje se da bi pravobranilaštvo bila „preskupa i neracionalna ustanova“ ukoliko bi se zastupanje svelo na zastupanje pred sudom i drugim organima.¹⁶⁹

U pogledu postulacione sposobnosti, pravobranilaštvo je izjednačeno s advokatom. Naime, kad je procesnim zakonima predviđeno obavezno advokatsko zastupanje, smatra se da pravobranilaštvo ima to svojstvo.¹⁷⁰ Istovetno zakonsko pravilo sadržano je i u odlukama o PJLS. Ovo pravilo omogućava da pravobranilac ili njegov zamenik u ime stranke koju zastupaju izjave reviziju, iako, po opštim pravilima Zakona o parničnom postupku (ZPP),¹⁷¹ reviziju može da izjavi isključivo advokat.¹⁷² Sudska praksa stoji na stanovištu da je revizija dopuštena ako je izjavljena od strane pravobranioca, odnosno njegovog zamenika, ali ne i od strane drugih lica zaposlenih u pravobranilaštvu.¹⁷³

3.2.2.1. ZASTUPANJE *EX LEGE*

Državno pravobranilaštvo je zastupnik po zakonu Republike Srbije u postupcima pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim organima u kojima se Republika Srbija ima položaj stranke ili položaj umešača¹⁷⁴ (zastupnik po zakonu – zastupnik *ex lege*).¹⁷⁵ Radi se samo o onim postupcima u kojima se rešavaju imovinskopravne stvari, koje je protiv trećih lica pokrenula država

¹⁶⁹ U teoriji je izraženo shvatanje da zastupnička funkcija pravobranilaštva ne obuhvata samo zastupanje subjekata pred sudovima i drugim organima, već da zaštitu imovinskih prava i interesa treba shvatiti šire, tako da obuhvata zastupanje subjekata u sudskim i drugim postupcima (procesnopravna zaštita) i zastupanje subjekata u sklapanju materijalnopravnih ugovora (preventivna zaštita). Ukoliko bi se zastupanje svelo na zastupanje pred sudom i drugim organima, pravobranilaštvo bi bila „preskupa i neracionalna ustanova“. Šire: Poznić, B., Rakić Vodinelić, V. Građansko procesno pravo, Beograd, 2015, str. 141.

¹⁷⁰ Član 11, st. 4 ZoP.

¹⁷¹ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – dr. zakon.

¹⁷² Prema čl. 410, st. 2 ZPP, revizija je nedozvoljena ako nije izjavljena preko punomoćnika advokata, izuzev kad je sama stranka advokat.

¹⁷³ Vrhovni kasacioni sud, Rev 3742/2020, presuda od 9. 6. 2021. godine.

¹⁷⁴ Prema čl. 215, st. 1 Zakona o parničnom postupku, umešač je lice različito od suda i stranaka i njihovih zastupnika koje se meša u parnicu koja teče među drugim licima tako što se pridružuje jednoj od stranaka jer ima pravni interes da ta stranka uspe u parnici.

¹⁷⁵ Član 11, st. 1 ZoP.

ili su pokrenuti protiv države. Pored toga, u sudskim i drugim postupcima DP zastupa i državne organe i posebne organizacije koje nemaju svojstvo pravnog lica, državne organe i posebne organizacije koje imaju svojstvo pravnog lica, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta RS, kao i javne ustanove čiji je osnivač RS, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta RS, bez obzira na to da li u tim postupcima imaju položaj stranke ili umešača, pod uslovom da je reč o postupku u kome se rešava imovinskopravna stvar.^{176, 177} Zakon, međutim, ne precizira da li se radi o subjektima koji su potpuno finansirani iz budžeta ili i o onima koji se samo delimično finansiraju iz budžeta.

Kao zastupnik po zakonu, pravobranilaštvo je ovlašćeno da u ime subjekta čiji je zastupnik po zakonu *ex officio* pokrene, odnosno podnese inicijativu za pokretanje sudskog ili drugog postupka povodom pitanja iz svoje nadležnosti.¹⁷⁸ Ovo ovlašćenje je izraz funkcionalne samostalnosti pravobranilaštva. Subjekti koje pravobranilaštvo zastupa dužni su da obaveste pravobranilaštvo o pravnim stvarima u kojima je ono ovlašćeno da preduzima pravne radnje i pravna sredstva radi ostvarivanja njihovih prava i interesa, odnosno prava i interesa Republike Srbije, odnosno JLS.¹⁷⁹

Odredbama ZoP uređeno je zastupanje Republike Srbije pred stranim i međunarodnim sudovima i arbitražama, kao i pred drugim nadležnim organima u inostranstvu od strane DP.¹⁸⁰ Iako je iz nadležnosti DP isključeno zastupanje Vojske pred domaćim sudovima, ostaje netaknuta nadležnost DP za zastupanje Republike Srbije i svih njenih organa i organizacija u sastavu pred inostranim sudovima.¹⁸¹ Prema ZoP, DP je nadležno da zastupa Republiku Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava.

¹⁷⁶ Član 11, st. 2 ZoP.

¹⁷⁷ Po ovom osnovu, DP je zastupnik Narodne skupštine RS, Vlade, ministarstava, sudova, tužilaštava, fakulteta, univerziteta, ustanova zdravstvene zaštite, naučnih ustanova, Visokog saveta sudstva, Poreske uprave, Uprave za trezor, Uprave carine, Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije, Pravosudne akademije, Državne revizorske institucije, Republičkog geodetskog zavoda, Komisije za hartije od vrednosti, Komisije za zaštitu konkurencije, Agencije za osiguranje depozita, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Zaštitnika građana i drugih.

¹⁷⁸ Član 15, st. 1 ZoP.

¹⁷⁹ Član 8, st. 1 ZoP.

¹⁸⁰ Član 12, st. 1 ZoP.

¹⁸¹ Član 12, st. 2 i 3 ZoP.

Pravobranilaštva JLS zastupaju JLS u postupcima pred sudovima, arbitražama, upravnim i drugim nadležnim organima, kao njihovi zastupnici po zakonu.¹⁸² Odlukom osnivača konkretnog pravobranilaštva može biti proširen krug subjekata koje ono zastupa, što su JLS uglavnom i učinile, pripisujući nadležnost PJLS analogno nadležnosti DP na nivou države. Saglasno tome, PJLS zastupaju organe JLS i druge javnopravne subjekte, sa ili bez pravnog subjektiviteta, čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta JLS. Po oceni pravobranilaca, postoje manjkavosti u pogledu uređenja nadležnosti pravobranilaštva JLS, tako da je u praksi sporno da li PJLS mogu da zastupaju ustanove, javna preduzeća i pravna lica čiji je osnivač JLS, kao indirektni korisnike budžeta JLS.

Analiza odluka o PJLS pokazuje da krug subjekata koje pravobranilaštva JLS zastupaju *ex lege* nije isti. Odlukama nekih JLS propisano je da pravobranilaštvo zastupa JLS, njene organe, organizacije i sva druga pravna lica čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta. Prema odlukama pojedinih JLS, pravobranilaštvo *ex lege* zastupa samo JLS i njene organe. Tako, na primer, Pravobranilaštvo grada Vranja zastupa grad, njegove organe i organizacije i druga pravna lica čije se finansiranje obezbeđuje u budžetu grada,¹⁸³ Pravobranilaštvo grada Leskovca je zastupnik po zakonu grada Leskovca, njegovih organa, ali i mesnih zajednica,¹⁸⁴ dok Pravobranilaštvo grada Pirota *ex lege* zastupa grad Pirot, njegove organe i druga pravna lica čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta, nezavisno od toga da li imaju ili nemaju svojstvo pravnog lica.¹⁸⁵ Pravobranilaštvo grada Niša, kao zastupnik *ex lege*, zastupa samo grad Niš i organe grada koji nemaju svojstvo pravnog lica, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta grada.¹⁸⁶ S obzirom na to da odluke o PJLS ne sadrže obrazloženje, ne može se utvrditi kojim su razlozima JLS bile rukovođene prilikom određivanja subjekata koje pravobranilaštvo po zakonu zastupa.

Treba imati u vidu da pravobranilaštvo nije zakonski zastupnik subjekata koje zastupa, već je njihov zastupnik po zakonu (zastupnik *ex lege*), budući da oni, nezavisno od postojanja pravnog subjektiviteta, imaju i poslovnu i parničnu sposobnost, tako da ne mogu imati

¹⁸² Član 52, st. 1 ZoP.

¹⁸³ Član 5 Odluke o Pravobranilaštvu grada Vranja.

¹⁸⁴ Član 5 Odluke o Gradskom pravobranilaštvu grada Leskovca.

¹⁸⁵ Član 4 Odluke o Gradskom pravobranilaštvu grada Pirota.

¹⁸⁶ Član 12 Odluke o Pravobranilaštvu grada Niša.

zakonskog zastupnika.¹⁸⁷ Da je pravobranilaštvo zastupnik po zakonu ukazuje i zakonsko pravilo po kome je pravobranilaštvo vezano za pismene naloge i uputstva zastupane stranke i dužno je da je obaveštava o radnjama koje preduzima,¹⁸⁸ o čemu će kasnije biti više reči. Ipak, u mnogim odlukama o PJLS pogrešno se navodi da je pravobranilaštvo zakonski zastupnik JLS.¹⁸⁹ Takav pogrešan stav iznosi se i na pojedinim stručnim skupovima i obukama.¹⁹⁰

U sudskim i drugim postupcima u kojima je stranka subjekat koga pravobranilaštvo zastupa *ex lege* nije dopušteno da ih zastupa statutarni zastupnik, niti punomoćnik iz reda advokata, jer bi u tom slučaju zastupanje bilo neuredno, što bi predstavljalo apsolutno bitnu procesnu povredu.¹⁹¹ S druge strane, potrebno je da se ispita koje je pravobranilaštvo zastupnik po zakonu stranke u postupku, što se utvrđuje na osnovu akta o osnivanju konkretnog subjekta u čije ime pravobranilaštvo preduzima procesne radnje. Tako, na primer, za zastupanje škole u parnicama iz radnih odnosa nije nadležan DP, već opštinski pravobranilac, budući da je osnivač škole JLS, a ne država.

Odredbama ZoP regulisana su pitanja u vezi sa zastupanjem stranaka koje po zakonu zastupa DP, a koje u istom postupku imaju suprotstavljene interese, što podrazumeva da se nalaze u suprotnim stranačkim ulogama. U ovakvoj situaciji, ako je jedna od stranaka Republika Srbija, DP zastupa Republiku Srbiju, a ako nijedna stranka nije Republika Srbija, DP zastupa stranku koja je pokrenula postupak.¹⁹² Slična pravila sadržana su i u odlukama o PJLS, s tim što u pojedinim odlukama nije regulisano koga pravobranilaštvo zastupa kad nijedna stranka nije JLS.¹⁹³

¹⁸⁷ Poznić, B., Rakić Vodinić, V. Građansko procesno pravo, Beograd, 2015. str. 143; Stanković, G. Građansko procesno pravo, Parnično procesno pravo, Beograd, 2013, str. 203; Petrušić, N. Građansko procesno pravo, Knjiga prva, Parnično procesno pravo, Niš, 2024, str. 150.

¹⁸⁸ Član 19 ZoP.

¹⁸⁹ Na primer, u Odluci o pravobranilaštvu opštine Žitorađa, Odluci o pravobranilaštvu grada Vranja, Odluci o Gradskom pravobranilaštvu grada Pirota i Odluci o Gradskom pravobranilaštvu grada Leskovca.

¹⁹⁰ Videti, na primer, „Pravobranilaštvo kao zakonski zastupnik jedinice lokalne samouprave“. Dostupno na portalu Paragraf.net: https://www.paragraf.rs/100pitanja/parnicni_postupak/pravobranilastvo-kao-zakonski-zastupnik-jedinice-lokalne-samouprave.html.

¹⁹¹ Videti presudu Vrhovnog kasacionog suda, Rev. 2 1120/2022 od 15. 6. 2022. godine. Dostupno na: <https://www.vrh.sud.rs/sr-lat/rev2-11202022-3191253>.

¹⁹² Član 11, st. 5 i 6 ZoP.

¹⁹³ Videti, na primer, čl. 12, st. 4 Odluke o Pravobranilaštvu grada Niša.

3.2.2.2. ZASTUPANJE PO PUNOMOĆJU

U postupku pred sudovima i drugim organima pravobranilaštvo može na osnovu posebno datog punomoćja zastupati i druga pravna lica čiji je osnivač subjekt koga zastupa po zakonu.¹⁹⁴ Obim punomoćja određuje zastupani subjekat. Zakon, međutim, ne reguliše obim procesnih ovlašćenja pravobranilaštva u slučaju da obim punomoćja nije određen, pa je otvoreno pitanje da li važe zakonska pravila o ovlašćenjima punomoćnika advokata ili punomoćnika koji nije advokat.¹⁹⁵

Rešenja u pogledu mogućnosti pravobranilaštva JLS da na osnovu punomoćja zastupa pravna lica koja ne zastupa po zakonu veoma su različita. Nekim odlukama JLS ova mogućnost je propisana, ali pod uslovom da interesi tih pravnih lica nisu u suprotnosti s funkcijom koju vrše.¹⁹⁶ Odlukama pojedinih gradova koji u svom sastavu imaju gradske opštine propisana je mogućnost da pravobranilaštvo na osnovu posebno datog punomoćja zastupa gradsku opштinu.¹⁹⁷ Postoje i odluke kojima je načelno dopušteno da pravobranilaštvo JLS zastupa kao punomoćnik pravna lica koja se finansiraju iz budžeta, ali pod uslovom da to dozvoljava obim poslova.¹⁹⁸ Međutim, nekim odlukama nije uopšte propisana mogućnost da pravobranilaštvo zastupa bilo kog subjekta na osnovu punomoćja.

Budući da odluke o PJLS ne sadrže obrazloženje, ne mogu se utvrditi suštinski razlozi zbog kojih postoje tako velike razlike u pogledu mogućnosti PJLS da u sudskim i drugim postupcima na osnovu punomoćja zastupaju pravne subjekte čije se finansiranje obezbeđuje u budžetu JLS.

3.2.2.3. TROŠKOVI ZASTUPANJA

Imajući u vidu da u sudskim i drugim postupcima pravobranilaštvo ima svojstvo zastupnika, imovinska vrednost koja je ostvarena pozitivnim ishodima ovih postupaka pripada zastupanom subjektu u čije ime i za čiji račun je pravobranilaštvo vodilo postupak. S druge strane, strankama koje zastupa pravobranilaštvo priznaju

¹⁹⁴ Član 11, st. 4 ZoP.

¹⁹⁵ Videti čl. 89 Zakona o parničnom postupku (*Sl. glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – dr. zakon).

¹⁹⁶ Videti, na primer, čl. 7 Odluke o Gradskom pravobranilaštvu grada Leskovca.

¹⁹⁷ Videti čl. 12, st. 3 Odluke o pravobranilaštvu grada Niša.

¹⁹⁸ Član 6 Odluke o Gradskom pravobranilaštvu grada Leskovca.

se troškovi zastupanja u postupcima pred sudom, organom uprave i drugim nadležnim organom u skladu s propisima o nagradi i naknadi troškova za rad advokata. Ovi troškovi predstavljaju prihod Republike Srbije, odnosno JLS, što je propisano zakonom,¹⁹⁹ kao i odlukama o osnivanju PJLS.

Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata (Tarifa)²⁰⁰ uređuje oblike i visinu nagrada i naknada troškova advokata. Tarifa razlikuje nagrade za rad prema vrsti sudskog postupka u kojem se pružaju usluge zastupanja, a nagrade su klasifikovane prema radnjama koja se preduzimaju. Troškovi za koje se priznaje naknada tiču se obavljanja poslova izvan sedišta odeljenja DP ili sedišta PJLS.²⁰¹ Iako Tarifa predviđa i naknadu troškova za odsustvovanje iz kancelarije, i to u visini od 100 poena²⁰² za svaki započeti sat, a najviše deset sati dnevno, naknada ovih troškova nema svoju shodnu primenu u odnosu na rad pravobranilaca. Na ovaj zaključak upućuje različita priroda poslovanja advokatske kancelarije, gde potencijalni klijenti očekuju da ostvare kontakt s advokatom radi eventualne pravne pomoći, za razliku od poslovanja pravobranilaštva.

U pogledu prethodnog snošenja parničnih troškova u sudskim postupcima u kojima stranke zastupaju pravobranilaštva, važe opšta pravila ZPP o prethodnom snošenju troškova postupka, s tim što su od plaćanja sudskih taksi oslobođeni Republika Srbija, državni organi i posebne organizacije, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave.²⁰³ Kad je reč o konačnom snošenju troškova postupka, primenjuju se opšta pravila kojima je uređeno konačno snošenje troškova u pojedinim postupcima. U

¹⁹⁹ Član 10 ZoP.

²⁰⁰ *Službeni glasnik RS*, br. 43/2023.

²⁰¹ Prema čl. 9 Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata, priznaju se sledeće naknade troškova: za prevoz u međumesnom i međunarodnom saobraćaju, u visini cene prevoza prevoznim sredstvom po izboru pravobranioca; za prevoz u mesnom saobraćaju, u visini cene taksi prevoza; za prevoz sopstvenim vozilom, u visini od 30% od cene najskupljeg benzina po predenom kilometru, kao i troškovi putarine; za smeštaj, u visini cene hotelskog smeštaja, osim hotela sa pet i više zvezdica i dnevnice, u visini dnevnice koja pripada zaposlenima u državnim organima.

²⁰² Prema čl. 15 Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata, 1 poen iznosi 45 dinara.

²⁰³ Član 9, st. 1 Zakona o sudskim teksama (*Sl. glasnik RS*, br. 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001 – dr. zakon, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008 – dr. zakon, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018).

pogledu konačnog snošenja troškova parničnog postupka, u kome se pravobranioци najčešće javljaju kao zastupnici, važe opšta pravila Zakona o parničnom postupku.

Praksa sudova u dosuđivanju parničnih troškova u postupcima u kojima stranku zastupa pravobranilaštvo nije ujednačena. U parnicama protiv države i JLS u kojima se pravobranilaštva javljaju kao zastupnici, striktna primena pravila o konačnom snošenju troškova postupka, koja su zasnovana na principu „gubitnik plaća“, u nekim slučajevima može dovesti do kršenja prava na pravično suđenje garantovano članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Naime, prema shvatanju Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), odluka o troškovima parničnog postupka predstavlja odluku o pravima i obavezama pojedinaca u značenju „građanskog prava i obaveza“, tako da u pogledu nje važe standardi pravičnog suđenja.²⁰⁴ Zato ESLJP pitanje parničnih troškova razmatra u okviru prava na pravično suđenje i prava na imovinu.²⁰⁵

U predmetu *Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske*,²⁰⁶ ESLJP je presudio da plaćanje troškova za zastupanje pravobranilaštva predstavlja neproporcionalan teret za tužioce, kojim se ugrožava pravo na nesmetano uživanje imovine. Iako, po shvatanju ESLJP, pravilo „gubitnik plaća“ i s njim povezano pravilo o plaćanju troškova srazmerno uspehu u parnici, imaju legitiman cilj, jer potencijalne stranke odvraćaju od nepotrebnog suđenja i isticanja preuveličanih zahteva, odluke o troškovima postupka moraju biti proporcionalne cilju. Zato, po shvatanju ESLJP, u konkretnom slučaju, osuda tužilaca čiji je zahtev za naknadu štete u žalbenom postupku odbijen da naknade troškove zastupanja države Hrvatske od strane pravobranilaštva predstavlja za njih nesrazmeran teret, u smislu da im je povređeno pravo na imovinu iz člana 1 Protokola broj 1 uz Konvenciju, i nesrazmerno ograničenje njihovog prava na pristup sudu iz člana 6 Konvencije.

²⁰⁴ *Klauz protiv Hrvatske (Klauz v. Croatia)*, predstavka br. 28963/10, presuda od 18. jula 2013. godine, par. 25. Dostupno na: <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//arhiva//KLAUZ%20presuda.pdf>.

²⁰⁵ Videti: *Robins protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Robins v. United Kingdom)*, predstavka br. 22410/95, presuda od 23. septembra 1997, par. 29; *Ratari protiv Rumunije (Rataru v. Romania)*, predstavka br. 28341/95, 4. maj 2000, par. 78.

²⁰⁶ *Cindrić i Bešlić protiv Hrvatske (Cindrić and Bešlić v. Croatia)* predstavka br. 72152/13, presuda od 6. septembra 2015. Dostupno na: <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Presude%20i%20odluke//Cindri%C4%87%20i%20Be-%C5%A1li%C4%87,%20presuda.pdf>.

U predmetu *Klauz protiv Hrvatske*, ESLJP je utvrdio da je odlukom o naknadi troškova postupka u parnici za naknadu štete protiv države povređeno pravo tužioca na pravično suđenje, a kao posebno relevantnu cenio je okolnost da je u parnici u kojoj je tuženu državu zastupalo pravobranilaštvo sud naložio tužiocu čiji je zahtev delimično usvojen da plati troškove postupka u vrednosti od 79% od iznosa usvojenog dela tužbenog zahteva. Navedenu okolnost ESLJP vezao je za pitanje prava na pristup sudu, navodeći „da bi nametanje znatnog finansijskog opterećenja nakon završetka postupka moglo značiti ograničenje prava na pristup sudu”.²⁰⁷

Pravila srpskog ZPP o konačnom snošenju troškova parničnog postupka u suštini su istovetna pravilima koja su propisana hrvatskim Zakonom o parničnom postupku. Zato su stavovi ESLJP izraženi u navedenim predmetima relevantni i za praksu domaćih sudova.

3.2.3. Davanje pravnih mišljenja i saveta

Jedna od ključnih funkcija pravobranilaštva jeste savetodavna (konsultativna), čijim se ostvarivanjem prevenira povreda imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata i nastanak spornih situacija. Prema ZoP, svi subjekti koje DP po zakonu zastupa mogu dostaviti nacрте pravnih poslova radi davanja pravnog mišljenja, ako ti pravni poslovi za predmet imaju imovinska prava i obaveze Republike Srbije, odnosno tih subjekata, a DP je dužno da na zahtev subjekta daje pravna mišljenja i o drugim imovinskopравnim pitanjima subjektima koje zastupa.²⁰⁸ Ne postoji, dakle, dužnost subjekata da nacрте pravnih poslova dostavljaju pravobranilaštvu, već je to samo njihovo ovlašćenje, bez obzira na to kolika je imovinska vrednost predmeta pravnog posla.

Slična pravila su sadržana i u odlukama o PJLS. Nijednom odlukom JLS o pravobranilaštvu nije propisana dužnost JLS i drugih subjekata koje pravobranilaštvo po zakonu zastupa da zatraže mišljenje i/ili savet pravobranilaštva pre zaključivanja imovinskopравnih ugovora u kojima su strane ugovornice, već je to stvar njihove dispozicije. Ipak, dužnost pribavljanja prethodnog mišljenja pravobranilaštva postoji, ali samo u slučaju sklapanja ugovora o pribavljanju, otuđenju, razmeni i prenosu prava svojine na

²⁰⁷ Šire: Gajić, B. Parnični troškovi i pravično suđenje, Glasnik AK APV, 1/2019, str. 37–54.

²⁰⁸ Član 17 ZoP.

nepokretnostima, što je regulisano posebnim propisima. O tome će biti više reči u odeljku o posebnim ovlašćenjima pravobranilaštva.

Zakonom nije propisana dužnost subjekta koji je zatražio mišljenje pravobranilaštva o nacrtu pravnog posla da pravobranilaštvu dostavi primerak zaključenog pravnog posla, tako da pravobranilaštvo nema uvid da li je njegovo mišljenje prihvaćeno.

3.2.4. Poslovi u domenu sporazumnog rešavanja sporova

Učešće pravobranilaštva u postupcima za sporazumno rešavanje sporova sastoji se iz nekoliko aktivnosti: procena mogućnosti sporazumnog rešavanja spora, neposredno pregovaranje u cilju sporazumnog rešavanja spora i učešće u postupku posredovanja (medijacije), kao i davanje pravnog mišljenja o sporazumu o rešavanju spora u postupku u kome pravobranilaštvo ne učestvuje.

Prema odredbama ZoP,²⁰⁹ DP je dužno da pre pokretanja sudskog ili drugog postupka, odnosno davanja odgovora na tužbu, predlog ili drugi akt kojim je protiv zastupanog subjekta pokrenut postupak, razmotri mogućnost sporazumnog rešavanja spornog odnosa, na svoju inicijativu ili na inicijativu suprotne strane.²¹⁰ Razmatranje ove mogućnosti ne oslobađa, međutim, DP dužnosti da u pokrenutom postupku istovremeno preduzima sve potrebne pravne radnje, a posebno zakonom predviđene procesne radnje, odnosno ne oslobađa ga obaveze postupanja u okviru zakonom utvrđenih rokova za preduzimanje pravnih radnji.²¹¹

Za slučaj da DP proceni da nisu ispunjeni materijalni ili formalni uslovi da se sporni odnos reši sporazumno ili da predloženo sporazumno rešenje nije u interesu Republike Srbije, dužno je da o tome pismeno obavesti subjekta koga zastupa. Ako, međutim, zaključi da bi sporni odnos mogao biti rešen sporazumno, DP pregovara sa suprotnom stranom, ali sporazum može zaključiti tek po odobrenju ministarstva nadležnog za finansije.²¹² Za sprovođenje

²⁰⁹ Član 21, st. 1 ZoP.

²¹⁰ Zakonom o parničnom postupku (*Sl. list RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023) propisana je mogućnost da lice koja namerava da podnese tužbu protiv Republike Srbije pre podizanja tužbe dostavi DP predlog za mirno rešavanje spora, osim ako je posebnim propisom predviđen rok za podnošenje tužbe. Podnošenjem ovog predloga i nastaje zastoј roka zastarelosti u trajanju od 60 dana (čl. 193). Ova pravila se primenjuju i u pogledu sporazumnog rešavanja sporova u kojima se kao strana u sporu javlja autonomna pokrajina ili JLS.

²¹¹ Član 21, st. 4 ZoP.

²¹² Član 21, st. 3 ZoP.

postupka za sporazumno rešavanje spora u kome ne učestvuje DP mora biti pribavljeno mišljenje DP.²¹³

Slična pravila o aktivnostima pravobranilaštva sadržana su i u odlukama o PJLS, kojima je pravobranilaštvo ovlašćeno da pre pokretanja sudskog ili drugog postupka razmotri mogućnost sporazumnog rešavanja spora, samoinicijativno ili na predlog suprotne strane, i da stupi u pregovore sa suprotnom stranom ako proceni da postoje uslovi da se spor reši sporazumno, što podrazumeva vođenje neposrednih pregovora ili učešće u postupku posredovanja (medijacije). Pravobranilaštva, međutim, nisu ovlašćena da sklope sporazum bez prethodne saglasnosti organa JLS nadležnog za finansije.²¹⁴ Pravobranilaštva nekih JLS dužna su da pre zaključenja sporazuma o rešavanju spornog odnosa pribave saglasnost veća samo ako vrednost prelazi određeni novčani iznos.²¹⁵ U nekim odlukama JLS, međutim, uopšte se ne pominje sporazumno rešavanje sporova, niti se uređuje način postupanja pravobranilaštva u cilju sporazumnog rešavanja sporova.²¹⁶

3.2.5. Drugi pravobranilački poslovi

Jedno od ovlašćenja DP jeste i pokretanje postupka za ocenu ustavnosti zakona, odnosno za ocenu ustavnosti i zakonitosti drugih opštih pravnih akata. Ovaj postupak DP može pokrenuti ako oceni da su zakonom, odnosno drugim opštim pravnim aktom, povređena imovinska prava i interesi Republike Srbije ili zakonom utvrđeni položaj DP.²¹⁷

Nekim odlukama JLS pravobranilaštva su izričito ovlašćena na pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti,²¹⁸ dok u pojedinim odlukama nema takvog izričitog pravila, ali su po Zakonu o Ustavnom sudu,²¹⁹ kao organi JLS, pravobranilaštva ovlašćeni predlažati.

²¹³ Član 21, st. 5 ZoP.

²¹⁴ Videti, na primer, čl. 16 Odluke o Pravobranilaštvu grada Niša.

²¹⁵ Takvu obavezu ima, na primer Pravobranilaštvo grada Pirota, u slučajevima kad vrednost potraživanja utvrđenog sporazumom prelazi 500.000,00 dinara. Videti čl. 5, st. 2 Odluke o Gradskom pravobranilaštvu grada Pirota.

²¹⁶ Videti, na primer, Odluku o pravobranilaštvu grada Vranja.

²¹⁷ Član 15 ZoP.

²¹⁸ Videti, na primer, Odluku o pravobranilaštvu grada Vranja.

²¹⁹ Član 29, st. 1, tač. 1 Zakona o Ustavnom sudu (*Sl. glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – odluka US, 103/2015, 40/2015 – dr. zakon, 10/2023 i 92/2023).

U delokrugu rada pravobranilaštva jeste i praćenje i proučavanje pravnih pitanja od značaja za rad državnih organa, kao i primena zakona i drugih opštih pravnih akata koji su relevantni s aspekta zaštite imovinskih prava i interesa subjekata čiji je zastupnik. O uočenim problemima obaveštava nadležne organe: DP Vladu, ministra nadležnog za pravosuđe i druge nadležne državne organe,²²⁰ a PJLS gradsko, odnosno opštinsko veće i nadležne organe.

O svom radu pravobranilaštvo podnosi godišnje izveštaje nadležnom organu: DP Vladi, a PJLS veću i/ili skupštini JLS. Pravobranilaštvo je, kao organ javne vlasti, dužno da obaveštava stručnu i opštu javnost o svom radu putem informatora o radu.²²¹

3.2.6. Posebna ovlašćenja pravobranilaštva

Pravobranilaštva imaju i izvesna posebna ovlašćenja propisana zakonima kojima se uređuju pojedine pravne oblasti. Neka posebna ovlašćenja tiču se mogućnosti pravobranilaštva da u svoje ime pokrene određeni postupak u kome ima položaj stranke, a ne zastupnika po zakonu. Pojedina ovlašćenja koja ima po posebnim zakonima ne obezbeđuju pravobranilaštvu položaj stranke, već on u ime i u interesu zastupanog subjekta, kao zastupnik *ex lege*, pokreće određene postupke. Neka ovlašćenja proističu iz obaveze pravnih subjekata da pribave prethodno mišljenje pravobranilaštva. Dajemo pregled ovlašćenja pravobranilaštva propisanih posebnim zakonima.

Zakon o javnoj svojini²²² uređuje nadležnosti pravobranilaštva u vezi s nepokretnostima u javnoj svojini. Za zaključenje ugovora o pribavljanju, otuđenju i razmeni nepokretnosti u svojini Republike Srbije, kao i za ugovore o prenosu prava javne svojine na nepokretnostima u svojini Republike Srbije na druge nosioce prava javne svojine, neophodno je pribavljanje prethodnog mišljenja DP.²²³ Pored toga, DP je dužno da podigne tužbu za poništenje

²²⁰ Član 14, st. 1 ZoP. Ako povodom postupka pred Evropskim sudom za ljudska prava DP oceni da domaći propis nije u skladu s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, obaveštava nadležne državne organe o potrebi usklađivanja propisa (čl. 16 ZoP).

²²¹ Član 39 Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (*Sl. glasnik RS*, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).

²²² *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020.

²²³ Član 37 Zakona o javnoj svojini.

ugovora koji je zaključen suprotno propisima, kao i slučaju da ugovorena naknada odstupa od propisane naknade ili od naknade koja se mogla ostvariti u vreme zaključenja ugovora.²²⁴ U postupku za poništenje ugovora pravobranilaštvo ima položaj stranke i ovlašćeno je da preduzima sve parnične radnje.

Dužnost pribavljanja prethodnog mišljenja pravobranioca postoji i kad su u pitanju ugovori koji se tiču raspolaganja pravom svojine na nepokretnostima koje pripadaju autonomnoj pokrajini, odnosno JLS. Prethodno mišljenje daje Pravobranilaštvo APV, odnosno pravobranilaštvo JLS. Oni su ovlašćeni i za pokretanje postupka za poništenje ugovora.²²⁵

Osnov ovlašćenja pravobranilaštva na pokretanje postupka za poništenje ugovora o raspolaganju javnom svojinom pruža i Zakon o prometu nepokretnosti,²²⁶ kojim je propisano da je nadležni pravobranilac dužan da podigne tužbu za poništenje ugovora u roku od šest meseci od dana dostavljanja ugovora, a najkasnije u roku od tri godine od dana potvrđivanja (solemnizacije) ugovora, ako je ugovor o prometu nepokretnosti zaključen suprotno odredbama zakona kojim se uređuje javna svojina ili drugog zakona.²²⁷

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji,²²⁸ nadležni pravobranilac daje saglasnost za ispravku granice ukoliko je susedna parcela u javnoj svojini²²⁹ i pokreće postupak prestanka prava korišćenja na građevinskom zemljištu i upisa prava svojine u korist titulara javne svojine na nepokretnosti u odnosu na pravna lica koja su upisana kao nosioci prava korišćenja, a koja su prestala da postoje.²³⁰

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju²³¹ predviđa da je DP stranka u postupku vraćanja oduzete imovine i

²²⁴ Član 38 Zakona o javnoj svojini.

²²⁵ Član 39 Zakona o javnoj svojini.

²²⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 93/2014, 121/2014 i 6/201.

²²⁷ Član 14 Zakona o prometu nepokretnosti (*Sl. glasnik RS*, br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015).

²²⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023.

²²⁹ Član 68, st. 4 Zakona o planiranju i izgradnji.

²³⁰ Član 102 Zakona o planiranju i izgradnji.

²³¹ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 – odluka US, 95/2018 i 153/2020.

obeštećenju koji vodi Agencija za restituciju²³² te da se prvostepeno rešenje Agencije dostavlja DP,²³³ koje protiv prvostepenog rešenja može izjaviti žalbu Ministarstvu finansija.²³⁴

Zakonom o privrednim društvima²³⁵ DP priznato je ovlašćenje na pokretanje parničnog postupka protiv društva koje svojim poslovnim imenom vređa javni moral, izaziva zabludu u pogledu pravne forme društva ili pretežne delatnosti društva.²³⁶

Prema Zakonu o eksproprijaciji,²³⁷ predlog za eksproprijaciju podnosi nadležno pravobranilaštvo u ime korisnika eksproprijacije.²³⁸ U upravnom postupku za eksproprijaciju pravobranilaštvo ima položaj zastupnika, a takav položaj ima i u eventualnom vanparničnom postupku za određivanje naknade za eksproprijisanu nepokretnost.

U ime Republike Srbije DP podnosi zahtev za upis javne svojine Republike Srbije na nepokretnostima na kojima su u javnoj knjizi o nepokretnostima i pravima na njima kao korisnici, odnosno nosioci prava korišćenja, upisana pravna lica i drugi oblici organizovanja koji su prestali da postoje i koji nemaju pravne sledbenike.²³⁹

Pojedina pravobranilaštva JLS su odlukama svojih osnivača ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći građanima, kako je to, na primer, učinio grad Pirot. Ovo rešenje je neprihvatljivo, posebno imajući u vidu da u velikom broju slučajeva građani imaju potrebu za pravnom pomoći upravo zbog kršenja prava od strane organa JLS, koje pravobranilac po zakonu zastupa, zbog čega se pravobranilac nalazi u sukobu interesa. Prema našim neformalnim saznanjima, lice koje u okviru Gradskog pravobranilaštva pruža besplatnu pravnu pomoć samo je formalno zaposleno u pravobranilaštvu, ali ne obavlja pravobranilačke poslove. Međutim, sama

²³² Član 39 Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (*Sl. glasnik RS*, br. 72/2011 ... 153/2020).

²³³ Član 47, st. 4 Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju.

²³⁴ Član 48 Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju.

²³⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 i 109/2021.

²³⁶ Član 27 Zakona o privrednim društvima (*Sl. glasnik RS*, br. 36/2011 ... 109/2021).

²³⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 53/95, *Sl. list SRJ*, br. 16/2001 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS*, br. 20/2009, 55/2013 – odluka US i 106/2016 – autentično tumačenje.

²³⁸ Član 25 Zakona o eksproprijaciji.

²³⁹ Samostalni čl. 15 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini (*Sl. glasnik RS*, br. 95/2018).

činjenica da je prema aktu o sistematizaciji to lice zaposleno u službi Gradskog pravobranilaštva čini ga nepodobnim za pružanje besplatne pravne pomoći.

3.3. Odnos pravobranilaštva i subjekata koje zastupa

Kao zastupnik po zakonu, pravobranilaštvo je ovlašćeno da po služenoj dužnosti, nakon saznanja za pravnu stvar povodom koje postoji potreba za postupanjem, pokrene odgovarajući postupak i preduzme pravne radnje radi ostvarivanja prava i interesa zastupanog subjekta.²⁴⁰

Pravobranilaštvo postupa i po pismenim nalogima i zahtevima subjekata koje zastupa.²⁴¹ Po dostavljanju naloga, odnosno zahteva, pravobranilaštvo je dužno da obavesti subjekta o svom pravnom mišljenju, odnosno o preduzetim radnjama, u razumnom roku, koji ne može biti duži od 30 dana. Za slučaj da postoji potreba da pravno mišljenje bude dato u kraćem roku, subjekat koji se obratio DP dužan je da to posebno istakne i obrazloži u pismenom zahtevu, uz označavanje da se zahtev upućuje kao prioritet, s jasno naznačenim rokom za postupanje.²⁴²

U pogledu preduzimanja pravnih radnji, funkcionalna samostalnost pravobranilaštva je ograničena. Naime, iako ZoP izričito ne propisuje da je za pokretanje postupka i preduzimanje dispozitivnih radnji u postupku (povlačenje tužbe, priznanje ili odricanje od tužbenog zahteva i dr.) potrebna saglasnost zastupanog subjekta, ova dužnost proizlazi iz odredaba o načinu postupanja pravobranilaštva u slučaju izdavanja naloga, odnosno zahteva kojim se, po mišljenju pravobranilaštva, krši Ustav ili zakon ili ugrožavaju imovinska prava i interesi države, odnosno JLS. U tom slučaju, pravobranilaštvo je dužno da o tome odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema naloga ili zahteva, pismenim putem obavesti izdavaoca naloga, odnosno podnosioca zahteva, s obrazloženim razlozima za odbijanje postupanja. Međutim, ako zastupani subjekat i posle obaveštenja ostane pri izdatom nalogu, odnosno podnetom zahtevu, pravobranilaštvo je dužno da postupi po tom nalogu, odnosno zahtevu, pri čemu pravobranilac i zamenik pravobranioca

²⁴⁰ Član 8, st. 1 ZoP.

²⁴¹ Član 15, st. 1 i 2 ZoP.

²⁴² Član 15, st. 2 i 3 ZoP.

ne mogu trpeti štetne posledice zbog svog postupanja.²⁴³ Ove odredbe u suštini znače da pravobranilaštvo ne može samoinicijativno da preduzima dispozitivne radnje bez konsultacija i stava zastupanog lica. Ocenjuje se da je ovakvo zakonsko rešenje adekvatno jer sprečava da pravobranilaštvo prekorači granice pravobranilačke dužnosti i uzurpira nadležnost drugih organa.²⁴⁴

Subjekti koje pravobranilaštvo zastupa dužni su da pravobranilaštvu, na njegov zahtev, dostave spise i obaveštenja, odnosno pruže podatke i objašnjenja potrebna za preduzimanje radnji za koje je nadležno, a kada je propisan rok za postupanje, dužni su da spise i obaveštenja neodložno dostave, odnosno podatke i objašnjenja neodložno pruže.²⁴⁵

Za slučaj da, usled nepostupanja, odnosno neblagovremenog ispunjenja navedene dužnosti, nastupi šteta za zastupanog subjekta, pravobranilaštvo je dužno da o tome obavesti organ koji vrši nadzor nad radom zastupanog subjekta: DP resorno ministarstvo, odnosno Vladu, a PJLS nadležni organ, odnosno veće JLS. Pored toga, pravobranilaštvo je zakonom ovlašćeno da od odgovornog lica u tom organu ili organizaciji zahteva naknadu pričinjene štete, što podrazumeva da to može učiniti samoinicijativno, bez bilo čije saglasnosti.²⁴⁶ Nema, međutim, jasnog zakonskog pravila o tome da li je pravobranilaštvo ovlašćeno da, radi ostvarivanja ovog zahteva, samoinicijativno pokrene sudski postupak. Nekim odlukama JLS propisano je da pravobranilaštvo može zahtevati naknadu štete samo uz saglasnost gradskog, odnosno opštinskog veća,²⁴⁷ dok je nekim odlukama propisana dužnost pravobranilaštva da o nastaloj šteti obavesti veće, kao i imperativna norma o isticanju zahteva za naknadu štete prema odgovornom licu.²⁴⁸ U većini odluka JLS nisu sadržana posebna pravila o naknadi štete od odgovornog lica.

Odnos između pravobranilaštva i zastupanih subjekata zasnovan je na načelu poverljivosti. Pravobranilaštvo ne može suprotnoj strani u pregovorima u postupku za sporazumno rešavanje spora, odnosno u sudskom, upravnom ili drugom postupku, kao

²⁴³ Član 15, st. 4–6 ZoP.

²⁴⁴ Prodanović, S. Novi Zakon o pravobranilaštvu, Bilten Državnog pravobranilaštva, 2/2014, str. 14.

²⁴⁵ Član 8, st. 2 i 3 ZoP.

²⁴⁶ Član 8, st. 4 ZoP.

²⁴⁷ Videti, na primer, čl. 9, st. 4 Odluke o Pravobranilaštvu grada Niša.

²⁴⁸ Videti, na primer, čl. 7, st. 2 Odluke o Gradskom pravobranilaštvu grada Pirota.

ni trećim licima, davati podatke dobijene od zastupanog subjekta, osim ako zastupani subjekat nije to prethodno odobrio.²⁴⁹ Time je otklonjena dilema u pogledu prava trećih lica da od pravobranilaštva dobiju informacije o predmetima u kojima pravobranilaštvo postupa, pozivajući se na Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, jer su, prema ZoP, ti podaci poverljivi.

Kakav je u praksi odnos između pravobranilaštva i zastupanih subjekata, pokušali smo da saznamo u toku fokus-grupnog intervjua. Jedna od tema diskusije bila je upravo saradnja pravobranilaštva sa zastupanim subjektima, u okviru koje se razgovaralo o izazovima s kojima se pravobranilaštva suočavaju u komunikaciji sa subjektima koje zastupaju.

Učesnici su saglasni da problemi u radu pravobranilaštva koji su povezani s poslovima zastupanja mogu nastati usled nerazumevanja organa JLS uloge pravobranilaštva ili usled odsustva potrebnog nivoa saradnje između pravobranilaštva i uprave. Uzrok ovakvih problema učesnici prepoznaju u nedovoljnom broju diplomiranih pravnika i pravnika s pravosudnim ispitom u upravi i ustanovama čiji su osnivači JLS, kao i u nedovoljnim stručnim kvalifikacijama zaposlenih. U nastavku navodimo neke izjave učesnika.

- U nekim situacijama je komunikacija je loša, a postupanje organa uprave nije blagovremeno, što ograničava mogućnosti pravobranilaštva za adekvatnu zaštitu interesa JLS.
- Pravobranionci su često primorani da se upravama obraćaju i po nekoliko puta radi dobijanja informacija, izjašnjenja, podataka i dokumentacije, što u praksi može dovesti do „probijanja“ zakonskih rokova i rokova koje odredi sud.
- Uprava često ne prepoznaje i ne uvažava stav pravobranionca koji daje negativno mišljenje na određeni predlog ili zahtev uprave. Zbog toga se pravobranilaštva suočavaju s dodatnim izazovima, jer su prinuđena da objašnjavaju svoje stavove i ukazuju da mišljenja daju u cilju zaštite interesa JLS.
- Pravobranionci se suočavaju s problemima kada je reč o iniciranju postupaka radi zaštite imovine i interesa JLS, koji se, pre svega, ogledaju u neaktivnosti i nedostatku

²⁴⁹ Član 22 ZoP.

saradnje drugih organa, ustanova i institucija u okviru JLS, čime se pravobranilaštva u praksi suštinski onemogućavaju da preduzimaju potrebne mere iz svoje nadležnosti onda kada je to potrebno.

- Ponekad dobijem usmeni nalog koji u konkretnom slučaju nije u interesu zastupanog subjekta. U takvim situacijama iznesem svoj stav i pružim usmeno objašnjenje razloga zbog kojih nalog smatram neosnovanim i tražim da nalog bude upućen pravobranilaštvu u pisanoj formi. Obično tada odustanu od takvog naloga.
- Od velikog značaja za uspešnu saradnju pravobranilaštva i organa uprave i za efikasnu zaštitu interesa JLS jeste lični autoritet pravobranioca.
- Mi nastojimo da preventivno i proaktivno postupamo, ukazujemo na potrebu dobrovoljnog izvršenja sudskih odluka, postupanja po opomenama i po pozivima za sporazumno rešavanje sporova.
- Naše je nastojanje da se troškovi postupka smanje, da se tužbeni zahtev prizna onda kad je zaista osnovan, odnosno da se postupak ne pokreće kad je zahtev JLS očigledno neosnovan.

3.4. Međusobni odnos pravobranilaštava

Državno pravobranilaštvo, PAPV i PJLS organizaciono i funkcionalno su odvojena, a njihova nadležnost je regulisana posebnim propisima. Međusobni odnos DP, PAPV i PJLS u principu je zasnovan na saradnji i međusobnom pružanju pravne pomoći, a kad je reč o odnosu DP prema PJLS, postoje izvesni elementi nadređenosti DP u odnosu na PJLS.

Odredbama ZoP, pod rubrumom „Pružanje pravne pomoći“, propisana je mogućnost da DP na zahtev drugog pravobranilaštva, odnosno na zahtev JLS, pruži stručnu pomoć ili preuzme zastupanje,²⁵⁰ s tim što DP nije dužno da ovaj zahtev prihvati. U vezi s tim, nije regulisano iz kojih razloga JLS može da zahteva od DP pružanje stručne pomoći i preuzimanje zastupanja i da li to može da čini bez saglasnosti svog pravobranilaštva, koje je *ex lege* zastupnik JLS. Zakon ne reguliše ni kakav je zastupnički status DP kad na

²⁵⁰ Član 18, st. 1 ZoP.

zahtev pravobranilaštva JLS, odnosno JLS, „preuzme zastupanje“, to jest da li je tada zastupnik po zakonu zastupanog subjekta ili njegov punomoćnik.

Pored toga, zakonom je propisano da DP može „preuzeti postupanje“ od drugog pravobranilaštva kad je njegovim postupanjem povređen javni interes.²⁵¹ To podrazumeva da DP može sopstvenom odlukom derogirati nadležnost drugog pravobranilaštva i „preuzeti“ zastupanje od PAPV i bilo kog pravobranilaštva JLS. Ovo zakonsko rešenje načelno je izraz subordiniranog položaja PJLS u odnosu na DP, što je suprotno njihovoj organizacionoj i funkcionalnoj samostalnosti. Njegova primena otvara brojna pitanja na koja zakon ne nudi odgovor: ko može inicirati „preuzimanje zastupanja“, da li DP može „preuzeti postupanje“ po službenoj dužnosti, da li je za preuzimanje zastupanja potrebna saglasnost zastupanog subjekta, kako i na osnovu kojih kriterijuma DP utvrđuje da je postupanjem drugog pravobranilaštva povređen javni interes, da li postoji mogućnost da PJLS ospori odluku o preuzimanju predmeta i tako dalje. Zbog toga je otvoren širok prostor za proizvoljnosti u derogaciji nadležnosti pravobranilaštva JLS u predmetima za koje je ono nadležno.

Državni pravobranilac i zamenik državnog pravobranioca mogu poveriti PJLS da preduzme određenu radnju u postupku pred sudom, organom uprave ili drugim nadležnim organom.²⁵² Za ovaj vid zamene u zastupanju nije potrebna saglasnost PJLS.

U sudskim i drugim postupcima DP i PJLS mogu se naći u ulozi zastupnika subjekata koji u postupku imaju suprotne stranačke pozicije. U takvim predmetima ne bi mogla biti primenjena pravila o pružanju pravne pomoći i zamene u pogledu preduzimanja radnje, niti bi DP moglo „preuzeti postupanje“ od PJLS.

U praksi pravobranilaštava koja su obuhvaćena istraživanjem relativno je česta pojava zamenjivanja u zastupanju. Pravobranilaštva preduzimaju radnje koje im je poverilo DP ili druga pravobranilaštva, ali ponekad i sama upućuju zahtev drugim pravobranilaštvima da ih zameni u zastupanju. Podaci o zamenjivanju u zastupanju izloženi su u okviru drugog dela studije.

²⁵¹ Član 18, st. 2 ZoP.

²⁵² Član 29, st. 3 ZoP.

3.5. Položaj i ovlašćenja pravobranioca i zamenika pravobranioca

Funkciju DP obavljaju državni pravobranilac i zamenici državnog pravobranioca,²⁵³ koje postavlja Vlada na period od pet godina, s mogućnošću ponovnog postavljenja.²⁵⁴ Pravobranilačku funkciju u PJLS obavlja jedno ili više lica, koja se imenuju u skladu s odlukom o obrazovanju pravobranilaštva.²⁵⁵

Za državnog pravobranioca i zamenika državnog pravobranioca može biti postavljeno lice koje je državljanin Srbije, ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, položilo je pravosudni ispit i dostojno je pravobranilačke funkcije. Pored toga, državni pravobranilac mora imati 10 godina radnog iskustva u pravnoj struci, a zamenik pravobranioca osam godina iskustva. Ako pravobranio-cu prestane funkcija, nadležni organ postavlja vršioca funkcije državnog pravobranioca iz reda zamenika državnih pravobranilaca na period od šest meseci.²⁵⁶ Zamenik državnog pravobranioca koji je zastupnik Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, pored ostalih uslova, potrebno je da poseduje i potvrđeno aktivno znanje engleskog, odnosno francuskog jezika.²⁵⁷

Gradski, odnosno opštinski pravobranilac po pravilu ima jednog ili više zamenika, što se utvrđuje odlukom o obrazovanju PJLS ili pravilima o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u službi PJLS, koja su integralni deo akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u upravi i organima i službama JLS.

Kad je reč o uslovima i načinu imenovanja pravobranioca i zamenika PJLS, rešenja su različita. Nekim odlukama o obrazovanju PJLS propisani su isti uslovi za postavljenje, odnosno izbor i za pravobranioca i za zamenika, a nekima su propisani različiti uslovi. I pravobranio-ci i zamenici moraju imati završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit i biti dostojni funkcije, ali se godine iskustva u pravnoj struci kreću u rasponu od tri do 10 godina. Način imenovanja takođe je različit: nekim odlukama o obrazovanju PJLS

²⁵³ Član 6 ZoP.

²⁵⁴ Član 37, st. 1 ZoP. Ako državni pravobranilac po isteku mandata ne bude ponovo postavljen ili ako mu položaj prestane na lični zahtev, postavlja se za zamenika državnog pravobranioca, pod uslovom da je postavljen za državnog pravobranioca iz reda zamenika državnog pravobranioca (čl. 37, st. 2 ZoP).

²⁵⁵ Član 53, st. 1 ZoP.

²⁵⁶ Član 31, st. 4 ZoP.

²⁵⁷ Članovi 39 i 400 ZoP.

propisano je da pravobranioca i zamenika postavlja veće, dok je pojedinim odlukama propisano da to čini skupština JLS.

Pravobranilac rukovodi radom i predstavlja pravobranilaštvo, a za svoj rad i rad pravobranilaštva odgovara organu koji ga je postavio, odnosno izabrao: veću, odnosno skupštini. Zamenik pravobranioca odgovoran je za svoj rad pravobraniocu i organu koji ga je postavio, odnosno izabrao.²⁵⁸

Pravobranilac može preduzeti svaku radnju iz nadležnosti pravobranilaštva, s tim što je isključivo nadležan za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti, podnošenje izveštaja i obaveštenja nadležnim organima i obavljanje drugih poslova utvrđenih zakonom. Zamenik pravobranioca može preduzeti svaku radnju iz nadležnosti pravobranilaštva koja nije u isključivoj nadležnosti pravobranioca.²⁵⁹

Osnovni principi odnosa pravobranioca i njegovih zamenika uređeni su po ugledu na javno tužilaštvo – mogućnost izdavanja obaveznih uputstava, devolucija i supstitucija. Državni pravobranilac, kao i pravobranioци u PJLS, izdaje u pismenoj formi opšta obavezna uputstva za rad i postupanje zamenika pravobranilaca i zaposlenih u pravobranilaštvu, radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju.²⁶⁰ Zamenik pravobranioca koji smatra da je uputstvo za obavezno postupanje nezakonito ili neosnovano može pravobraniocu izjaviti prigovor s obrazloženjem u roku od tri dana od dana prijema uputstva, o kome pravobranilac odlučuje u roku od osam dana. Ako DP odbije prigovor, zamenik državnog pravobranioca će postupiti po uputstvu. Za slučaj da postupanje po uputstvu u konkretnom slučaju ne trpi odlaganje, zamenik pravobranioca koji je izjavio prigovor dužan je da postupi po uputstvu do odluke po prigovoru.²⁶¹

Pravobranilac može preduzeti sve radnje u predmetu kojim je zadužen zamenik pravobranioca (devolucija), a može pismenim putem ovlastiti zamenika pravobranioca da postupa u pojedinom predmetu kojim je zadužen drugi zamenik pravobranioca, kada je taj zamenik pravobranioca sprečen iz pravnih ili stvarnih razloga da postupa u tom predmetu (supstitucija).²⁶²

²⁵⁸ Član 23, st. 2 i 3 ZoP.

²⁵⁹ Član 24 ZoP.

²⁶⁰ Član 26, st. 1 ZoP. Opšta obavezna uputstva državni pravobranilac može da izda i na predlog Kolegijuma DP (čl. 26, st. 2 ZoP).

²⁶¹ Član 27 ZoP.

²⁶² Član 28 ZoP.

Pojedine procesne radnje u postupcima u kojima se pravobranilaštvo javlja kao zastupnik mogu preduzeti pravobranilački pomoćnici i pripravnici, ali samo u granicama pismenog ovlašćenja zamenika pravobranioca.²⁶³ Pored toga, u sudskim i drugim postupcima pravobranilac, odnosno njegov zamenik, mogu poveriti licu zaposlenom u subjektu koga zastupaju preduzimanje određene radnje, s tim što to lice mora biti diplomirani pravnik s položenim pravosudnim ispitom.²⁶⁴

Prema ZoP, pravobranilac rukovodi upravom u pravobranilaštvu i odgovoran je za pravilan i blagovremen rad pravobranilaštva. On uređuje organizaciju i rad pravobranilaštva, odlučuje o pravima po osnovu rada zamenika pravobranilaca i o radnim odnosima službenika i nameštenika, otklanja nepravilnosti i odugovlačenja u radu i vrši druge poslove na koje je ovlašćen zakonom ili drugim propisom. Ako je pravobranilac odsutan ili sprečen da rukovodi pravobranilaštvom, zamenjuje ga zamenik pravobranioca određen aktom pravobranioca.²⁶⁵ Slična pravila sadržana su i u odlukama o PJLS.

Državni pravobranilac je ovlašćen da zamenika premesti iz sedišta u odeljenje i obrnuto, kao i iz jednog u drugo odeljenje uz njegovu pisanu saglasnost, izuzev ako se odeljenje u kome je radio ukida, kada nije potrebna saglasnost. Rešenje o premeštaju donosi Vlada na predlog državnog pravobranioca.²⁶⁶ Pored toga, državni pravobranilac je ovlašćen da zamenika uputi iz sedišta u odeljenje i obrnuto, kao i iz jednog odeljenja u drugo odeljenje, najduže na jednu godinu, uz njegovu pismenu saglasnost, a bez saglasnosti najduže šest meseci.²⁶⁷

Prema ZoP, državni pravobranilac i njegovi zamenici ostvaruju prava iz radnog odnosa u skladu s propisima koji uređuju položaj državnih službenika,²⁶⁸ a kad je reč o gradskim, odnosno opštinskim pravobraniliocima i njihovim zamenicima, oni ostvaruju prava i obaveze iz radnog odnosa u skladu s propisima koji regulišu radne odnose postavljenih lica i zaposlenih u organima grada, odnosno opštine. Na zasnivanje radnog odnosa, prava, obaveze, stručno usavršavanje, ocenjivanje i odgovornost zaposlenih u DP

²⁶³ Član 30 ZoP.

²⁶⁴ Član 29, st. 1 i 2 ZoP.

²⁶⁵ Član 31 ZoP.

²⁶⁶ Član 35 ZoP.

²⁶⁷ Član 36 ZoP.

²⁶⁸ Član 34 ZoP.

primenjuju se propisi koji uređuju radne odnose državnih službenika i nameštenika,²⁶⁹ a za zaposlene u PJLS važe pravila koja se odnose na rad zaposlenih u autonomnim pokrajinama i JLS.²⁷⁰ Pojedinim odlukama o PJLS propisano je da se za obračun i isplatu plata zaposlenima u pravobranilaštvu primenjuju koeficijenti utvrđeni za obračun i isplatu plata za postavljena, odnosno zaposlena lica u organima JLS.

3.6. Unutrašnje uređenje i organizacija

Principi unutrašnjeg uređenja i organizacije pravobranilaštva utvrđeni su zakonom, a svako pravobranilaštvo je svojim aktima bliže uredilo unutrašnje jedinice i organizovalo i sistematizovalo radna mesta, imajući u vidu vrstu i obim poslova i potrebu za njihovim efikasnim obavljanjem.

Unutrašnje uređenje i organizacija DP regulisani su Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu.²⁷¹ Poslovi i zadaci u sedištu Pravobranilaštva obavljaju se u okviru dveju organizacionih jedinica: Odeljenja za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i Sekretarijata DP. U sedištu DP formirano je 14 sektora, kojima rukovode zamenici državnog pravobranioca, a čiji je rad podeljen prema pravnim oblastima.²⁷² Poslovi i zadaci van sedišta DP obavljaju se u odeljenjima, kojih, kao što je napred rečeno, ima 11.

U DP je obrazovan Sekretarijat koji obavlja poslove od zajedničkog interesa za DP. Značajna je i uloga kolegijuma, koji čine

²⁶⁹ Zakon o radnim odnosima u državnim organima (*Sl. glasnik RS*, br. 48/1991, 66/1991, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 49/2005).

²⁷⁰ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (*Sl. glasnik RS*, br. 21/2016, 113/2017, 95/2018, 114/2021, 92/2023, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon, 86/2019 – dr. zakon, 157/2020 – dr. zakon i 123/2021 – dr. zakon).

²⁷¹ Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu, br. I Dp.314/23 od 8. 8. 2023. godine. Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Državnom pravobranilaštvu je u DP sistematizovano 27 radnih mesta državnih službenika na položaju, od čega jedan pravobranilac i 26 zamenika. Sistematizovano je i 211 radnih mesta državnih službenika na izvršilačkim radnim mestima.

²⁷² Član 3 Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u DP. U sedištu DP postoje dve organizacione jedinice: Odeljenje za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i Sekretarijat Pravobranilaštva (čl. 4 Pravilnika).

pravobranilac i njegovi zamjenici.²⁷³ Kolegijum razmatra izveštaj o radu pravobranilaštva, pitanja od značaja za pravilno vršenje poslova i organizaciju pravobranilaštva, razmatra nacрте zakona i drugih propisa od značaja za rad pravobranilaštva, kao i potrebu pokretanja postupka ocene ustavnosti i zakonitosti.²⁷⁴

Unutrašnje uređenje i organizacija PJLS regulisani su pravilima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u PJLS, koja se donose kao poseban akt ili su integralni deo akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi. Među PJLS postoje značajne razlike u pogledu unutrašnjeg uređenja i organizacije, što prevashodno zavisi od obima posla. U svakom slučaju, uređenje pravobranilaštva PJLS regulisano je u skladu s osnovama za uređenje i organizaciju pravobranilaštva propisanih odredbama ZoP.

U pravobranilaštvima rade pravobranilački pomoćnici, koji pomažu zameniku državnog pravobranioca u obavljanju poslova iz delokruga DP, izrađuju pravobranilačke podneske i akte, preduzimaju radnje zastupanja na raspravama pred sudom, organom uprave ili drugim nadležnim organom i vrše druge poslove predviđene zakonom i aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.²⁷⁵ Pored toga, radno su angažovani i pravobranilački pripravnici i volonteri.²⁷⁶

U pravobranilaštvima mnogih JLS pravobranilačke poslove obavlja samo jedno lice – pravobranilac. Podaci o zaposlenima u pravobranilaštvima JLS obuhvaćeni istraživanjem izneti su u drugom delu studije.

3.7. Finansiranje pravobranilaštava

Prema Ustavu RS, sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti RS, autonomnih pokrajina i JLS obezbeđuju se iz poreza i drugih prihoda utvrđenim zakonom.²⁷⁷ Nadležnost RS obuhvata, između

²⁷³ Član 43 ZoP.

²⁷⁴ Član 43 ZoP.

²⁷⁵ Član 46 ZoP.

²⁷⁶ Član 47 ZoP. Za pravobranilačkog pripravnika prima se lice koje je završilo pravni fakultet i ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima. Pravobranilački pripravnici prima se u radni odnos na tri godine, a ako je položio pravosudni ispit u toku trajanja vremena na koje je zasnovao radni odnos, može biti primljen u radni odnos na neodređeno vreme, u svojstvu pravobranilačkog pomoćnika. Volonteri su diplomirani pravници koji su primljeni na obuku u pravobranilaštvu, bez zasnivanja radnog odnosa, radi sticanja radnog iskustva i uslova za polaganje pravosudnog ispita.

²⁷⁷ Član 91 Ustava RS (Sl. glasnik RS, br. 98/2006 i 115/2021).

ostalog, uređivanje i obezbeđivanje finansiranja ostvarivanja prava i dužnosti RS, kao i uređivanje i obezbeđivanje organizacije, nadležnosti i rada republičkih organa.²⁷⁸ Kao državni (republički) organ, DP obavlja poslove iz nadležnosti Republike, te se njegove aktivnosti finansiraju iz pomenutih izvora prihoda. Zakon o pravobranilaštvu potvrđuje rečeno kada uređuje da se sredstva za rad DP obezbeđuju u budžetu Republike Srbije.²⁷⁹

Zakon o pravobranilaštvu uređuje da se sredstva za rad PJLS obezbeđuju u budžetima JLS.²⁸⁰ Zakonsko uređenje potvrđuju odluke o osnivanju PJLS, koje sadrže istovetnu formulaciju.

3.8. Nadzor nad radom pravobranilaštva

Nadzor nad radom DP vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe, po službenoj dužnosti, na predlog subjekata čiji je zastupnik *ex lege* ili na inicijativu stranaka i učesnika u postupku.²⁸¹

U vršenju nadzora, ovlašćeno službeno lice ministarstva nadležnog za pravosuđe može da izvrši uvid u predmete, evidencije i spise DP, kao i da zahteva potrebne podatke. U vršenju nadzora, ovlašćeno službeno lice može naložiti mere za otklanjanje nedostataka u radu DP, odrediti rok za postupanje po merama, kao i podneti predlog za pokretanje disciplinskog ili drugog postupka.²⁸²

Odluke o PJLS uglavnom ne sadrže pravila o tome ko vrši nadzor nad njihovim radom. Nekim odlukama propisano je da nadzor nad PJLS vrši gradsko, odnosno opštinsko veće, na predlog zastupanih subjekata, odnosno stranaka i učesnika u postupku, a pojedinim odlukama predviđeno je da za vršenje nadzora može posebno biti ovlašćeno lice, koje mora imati završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit i radno iskustvo u pravnoj struci posle položenog pravosudnog ispita od deset godina. Ovlašćenja ovog lica utvrđena su analogno ovlašćenjima službenog lica koje vrši nadzor nad radom DP.²⁸³ Postoje i odluke koje ne sadrže pravila o nadzoru, ali propisuju dužnost pravobranioca da veću podnosi izveštaje o postupanju u pojedinim predmetima, kao i subjektima

²⁷⁸ Član 97 Ustava RS.

²⁷⁹ Član 4 ZoP.

²⁸⁰ Član 4 ZoP.

²⁸¹ Član 33, st. 1 ZoP.

²⁸² Član 33, st. 2 i 3 ZoP.

²⁸³ Takve odredbe sadrži, na primer, Odluka o Pravobranilaštvu grada Niša (čl. 29).

koje zastupa, na njihov zahtev, a u slučaju da na osnovu izveštaja veće oceni da postoje nedostaci u radu pravobranioca, može naložiti mere za otklanjanje nedostataka i odrediti rok za postupanje po merama, kao i podneti predlog za pokretanje disciplinskog i drugog postupka.²⁸⁴

3.9. Standardi profesionalnog ponašanja

Na predlog kolegijuma, a u skladu sa svojom nadležnošću, Državni pravobranilac je 2020. godine doneo Standarde profesionalnog ponašanja, kojima su utvrđena načela profesionalno-etičkog ponašanja državnih službenika i nameštenika u DP u međusobnim odnosima i u odnosu prema zastupanim subjektima, sudovima, drugim državnim organima, strankama, opštoj i stručnoj javnosti. Pravila profesionalno-etičkog ponašanja odnose se na usmenu i pisanu komunikaciju zaposlenih međusobno i s trećim licima, kao i na odevanje zaposlenih, te obuhvataju sve aspekte ponašanja zaposlenih u vršenju njihovih dužnosti.

Ključna etička načela su: (1) profesionalni integritet, (2) zakonitost, nezavisnost i nepristrasnost, (3) odsustvo sukoba interesa, (4) nepovredivost tajnosti podataka, (5) stručnost i (6) očuvanje i jačanje javnog poverenja.

Od zaposlenih u DP očekuje se da, bez izuzetka, svojim ponašanjem ispoljavaju lični i *profesionalni integritet*. On se očitava u poštovanju propisanih obaveza i vršenju dužnosti uz poštovanje profesionalno-etičkih pravila. Posebno je istaknuto da ophođenje i delovanje zaposlenih u njihovom privatnom životu ne sme da ugrozi očuvanje i jačanje javnog poverenja u instituciju DP.

Načelo *zakonitosti* postupanja zaposlenih podrazumeva njihovom dužnost da obavljaju poslove koji su u opisu njihovog radnog mesta ili su im povereni, u okvirima datih ovlašćenja i na profesionalno-etički način, a sve u skladu s Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, zakonima i svim podzakonskim aktima. *Nezavisno* postupanje zaposlenih zahteva od njih da se prilikom obrazovanja i izražavanja pravnog stanovišta vode zakonitošću, objektivnošću i profesionalnim stručnim rasuđivanjem. Prema svim zastupanim licima zaposleni moraju postupati *nepristrasno*, ostavljajući po strani bilo kakve lične interese ili spoljne uticaje i ne ugrožavajući zakonitost, integritet i javno poverenje u DP.

²⁸⁴ Član 13 Odluke o Gradskom pravobranilaštvu grada Pirota.

Uređujući situacije u kojima može doći do *sukoba interesa*, Standardima profesionalnog ponašanja propisano je da zaposleni ne mogu koristiti svoj položaj, odnosno radno-pravni status u DP radi ostvarivanja privatnih interesa, u bilo kom smislu. Zaposleni su dužni da vode računa, u svakom trenutku, o postojanju stvarnog ili mogućeg sukoba interesa. Kada postoji stvarni ili mogući sukob interesa, zaposleni je dužan da preduzme odgovarajuće mere radi njegovog otklanjanja.

Ukoliko zaposleni, vršeći svoja ovlašćenja, stekne saznanje o podacima koji uživaju određeni stepen *tajnosti*, dužan je da se stara o nepovredivosti njihove tajnosti. Ove podatke zaposleni može otkriti trećim licima isključivo u skladu sa zakonom.

Od zaposlenih se očekuje da poseduju *stručnost* potrebnu za obavljanje poslova koji su u opisu njihovog radnog mesta i da se kontinuirano usavršavaju, prateći propise, praksu i stručnu literaturu.

Ostvarivanje ovih načela treba da obezbedi profesionalno i etičko obavljanje dužnosti zaposlenih u DP i poverenje građana u pravobranilaštvo. Ovaj cilj je istaknut i kao imperativ u ponašanju zaposlenih u DP, u usmenoj i pisanoj komunikaciji, međusobnim odnosima, odnosima prema zastupanim licima i svim drugim organima i domaćim i međunarodnim organizacijama. Svaki vid komunikacije nužno mora da se zasniva na učtivosti, bez tragova omalovažavanja i izlaganja podsmehu. Posebno je naznačeno da se u pisanoj komunikaciji mora izostaviti upotreba znakova interpunkcije ili zloupotreba pravopisa koji izražavaju neprimeren ton, uvredljivo obraćanje i svaki drugi vid neprikladne komunikacije koja kod onoga kome se zaposleni obraća objektivno može proizvesti takav osećaj. Međusobni odnos zaposlenih i njihov odnos prema trećim licima mora biti zasnovan na profesionalno-etičkim osnovama, uz puno poštovanje prava ličnosti.

Iako se standardi profesionalnog ponašanja odnose na zaposlene u službi DP, u nedostatku posebnih standarda koji se odnose na PJLS, oni se mogu shodno primenjivati i na zaposlene u PJLS.

3.10. Ocena pravnog okvira i predlozi za unapređenje

U nastojanju da saznamo kakav je stav pravobranilaca o zakonskim rešenjima koja regulišu nadležnost pravobranilaštva i status pravobranilaca, u toku fokus-grupne diskusije otvorili smo i teme vezane za pravni okvir pravobranilačke delatnosti.

U toku diskusije ukazano je na manjkavosti ZoP u pogledu uređenja nadležnosti pravobranilaštva JLS. Jedno od spornih pitanja u praksi jeste mogućnost zastupanja ustanova, javnih preduzeća i pravnih lica čiji je osnivač JLS, budući da je odredbom iz člana 52 ZoP propisano da pravobranilaštvo JLS zastupa JLS u postupcima pred sudovima, upravnim i drugim nadležnim organima radi zaštite njenih imovinskih prava i interesa. Ova odredba nije dovoljno precizna jer ne predviđa izričito mogućnost da pravobranilaštva zastupaju po punomoćju indirektnih korisnika budžeta. Zato u tumačenju ove odredbe sudovi, Državna revizorska institucija i pravobranilaštva nemaju jedinstvene stavove. U sudskoj praksi se relativno često postavlja pitanje može li se, u pogledu zastupanja pravnih lica čiji je osnivač JLS, shodno primenjivati odredba iz člana 11, stava 3 ZoP, kojom je predviđeno da DP može, na osnovu posebno datog punomoćja u sudskim i drugim postupcima, zastupati i druga pravna lica čiji je osnivač Republika Srbija. Preovlađujući stav učesnika fokus grupe jeste da zastupanje pravnih lica čiji je osnivač JLS nije moguće.

Predstavnici pojedinih pravobranilaštava skrenuli su pažnju i na problem nepreciznog uređenja pitanja imenovanja, odnosno izbora pravobranilaca JLS i uslova za njihov izbor, prvenstveno kada je reč o uslovu koji se odnosi na godine radnog iskustva u struci. Naime, neke odluke o pravobranilaštvima JLS ne preciziraju da li radno iskustvo treba da bude stečeno pre ili posle polaganja pravosudnog ispita. Inače, odlukama o pravobranilaštvima, JLS najčešće propisuju da je za imenovanje/izbor pravobranioca potrebno da ima tri godine rada u struci. Stanovište pravobranilaca, koje je podržano i mišljenjima pojedinih ministarstava, jeste da su JLS ovlašćene da samostalno urede postupak i uslove za izbor pravobranilaca JLS. Postoje, međutim, i druga tumačenja.

Za pravobranioce je problematično i zakonsko rešenje kojim je propisan vremenski period na koji se pravobranilac bira. Zbog toga postoji neizvesnost u pogledu reizbora, imajući u vidu „političko ustrojstvo“ uprave JLS. Ta okolnost može uticati i na samostalnost i nezavisnost pravobranilaštva. S druge strane, zbog izbora pravobranioca na određeni vremenski period, funkcija pravobranioca se neopravdano vezuje za izvršnu vlast JLS u periodu u kome obavlja pravobranilačku funkciju. Pored toga, ako pravobranilac ne bude reizabran, remeti se uspostavljena organizaciona struktura i njen način rada pravobranilaštva. To su ključni argumenti kojima su

učesnici fokus grupe obrazložili stav da je neophodno izmeniti zakon i uspostaviti stalnost pravobranilačke funkcije, poput sudijske.

U toku diskusije ukazano je i na neopravdane razlike u položaju i radno-pravnom statusu pravobranilaca i zamenika pravobranilaca u pravobranilaštvima JLS u odnosu na DP. Državni pravobranilac i zamenici su službenici na položaju, dok su pravobranioci JLS funkcioneri, zbog čega nemaju mogućnost napredovanja, a ograničene su i mogućnosti rasta zarade. U radno-pravnom režimu koji se primenjuje na pravobranilaštva JLS primenjuju se koeficijenti za izabrana i postavljena lica, kako je to regulisano Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Pored toga, pravobranilaštvo JLS nije obuhvaćeno propisima koji predviđaju platne razrede. Osnov za obračun zarade su koeficijenti, koji ne uzimaju u obzir specifičnosti i sve subjektivne i objektivne kriterijume.

Učesnici smatraju da postoji velika potreba za posebnim regulisanjem radno-pravnog statusa pravobranilačkog osoblja, slično načinu uređenja položaja sudija i tužilaca, uključujući i posebno regulisanje zarada u pravobranilaštvima JLS, koja, saglasno prirodi i složenosti posla, kompetencijama i odgovornosti, treba da odgovaraju zaradama koje se ostvaruju u pravosuđu. Po njihovoj oceni, potpuno je neprihvatljivo trenutno stanje: plata pravobranioca približna je plati sudskog saradnika, iako je stepen njihove odgovornosti i složenost njihovih poslova neuporedivo veći.

IV ANALIZA INSTITUCIONALNIH KAPACITETA I PRAVOBRANILAČKE PRAKSE

U ovom odeljku predstavljamo analizu podataka o institucionalnim kapacitetima i radu pravobranilaštava obuhvaćenih istraživanjem koje smo prikupili pomoću dva upitnika.

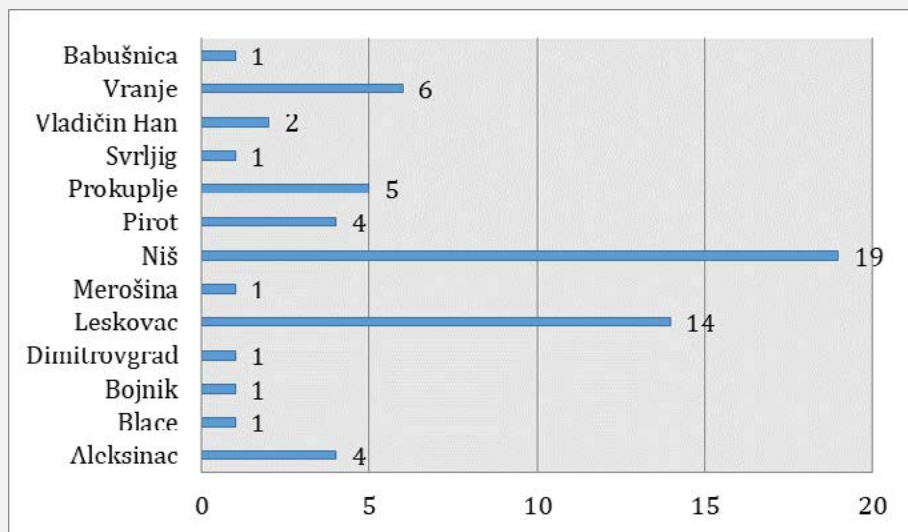
1. Institucionalni kapaciteti pravobranilaštava

1.1. Ljudski resursi

ZAPOSLENI U PRAVOBRANILAŠTVU

U pravobranilaštvima prosečno radi 4,6 zaposlenih, najviše u Pravobranilaštvu grada Niša (19), potom u Pravobranilaštvu grada Leskovca (14), dok pojedina pravobranilaštva imaju samo jednog zaposlenog – opštine Blace, Bojnik, Dimitrovgrad, Svrlijig, Babušnica i Merošina. Reč je o opštinama koje, prema popisu iz 2016. godine, imaju približno 10.000 stanovnika (Grafikon 1).

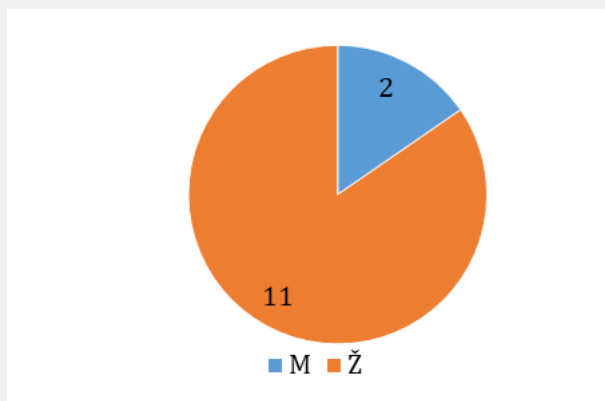
Grafikon 1: Broj zaposlenih



U ispitivanom uzorku svi pravobranionici su izabrani, tako da se nijedan ne nalazi u stanju vršioca dužnosti pravobranionica.

Među pravobraniocima dominiraju žene: 11 pravobranilaca je ženskog pola, a dva muškog (Grafikon 2).

Grafikon 2: Pol pravobranilaca



Ovaj nalaz ukazuje na to da je pojava takozvane feminizacije pravosuđa prisutna i u pravobranilačkom sektoru. Imajući u vidu da feminizacija profesija predstavlja povećano uključivanje žena u profesije, odnosno njihovu dominaciju u odnosu na muškarce, ali i da je pokazatelj gubitka prestiža profesije, može se zaključiti da se za funkciju gradskog, odnosno opštinskog pravobranioca ne vezuju finansijski benefit i društvena moć.²⁸⁵ Takvo stanje nije zadovoljavajuće i zahteva preduzimanje mera u cilju uspostavljanja uravnotežene zastupljenosti polova u pravobranilačkoj profesiji.²⁸⁶

U proseku, u pravobranilaštvima iz istraživačkog uzorka radi 1,5 zamenik. U svim pravobranilaštvima u kojima radi samo jedan zaposleni nema zamenika, dok je najviše zamenika zaposleno u pravobranilaštvima grada Niša – osam, od kojih su svi ženskog pola, i Leskovca – pet. Prosečno, u pravobranilaštvima radi 1,5 zaposleni pravnik s položenim pravosudnim ispitom, 0,5 diplomiranih pravnika i 1,9 zaposlenih drugog obrazovnog profila. Ovi podaci upućuju na zaključak da je broj zaposlenih koji obavljaju administrativne i druge poslove u pravobranilaštvu veći od broja zaposlenih pravnika koji obavljaju pravobranilačke poslove.

²⁸⁵ „Profesije koje su dominantno ženske u velikoj meri su marginalizovane na lestvici društvenog značaja, tj. imaju niži status, finansijski benefit i količinu društvene moći.“ Videti: Tomić, M. Spasić, Maskulinitet u profesijama, Antropologija 10, sv. 1, 2010, str. 103.

²⁸⁶ Član 26.

Diskusija u fokus grupi potvrdila je da najveći broj pravobranilaštava nema dovoljan broj zaposlenih, te da je potrebno angažovanje dodatnih zaposlenih, i to prvenstveno zamenika pravobranilaca i pravobranilačkih pomoćnika ili pripravnika, ali i tehničko-administrativnog osoblja i sekretara pravobranilaštava. Ukazano je da u manjim pravobranilaštvima radi samo jedno lice – pravobranilac, koji jedini obavlja sve poslove pravobranilaštva. Učesnici smatraju da je takvo stanje neprihvatljivo i da, bez obzira na veličinu JLS, za efikasan i efektivan rad pravobranilaštva, nije dovoljno da bude zaposlen samo pravobranilac.

Posledice manjka zaposlenih su višestruke i remete normalno funkcionisanje pravobranilaštava i pravovremenu i kvalitetnu zaštitu interesa JLS. Osnovna posledica su organizacioni problemi koji se odnose na obavljanje zastupničkih poslova u sudskim postupcima. Radi ilustracije, navodimo nekoliko zapažanja učesnika fokus grupe.

- *Zbog nedovoljnog broja lica ovlašćenih za zastupanje ne može se pristupiti svim ročištima pred sudom, kojih u nekim slučajevima može biti i po više desetina dnevno, u različitim sudnicama.*
- *Problem nemogućnosti zastupanja naročito dolazi do izražaja u vreme odmora ili bolovanja pravobranioca ili zaposlenih u pravobranilaštvu, a naročito ako pravobranioci nemaju zamenike ili pomoćnike koji mogu zastupati u postupcima pred sudom.*
- *Zbog manjka zaposlenih, često smo prinuđeni da prekidamo odmor ili bolovanje.*
- *Usled manjka vremena, koji proističe iz velikog obima posla, nemamo dovoljno vremena za organizaciona pitanja u vezi sa radom pravobranilaštva.*
- *Manjak zaposlenih koji je povezan sa mogućnostima pravobranilaštva da efektno izvršava obaveze dolazi posebno do izražaja kada se sud pred kojim se vodi postupak nalazi u drugom mestu; zbog toga su česta putovanja i odsustva iz kancelarije.*
- *Iako su tehnička lica – upisničari, zapisničari, daktilografi i slično, veoma značajna za rad pravobranilaštva, to su lica sa dugogodišnjim iskustvom na ovim pozicijama, koja poseduju značajna, ali ne i stručna znanja iz pravne oblasti, pa je njihov doprinos obavljanju stručnih poslova*

pravobranilaštava izuzetno ograničen, tako da oni ne mogu nadomestiti nedostatak stručnog kadra.

Prema iznetim informacijama, uprave pojedinih JLS predvidele su svojim sistematizacijama i budžetima zapošljavanje dodatnih lica, ali predviđeni broj ovih lica nije adekvatan.

Uzroci kadrovskih problema nisu u svim pravobranilaštvima istovetni. U pojedinim pravobranilaštvima ne postoje pravni uslovi, a u nekima i pravni i materijalni uslovi za zapošljavanje dodatnih lica. Navodimo nekoliko izjava učesnika fokus grupe.

- *Aktom o sistematizaciji nije sistematizovan dovoljan broj radnih mesta.*
- *Administrativne i tehničke poslove za potrebe našeg pravobranilaštva obavlja lice zaposleno u opštinskoj upravi.*
- *Mi stalno ističemo da je potrebno kadrovski jačati službu i zaposliti više lica, ali na to ne možemo da utičemo.*

STRUČNOST OSOBLJA

Svi zaposleni imaju višegodišnje radno iskustvo: prosečan broj godina radnog iskustva diplomiranih pravnika s položenim pravosudnim ispitom je deset, diplomiranih pravnika 7,22 godine, a zaposlenih drugog obrazovnog profila takođe deset godina. Ovi podaci su indikator da trenutno u pravobranilaštvima ima malo mladih kadrova koji profesionalno pravničko iskustvo stižu u pravobranilaštvu, što se može negativno odraziti na budući kadrovski razvoj pravobranilaštava JLS.

Sudeći prema odgovorima pravobranilaštava, stručna znanja i veštine osoblja koje obavlja pravobranilačke poslove su na visokom nivou. Opređeljujući se za jednu od četiri ocene („izrazito visok nivo stručnih znanja i veština“, „potreban nivo stručnih znanja i veština“, „nizak nivo stručnih znanja i veština“ i „izrazito nizak nivo stručnih znanja i veština“), pravobranilaštva su nivo znanja i veština svojih zaposlenih ocenila kao „izrazito visok“ (54%) ili kao „potreban nivo“ (46%).

Nešto veća kritičnost iskazana je prilikom samoprocene obučenosti zaposlenih za korišćenje savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija. Na četvorostepenoj skali najbrojniji odgovori su „obučenost je na visokom nivou“ (54%), a zatim „obučenost je na zadovoljavajućem nivou“ (38%). Za ocenu „obučenost na niskom nivou“ opredelilo se 8% ispitanih pravobranilaštava, a nijedno pravobranilaštvo nije ocenilo da je obučenost „na izrazito niskom nivou“.

Učesnici fokus grupe izražavaju zadovoljstvo nivoom obučnosti zaposlenih. Navodimo nekoliko izjava.

- *Pravobranitelji i zaposleni u pravobranilaštvu vole i poznaju svoj posao i uglavnom nemaju profesionalnih potreba da napuštaju rad u pravobranilaštvu.*
- *Zadovoljna sam kvalitetom rada svih zaposlenih.*
- *Zaposleni su motivisani za rad.*
- *Pravobranilačko osoblje ima visok nivo stručnosti i obučnosti za rad.*

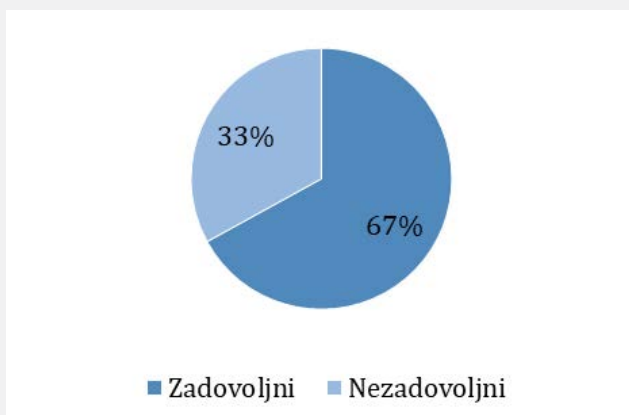
VISINA ZARADA

Imajući u vidu ulogu pravobranilaštava i složenost pravobranilačkih poslova, veoma je značajno da pravobranilaštva privuku visokostručne kadrove, što podrazumeva da visina zarada bude adekvatna. Zato smo nastojali da saznamo kakav je odnos zarada zaposlenih u pravobranilaštvu i zaposlenih u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi, ponudivši tri moguća odgovora: na većem ili istom nivou od zarade koju ostvaruju zaposleni u upravi i ispod tog nivoa.

Distribucija odgovora pruža sledeću sliku: 23% pravobranilaštava ocenjuje da je mesečna zarada zaposlenih u pravobranilaštvu na većem nivou od zarade koju ostvaruju zaposleni u upravi, dok 77% pravobranilaštava ocenjuje da je zarada njihovih zaposlenih na nivou zarade zaposlenih u upravi.

Po oceni pravobranilaštava, njihovi zaposleni uglavnom su nezadovoljni visinom zarade (67% odgovora), dok je za polovinu manje odgovora da su zaposleni uglavnom zadovoljni visinom zarade (33%) – Grafikon 3.

Grafikon 3: Zadovoljstvo visinom zarade



Učesnici fokus grupe ocenjuju da su zarade zaposlenih niske, imajući u vidu složenost poslova koje obavljaju. Navodimo neke od odgovora učesnika na ovu temu.

- *Primanja zaposlenih u pravobranilaštvima ne odražavaju stepen odgovornosti.*
- *U poređenju sa platama zaposlenih u pravosuđu, naša su primanja veoma niska.*
- *Plata pravobranioca približna je plati sudskog saradnika iako je odgovornost u radu pravobranilaca znatno veća od odgovornosti sudijskih saradnika; dok sudijski saradnici sastavljaju nacрте odluka za sudije i nemaju odgovornost ni u pogledu vođenja postupka ni u pogledu odluke suda, jer je sve to odgovornost postupajućeg sudije, pravobranilac snosi odgovornost za svoje zastupanje JLS pred sudom i odluke koje u tom svojstvu donosi.*
- *Pravnici zaposleni u upravi često imaju veće zarade od pravnika sa položenim pravosudnim ispitom zaposlenih u pravobranilaštvu iste JLS.*
- *U nekim pravobranilaštvima postoje uslovi za zapošljavanje novih kadrova, ali ne postoji zainteresovanost i motivacija kandidata upravo zbog niskih zarada.*
- *Iako su zaposleni motivisani da kvalitetno rade, demotivacija je uglavnom uzrokovana nedovoljnom zaradom, koja ne odražava obim posla i stepen odgovornosti, a to se odnosi i na pravobranioca, ali i na zamenike i saradnike.*

Niske zarade se odražavaju i na zadržavanje kadrova, posebno nakon što polože pravosudni ispit. Jedan učesnik fokus grupe navodi:

Prilikom zapošljavanja novih kadrova, naročito onda kada kandidati nisu imali dodira sa pravosuđem ili pravobranilačkim poslovima, kao i kod angažovanja pripravnika, potrebno je sprovoditi dugotrajne obuke i provesti ih kroz proces prilagođavanja, imajući u vidu specifičnosti pravobranilačkih poslova, za šta je potrebno angažovanje dodatnih kapaciteta, pravobranilaca i zamenika; uloženi naponi nekada budu uzaludni, posmatrano sa aspekta poslodavca, jer neretko se pripravnici nakon položenog pravosudnog ispita i saradnici nakon savladavanja zahteva posla preorijentišu ka unosnijim profesijama.

1.2. Materijalni resursi

Za uspešno obavljanje složenih pravobranilačkih poslova veoma je značajno kakvi su materijalno-tehnički uslovi rada, što uključuje adekvatan poslovni prostor, njegovu opremljenost namешtajem i savremenim tehničkim uređajima, kao i adekvatan način evidentiranja i upravljanja predmetima. Radi sticanja uvida u materijalne i tehničke resurse, formulisali smo nekoliko pitanja s ponuđenim odgovorima.

1.2.1. Radni prostor

Prosečna površina radnog prostora u kojima pravobranilaštva rade je 51,33 m², što je 11,1 m² po zaposlenom. U jednoj kancelariji prosečno radi 1,7 zaposlenih.

Sudeći po odgovorima, skoro dve trećine pravobranilaštava radi u prostoru koji je nepristupačan osobama sa invaliditetom (69%), a samo trećina pravobranilaštava ima prostor pristupačan osobama sa invaliditetom (31%). Ovaj nalaz potvrđuje da se osobe sa invaliditetom i dalje suočavaju s preprekama i barijerama u fizičkoj pristupačnosti objekata državnih organa, što ih stavlja u nejednak položaj u pogledu ostvarivanja njihovih prava.²⁸⁷

Zaposleni u pravobranilaštvima rade u poslovnom prostoru koji ima adekvatno grejanje i hlađenje: grejanje i hlađenje su dobri (46%) ili čak odlični (54%).

Ulaganje u renoviranje poslovnog prostora u cilju poboljšanja uslova za rad je, čini se, neravnomerno. Naime, prema prikupljenim podacima, radni prostor više od trećine pravobranilaštava renoviran je pre više od dve godine (38%), dok je u ostalim pravobranilaštvima renoviran pre više od pet godina (23%), pre više od 10 godina (31%), odnosno nikad nije renoviran (7,7%).

U fokus-grupnoj diskusiji pitanje poslovnog prostora sagleđano je u kontekstu nezavisnosti i samostalnosti pravobranilaštva. Budući da se poslovni prostor nekih pravobranilaštava nalazi u prostorijama uprave, predmet diskusije bile su negativne i pozitivne strane takvog rešenja. Navodimo pojedina zapažanja učesnika na ovu temu.

²⁸⁷ Videti: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Izveštaj o pristupačnosti poslovnih zgrada državnih organa osobama sa invaliditetom, broj 021-01-22/2013-03. Dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.rs/rs/posebni-izvestaji/>.

- *Nezavisnosti pravobranilaštva naročito doprinosi veći broj zaposlenih i izdvajanje poslovnih prostorija pravobranilaštva iz prostorija uprave.*
- *Važno je da pravobranilaštvo ima posebne prostorije, da ne bude u zgradi uprave.*
- *Kad su prostorije u zgradi uprave, zaposleni u upravi često i prekomerno zahtevaju konsultacije sa pravobranilaštvom, čak i onda kad je reč o stručnim poslovima uprave, ili kad nemaju dovoljan broj pravnika među svojim zaposlenima koji bi radili na rešavanju pravnih problema koji se tiču redovnog rada uprave.*
- *Nije redak i slučaj da se građani obraćaju neposredno pravobranilaštvu za rešavanje njihovih pojedinačnih i ličnih pravnih problema.*
- *Izdvajanjem radnog prostora pravobranilaštva gradi se svest da je pravobranilaštvo poseban organ i zastupnik JLS, odvojen od uprave i administracije, i unapređuje se imidž nezavisnosti i legitimitet pravobranilaštva.*
- *Kad je poslovni prostor u zgradi uprave, to ima i jedan pozitivan aspekt, jer postoji mogućnost neposrednog pristupa upravi i zaposlenima nadležnim za davanje informacija u vezi sa postupcima u kojima je JLS stranka. Tako se lakše dobijaju izjašnjenja i odgovori, a postoji i mogućnosti neposrednog i ličnog urgiranja kako bi se blagovremeno pripremila dokumentacija koja je potrebna za suđenje.*

1.2.2. Tehnička opremljenost

Prema podacima prikupljenim putem upitnika, tehnička opremljenost poslovnog prostora na zadovoljavajućem je nivou i uglavnom zadovoljava potrebe pravobranilaštava.

U svim pravobranilaštvima u istraživačkom uzorku poslovni prostor ima internet vezu, svaki zaposleni ima personalni računar i štampač, zaposlenima su dostupni foto-kopir aparat i skener i obezbeđeno im je dovoljno kancelarijskog materijala.

Ipak, tokom fokus-grupne diskusije ukazano je da se pojedina pravobranilaštva sreću s teškoćama u obezbeđivanju opreme.

- *Kada se radi o upravljanju ljudskim resursima, finansijama i tehničkim i IT pitanjima, kao i u vezi sa korišćenjem službenog vozila, mi u potpunosti zavisimo od uprave.*

- *Po pravilu, nema ograničenja u vezi s nabavkom kancelarijskog materijala, ali kad su u pitanju značajniji zahtevi koji podrazumevaju veća ulaganja, postoje nekada teškoće oko nabavke.*

1.2.3. Budžet pravobranilaštava

Prosečan budžet pravobranilaštava u 2022. godini iznosio je 7.406.433,2 dinara, odnosno 1.604.727,2 dinara po zaposlenom.

U 2021. godini, prosečan budžet bio je 6.541.731,44 dinara, to jest 1.417.375,1 dinar po zaposlenom.

Po oceni većine pravobranilaca (92%), odobreni budžet je dovoljan; samo 8% pravobranilaca ocenjuje da je budžet nedovoljan.

Na pitanje da li je procedura odobravanja korišćenja novčanih sredstava iz odobrenog budžeta jednostavna i da li se zahtevi za njihovo korišćenje uvek izvršavaju, u upitnicima su sva pravobranilaštva dala potvrđan odgovor. I u diskusiji u fokus grupi ukazano je da nema većih problema s izvršavanjem budžeta pravobranilaštva kad je u pitanju redovno poslovanje. Ipak, postoje izvesna ograničenja i smetnje.

- *Izazovi postoje kad su u pitanju značajniji zahtevi, na primer za nabavku opreme ili kancelarijskog nameštaja, svega onoga što podrazumeva veća ulaganja.*
- *Često je potrebno sprovesti javnu nabavku, o čemu se stara uprava, a to ponekad dugo traje.*

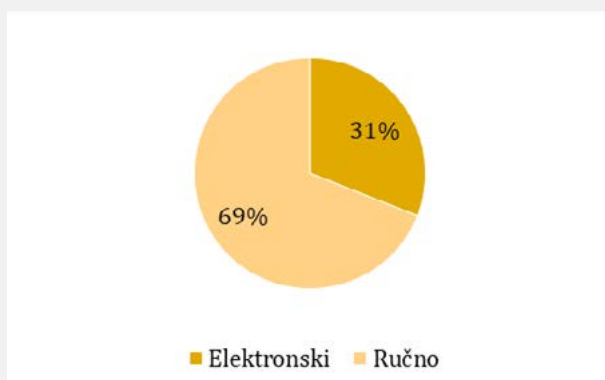
1.2.4. Vođenje upisnika

U pravobranilaštvima se vode različiti upisnici prema vrstama predmeta. U proseku, vodi se 5,3 različitih upisnika. Najmanji broj upisnika koje pravobranilaštva vode je tri, dok je najveći broj upisnika devet.

Samo u trećini pravobranilaštava upisnici se vode u elektronskom formatu (31%), dok se u preostalim pravobranilaštvima (69%) upisnici vode ručno (Grafikon 4).

Pojedina pravobranilaštva su u upitnicima napomenula da, iako se upisnik trenutno vodi ručno, u toku su pripreme za implementaciju elektronske pisarnice, koja će omogućiti i elektronsko zavođenje predmeta.

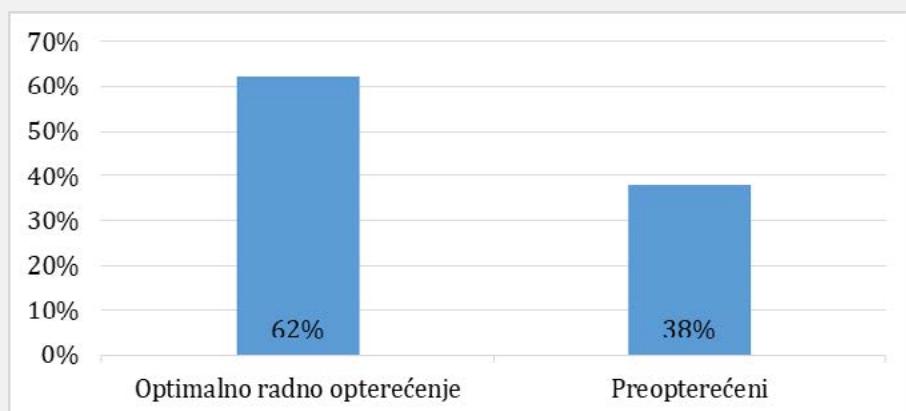
Grafikon 4: Način vođenja upisnika



1.2.5. Radno opterećenje

Zaposleni koji obavljaju pravobranilačke poslove su, prema datim odgovorima, uglavnom optimalno radno opterećeni: ovaj odgovor dalo je 62% pravobranilaca, dok je 38% ocenilo da su preopterećeni. Ocena „nedovoljno opterećeni“ nije bila prihvatljiva ni za jedno pravobranilaštvo (Grafikon 5).

Grafikon 5: Radno opterećenje



Radnu opterećenost ocenjivali smo i pomoću tvrdnje „Zaposleni često obavljaju poslove koji nisu u opisu njihovog radnog mesta“, ponudivši mogućnost potvrdnog i odrečnog odgovora. U nešto više od polovine pravobranilaštava zaposleni ne obavljaju poslove koji nisu u opisu njihovog radnog mesta, ali je veliki broj onih (46%) u kojima zaposleni to čine. Ovi odgovori potvrđuju

činjenicu da u mnogim pravobranilaštvima nedostaju kadrovi, posebno oni koji ispunjavaju uslov za zastupanje, što se odražava na ostvarivanje zastupničke funkcije. Ipak, sudeći prema odgovorima iz upitnika, prekovremeni rad nije učestala pojava: samo 8% pravobranilaštava saglašava se s tvrdnjom „Zaposleni često rade prekovremeno“.

Fokus-grupna diskusija pokazala je da postoji veliko radno opterećenje pojedinih pravobranilaca, posebno u pravobranilaštvima u kojima nema drugih zaposlenih. Radno su opterećeni i pravobranionici u pravobranilaštvima u kojima nema dovoljan broj zaposlenih. Obim posla prvenstveno zavisi od broja sudskih predmeta. Navodimo izjave nekih učesnika koje se tiču obima posla i radnog opterećenja.

- *Usled velikog obima posla, često ne postižemo da u radno vreme obavimo sve poslove, tako da obim posla zahteva i rad kod kuće, van radnog vremena.*
- *Zbog nedovoljnog broja lica ovlašćenih za zastupanje, ponekad nismo u mogućnosti da pristupimo svim ročištima, a njih je često više desetina dnevno, u različitim sudnicama.*
- *Problem u vezi sa zastupanjem naročito dolazi do izražaja u vreme odmora ili bolovanja pravobranionica, a naročito ako pravobranionici nemaju zamenike ili pomoćnike koji mogu biti zastupnici u sudskim postupcima. Zato pravobranionici ponekad bivaju prinuđeni da prekidaju odmor ili bolovanje, ili da u tom periodu rade od kuće.*
- *Prinuđeni smo da angažujemo i pravobranilačke pomoćnike na poslovima zastupanja, kako bi se obezbedilo prisustvo na svim ročištima.*
- *Pravobranilaštva su opterećena nesrazmerno velikim brojem predmeta. Pojedine JLS su pogođene masovnim tužbama, čiji su osnovi faktičko zauzeće i naknada štete.*
- *Kada se vode masovne parnice protiv JLS, najviše smo angažovani, jer smo zastupnici u svim tim predmetima.*

U diskusiji je ukazano da pravobranilaštva koja nisu opterećena velikim brojem predmeta ili masovnim tužbama imaju veće kapacitete da se bave i drugim poslovima, poput davanja pravnih saveta i izrade ugovora. Međutim, neka pravobranilaštva obavljaju

i poslove uprave, poslove za potrebe skupštine i veća, što se od njih traži i očekuje, iako nije u njihovoj nadležnosti. Učesnici su jedinstveni u stavu da obavljanje ovih poslova predstavlja vid dodatnog opterećenja pravobranilaštva, koje ih često ograničava u obavljanju poslova kojima se štite imovinski interesi JLS.

1.2.6. Podrška stručnom radu i radno okruženje

Uspešno obavljanje složenih pravobranilačkih poslova, posebno poslova zastupanja i davanja pravnih mišljenja i saveta, podrazumeva dužnost pravobranilaštva da prati i proučava pravna pitanja od značaja za rad organa koje zastupa, kao i pitanja u vezi s primenom propisa koji su relevantni za postupanje u predmetima. Zato je veoma značajno da li je zaposlenima omogućeno da pristupe bazama propisa i imaju uvid u praksu sudova i drugih nadležnih organa.

U nastojanju da saznamo u kojoj meri zaposleni imaju ovu mogućnost, postavili smo dva pitanja. Prvo pitanje tiče se pristupa bazama propisa i sudske prakse. S tvrdnjom „Zaposleni imaju pristup elektronskim bazama propisa i sudske prakse“ saglašavaju se svi pravobranioци. Drugo pitanje tiče se vremena koje zaposleni mogu da posvete praćenju propisa i proučavanju pravnih pitanja. Od dva moguća odgovora – da imaju ili da nemaju dovoljno vremena za ovu vrstu posla, drugi odgovor preteže: više je pravobranilaštava čiji zaposleni nemaju dovoljno vremena (54%), nego onih čiji zaposleni imaju dovoljno vremena (46%).

Radna disciplina zaposlenih uglavnom je zadovoljavajuća u 92% slučajeva, a uglavnom nezadovoljavajuća u 8% pravobranilaštava. To potvrđuje i podatak da u poslednje dve godine ni u jednom pravobranilaštvu protiv zaposlenih nisu vođeni disciplinski postupci.

Pojava zlostavljanja na radu, sudeći prema datim odgovorima, ne postoji ni u jednom pravobranilaštvu, a nije raširena ni diskriminacija na radu, koja u 92% pravobranilaštava ne postoji, a u 8% se, iako retko, ipak javlja.

1.2.7. Stručno usavršavanje i napredovanje

Potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih ocenjivana je pomoću četvorostepene skale – „izrazito velika“, „velika“, „mala“ i „izrazito mala“. Prema dobijenim odgovorima, u većini pravobranilaštava (85%) potreba je velika, dok je u 15% pravobranilaštava mala.

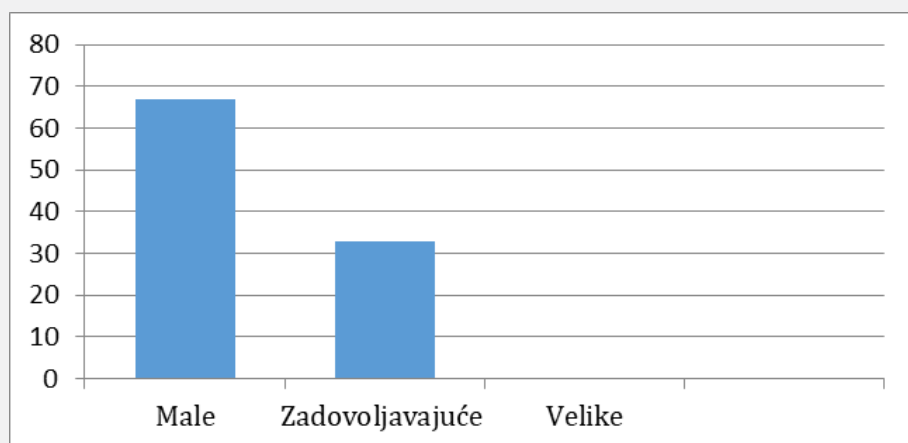
U pogledu mogućnosti za stručno usavršavanje, za koje su ponuđeni odgovori „velike“, „male“ i „optimalne“, većina pravobranilaca (85%) ocenjuje da su mogućnosti optimalne, dok 15% njih smatra da su velike. Sudeći po odgovorima, zaposleni u pravobranilaštvima uglavnom su zainteresovani za stručno usavršavanje (92%). Samo 8% pravobranilaca ocenjuje da su uglavnom nezainteresovani za usavršavanje.

Učesnici fokus grupe ocenjuju da postoji potreba za dodatnim usavršavanjem pravobranilaca, zamenika i saradnika, ali da su prilike za to malobrojne.

- *Ne postoji zajednička, specijalizovana obuka za pravobranioce i zamenike.*
- *JLS po pravilu nisu spremne da finansiraju dodatne obuke zaposlenih u pravobranilaštvima, a najčešći razlog je manjak budžetskih sredstava.*
- *Nacionalna akademija za javnu upravu povremeno dostavlja obaveštenja o predstojećim obukama i stručnim usavršavanjima. Međutim, ovakve obuke se najčešće odnose na potrebe i pitanja u vezi sa radom uprave i ne odgovaraju potrebama pravobranilaštava, jer se, po pravilu, ne odnose na oblasti u vezi sa poslovima zastupanja. Edukacije i seminari koji se najčešće nude bliži su prirodi poslova zaposlenih u upravi i nisu od velike koristi zaposlenima u pravobranilaštvima.*
- *Ne postoje specijalizovane obuke, seminari i edukacije za pravobranilaštva. Zaposleni u pravobranilaštvima povremeno učestvuju u sudijskim savetovanjima, naročito onda kada se obrađuju teme od značaja za rad i zastupanje pravobranilaštva.*
- *U svom radu, a u cilju usavršavanja i edukacije, najviše se oslanjamo na elektronske baze, na sopstvenu praksu i na međusobne konsultacije unutar pravobranilaštva i sa drugim pravobranilaštvima.*

Kada je reč o mogućnosti napredovanja u službi, stanje u pravobranilaštvima se u izvesnoj meri razlikuje. Od tri odgovora u pogledu ove mogućnosti („velika“, „zadovoljavajuća“ i „mala“), najbrojnija su pravobranilaštva koja ocenjuju da su mogućnosti male (67%), ali 33% njih ocenjuje da su one zadovoljavajuće (Grafikon 6).

Grafikon 6: Mogućnosti napredovanja u službi



Ovakve ocene potvrđuju i odgovori na pitanje o broju zaposlenih koji su napredovali u službi u posljednje dve godine: u 82% pravobranilaštava nije napredovao nijedan zaposleni, dok su u 8% pravobranilaštava napredovali jedan ili dva zaposlena.

1.2.8. Usklađivanje porodičnih i profesionalnih obaveza

Mogućnost usklađivanja profesionalnog i porodičnog života, koja bitno utiče na radni učinak zaposlenih i kvalitet njihovog rada, prevashodno je uslovljena društvenim kontekstom, odnosno strukturnim faktorima koji su formirani na makronivou. Ipak, uticaj poslodavaca na mogućnost ostvarivanja balansa u ispunjavanju porodičnih i profesionalnih obaveza nije zanemarljiv. Po oceni 77% pravobranilaštava, zaposleni svoje profesionalne obaveze lako usklađuju s porodičnim, a 23% pravobranilaštva ocenjuje da to teško čine.

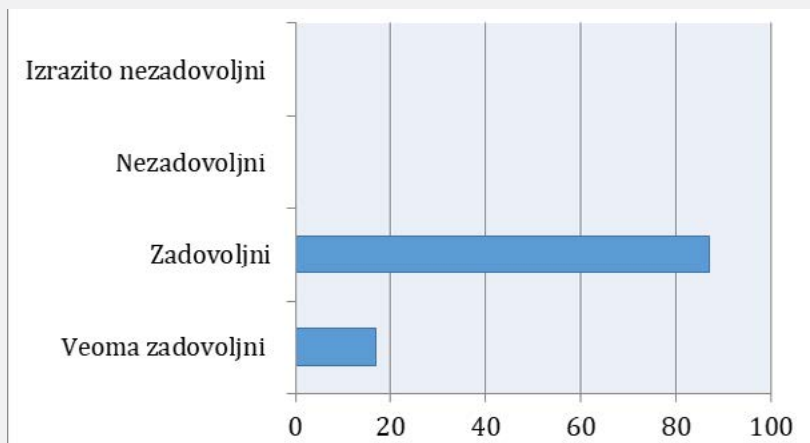
Jedan od indikatora mogućnosti usklađivanja porodičnog i profesionalnog života jeste i poštovanje želja i potreba u korišćenju godišnjih odmora. S tvrdnjom „Raspored godišnjih odmora uglavnom je u skladu sa željama zaposlenih“ saglašavaju se sva pravobranilaštva.

Odgovori upućuju na zaključak da se zaposleni u pravobranilaštvima ne susreću s većim teškoćama u pogledu uspostavljanja balansa između profesionalnih i porodičnih obaveza, što je ohrabrujući nalaz.

1.2.9. Uslovi rada

Uslovi rada u pravobranilaštvima su, čini se, dobri. Prema datim odgovorima, zaposleni u 83% pravobranilaštava zadovoljni su uslovima rada, a veoma su zadovoljni u 17% pravobranilaštava. Nema pravobranilaštava u kojima su zaposleni nezadovoljni ili izrazito nezadovoljni uslovima rada (Grafikon 7).

Grafikon 7: Zadovoljstvo uslovima rada



Dva ključna zahteva zaposlenih u pogledu unapređenja uslova rada, sudeći prema najčešćim odgovorima, jesu smanjenje radne opterećenosti i povećanje zarade, a u manjoj meri je izražena potreba za uvođenjem fleksibilnih oblika rada i promenom kancelarijskog nameštaja.

U svakom kolektivu na zadovoljstvo uslovima rada značajno utiču i međuljudski odnosi. Oni su od uticaja i na radni učinak zaposlenih, jer su loši međuljudski odnosi izvor stresa i proizvode negativnu radnu atmosferu.

U pravobranilaštvima su međuljudski odnosi ili izrazito dobri (50%) ili dobri (50%). Nijedno pravobranilaštvo ove odnose ne ocenjuje lošim ili izrazito lošim. Ipak, čini se da aktivnosti koje unapređuju osećaj zajedništva među zaposlenima nisu šire zastupljene. Naime, u 89% pravobranilaštava ne organizuju se zajedničke aktivnosti, dok se samo u 20% pravobranilaštava one organizuju posle radnog vremena, a ni u jednom tokom vikenda.

Učesnici fokus grupe svojim izjavama potvrđuju ovaj nalaz. Prema njihovoj oceni, nivo saradnje među zaposlenima je izuzetno visok. Saradnja je naročito dobra u manjim kolektivima.

Kad je reč o sindikalnom organizovanju, aktivnosti zaposlenih u sindikatima su male (75%) ili prosečne (25%). Za utvrđivanje razloga slabe sindikalne aktivnosti zaposlenih u pravobranilaštvima potrebno je sprovesti šira i dublja istraživanja.

2. Pravobranilačka praksa

Za prikupljanje podataka o radu gradskih i opštinskih pravobranilaštava korišćen je poseban upitnik, koji je omogućio prikupljanje podataka o njihovom radu, u skladu s pravobranilačkim funkcijama i delokrugom rada.

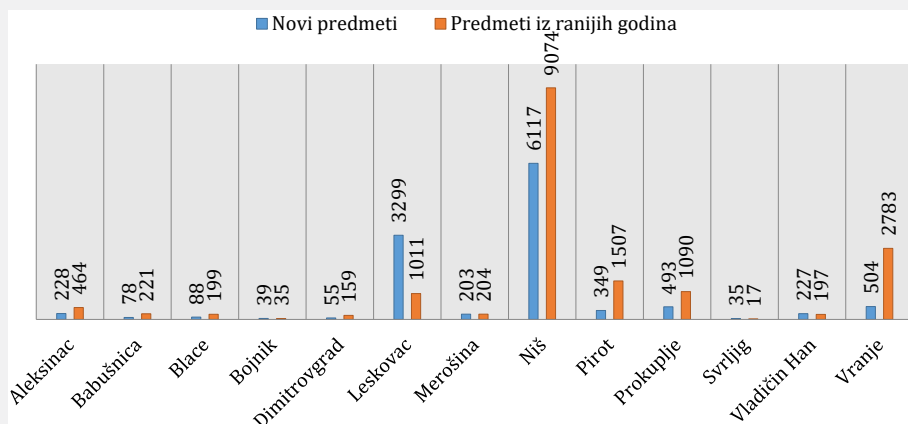
2.1. Broj predmeta

Ukupan broj predmeta u kojima su u toku 2022. godine pravobranilaštva postupala bio je različit. To se odnosi kako broj predmeta formiranih 2022. godine (novi predmeti) tako i na i broj predmeta iz ranijih godina (stari predmeti).

Više predmeta u radu imala su gradska pravobranilaštva (Niš, Leskovac, Vranje, Pirot i Prokuplje) u odnosu na opštinska, što je i razumljivo, imajući u vidu veličinu područja na kome se prostire nadležnost gradskih pravobranilaštava, broj subjekata koje zastupaju, kao i broj stanovnika u JLS.

U svim pravobranilaštvima broj novih predmeta bio je znatno manji od broja predmeta iz ranijih godina (stari predmeti). Izuzetak je Pravobranilaštvo grada Leskovca, koje je u 2022. godini imalo veći broj novih predmeta u odnosu na broj starih predmeta iz ranijih godina (Grafikon 8).

Grafikon 8: Broj predmeta u 2022. godini



U 2022. godini pravobranilaštva su u radu imala ukupno 11.715 novih i 16.961 starih predmeta, što ukupno iznosi 28.676 predmeta.

Posmatrano na nivou celog uzorka, u 2022. godini manji je broj novih predmeta u odnosu na stare predmete u kojima je pravobranilaštvo obavljalo poslove zastupanja ili je davalo pravna mišljenja i savete. Kada je reč o „drugim predmetima“,²⁸⁸ primetan je veći broj novih predmeta u odnosu predmete iz ranijih godina (Tabela 2).

Tabela 2: Predmeti u radu u 2022. godini

	Ukupan broj predmeta			Zastupanje		Davanje mišljenja i saveta		Drugi predmeti	
	Novi predmeti	Predmeti iz ranijih godina	Ukupan zbir	Novi predmeti	Predmeti iz ranijih godina	Novi predmeti	Predmeti iz ranijih godina	Novi predmeti	Predmeti iz ranijih godina
Aleksinac	228	464	692	195	431	12	14	21	19
Babušnica	78	221	299	78	221	0	0	0	0
Blace	88	199	287	27	67	1	3	60	129
Bojnik	39	35	74	19	35	5	0	15	0
Dimitrovgrad	55	159	214	6	16	14	17	35	126
Leskovac	3.299	1.011	4.310	2.938	1.011	24	0	337	0
Merošina	203	204	407	200	201	3	3	0	0
Niš	6117	9.074	15.191	3.404	9.074	308	0	2.405	0
Pirot	349	1.507	1.856	51	309	134	516	164	682
Prokuplje	493	1.090	1.583	311	767	7	15	175	308
Svrljig	35	17	52	34	17	1	0	0	0
Vladičin Han	227	197	424	136	158	6	0	85	39
Vranje	504	2.783	3.287	283	2.000	21	150	200	633
UKUPNO	11.715	16.961	28.676	7.682	14.307	536	719	3.497	1.936

Analiza podataka iz Tabele 2 koji se odnose na pojedinačna pravobranilaštva pokazuje da se proporcija novih i starih predmeta razlikuje u odnosu na njihovu proporciju na nivou celog uzorka.

²⁸⁸ Kategoriju „drugi predmeti“ čine predmeti u kojima pravobranilaštvo obavlja druge poslove iz svoje nadležnosti: pokretanje postupaka za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, vršenje zamene u zastupanju za druga pravobranilaštva, sprovođenje upravnih postupaka u okviru JLS, izrada nacrtu odluka organa JLS, obrada zahteva građana i pravnih lica upućenih organima JLS i pružanje besplatne pravne pomoći.

Pravobranilaštvo grada Leskovca i Pravobranilaštvo opštine Svrljig beleže veći broj novih predmeta koji se odnose na zastupanje u odnosu na stare predmete iz ove kategorije.

Pravobranilaštva Bojnika, Leskovca, Niša, Svrljiga i Vladičinog Hana beleže veći broj novih predmeta koji se odnose na davanje pravnih mišljenja i saveta u odnosu na stare predmete iz ove kategorije.

Pravobranilaštvo opštine Babušnica nije imalo ni nove ni stare predmete koji se tiču davanja pravnih mišljenja i saveta.

Kada je reč o kategoriji „drugi predmeti“, zbirno posmatrano, novih predmeta više je u odnosu na stare predmete iz ove kategorije predmeta. Postoje, međutim, znatne razlike među pravobranilaštvima: u 2022. godini Pravobranilaštvo grada Niša imalo je u kategoriji „drugi predmeti“ 2.405 novih predmeta i nijedan stari predmet. Slična je situacija i u Pravobranilaštvu grada Leskovca, koje je u ovoj kategoriji predmeta imalo 337 novih i nijedan stari predmet. U ostalim pravobranilaštvima broj novih predmeta u kategoriji „drugi predmeti“ neznatno je manji u odnosu na stare predmete, s izuzetkom Pravobranilaštva opštine Vladičin Han.

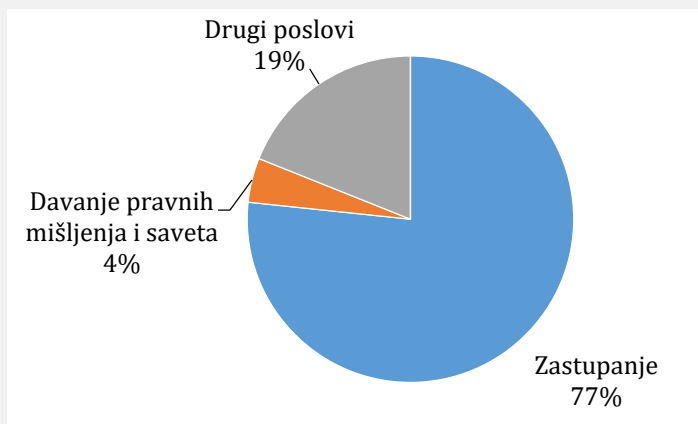
Pravobranilaštva opština Babušnica, Merošina i Svrljig u 2022. godini nisu imala ni nove ni stare predmete iz kategorije „drugi predmeti“.

2.2. Struktura pravobranilačkih poslova

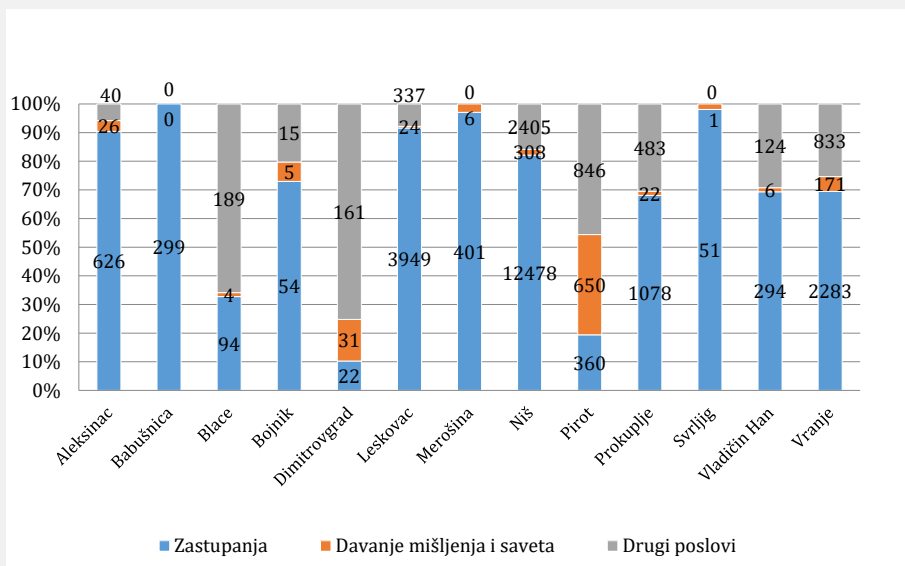
Podaci o kategorijama predmeta na kojima su pravobranilaštva radila pokazuju da su, zbirno posmatrano, najbrojniji bili predmeti u kojima su pravobranilaštva obavljala poslove zastupanja (77%). Samo 4% predmeta odnosi se davanje pravnih mišljenja i saveta, dok „drugi predmeti“ u kojima je pravobranilaštvo obavljalo druge poslove iz svoje nadležnosti čine 19% predmeta na kojima su pravobranilaštva radila (Grafikon 9).

Vrste poslova koje su u 2022. godini obavila pojedina gradska, odnosno opštinska pravobranilaštva značajno se razlikuju (Grafikon 10).

Grafikon 9: Pravobranilački poslovi u 2022. godini



Grafikon 10: Vrsta pravobranilačkih poslova u 2022. godini



Struktura poslova koje su obavljala pravobranilaštva u Blacu, Dimitrovgradu i Piroću pokazuje da su najzastupljeniji bili „drugi poslovi“, a znatno manje poslovi zastupanja i davanja pravnih mišljenja i saveta.

Ovi nalazi upućuju na zaključak da JLS nedovoljno koriste mogućnost da prilikom sklapanja imovinskopravnih poslova zatraže stručno mišljenje i pravne savete svojih pravobranilaštava, iako bi to doprinelo boljoj zaštiti njihovih imovinskih prava i interesa i preveniralo nastanak spornih situacija.

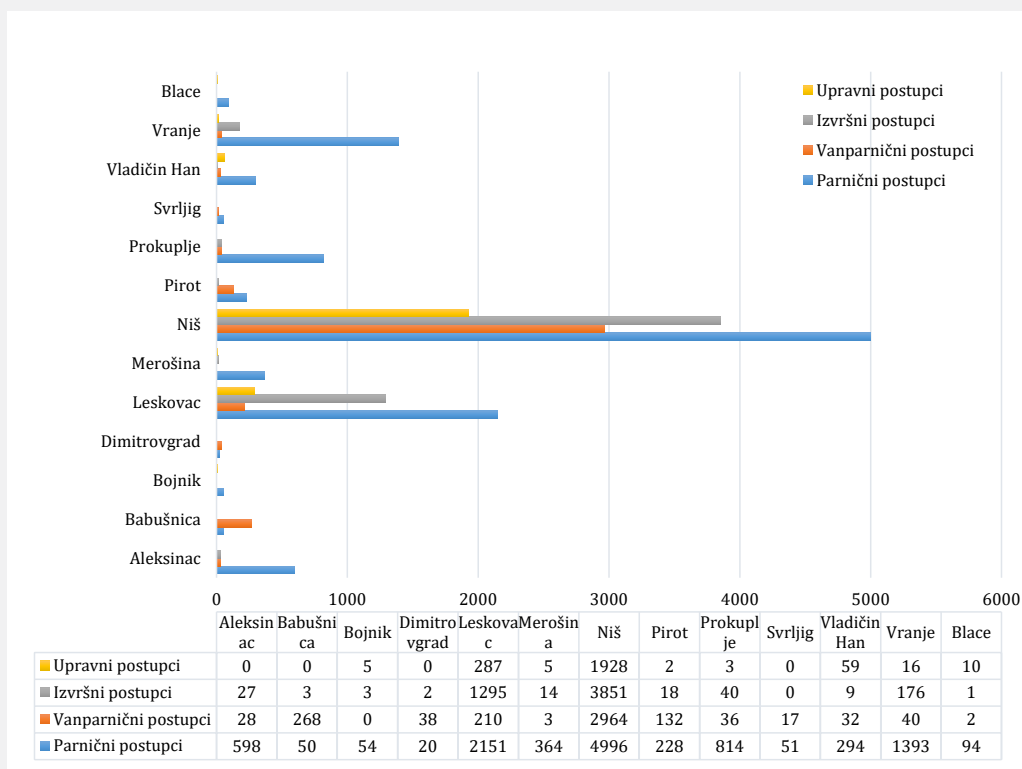
2.3. Poslovi zastupanja

Zastupnička funkcija je jedna od primarnih funkcija pravobranilaštva i zato poslovi u vezi sa zastupanjem u sudskim i drugim postupcima po pravilu čine najobimniji deo pravobranilačkih poslova. Nastojali smo da prikupimo podatke o obimu i vrsti postupaka u kojima pravobranioци ostvaruju zastupničku funkciju, podatke o subjektima i procesnoj poziciji subjekata koje zastupaju i vrsti pravnih stvari koje se u postupcima najčešće rešavaju.

2.4. Struktura predmeta zastupanja prema vrsti postupaka

Pravobranilaštva su najčešće zastupnici u parničnim postupcima pokrenutim protiv JLS i njenih organa. Znatno je manji obim poslova zastupanja u vanparničnim, izvršnim i upravnim postupcima (Grafikon 11).

Grafikon11: Struktura predmeta zastupanja



Pravobranilaštva su najčešće bila zastupnici u parničnim postupcima, što znači da su najčešći povod za postupanje pravobranilaštava bili građanskopravni sporovi između zastupanih subjekata i fizičkih i pravnih lica.

Srazmerno broju predmeta u kojima su pravobranilaštva imala funkciju zastupnika, zastupanje u parničnim postupcima bilo je najčešće u pravobranilaštvima opština Aleksinac i Bojnik, a zatim u pravobranilaštvima Leskovac, Merošina, Niš, Pirot, Prokuplje, Svrlijig, Vladičin Han i Vranje, dok je najmanji obim poslova zastupanja u parničnim predmetima imalo Pravobranilaštvo opštine Blace.

Zastupanje u vanparničnim predmetima bilo je najzastupljenije u pravobranilaštvima Babušnice i Dimitrovgrada, u poređenju s ukupnim brojem njihovih predmeta zastupanja. Pravobranilaštvo opštine Bojnik nije imalo predmete zastupanja u vanparničnim postupcima.

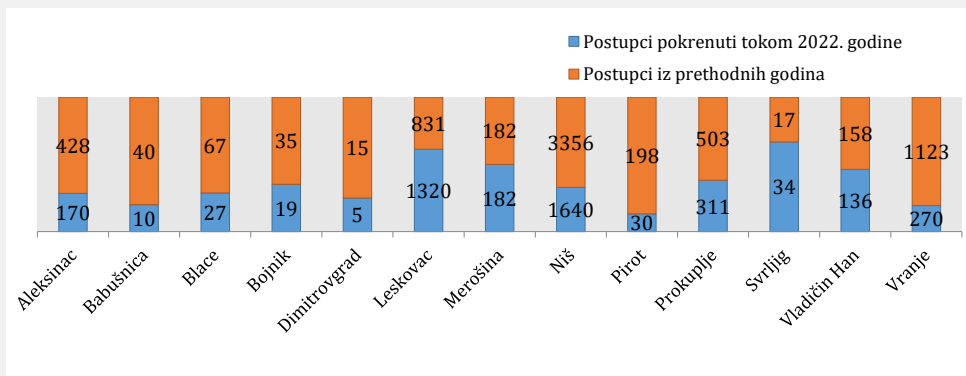
U većini pravobranilaštava zastupanje u izvršnim postupcima je znatno manjeg obima u odnosu na zastupanje u drugim predmetima. Pravobranilaštvo opštine Svrlijig nije imalo nijedan predmet zastupanja u izvršnim postupcima. U nekim pravobranilaštvima, međutim, poslovi zastupanja u izvršnim postupcima čine više od trećine predmeta zastupanja: u Pravobranilaštvu grada Leskovca zastupanje u izvršnim postupcima čini 32,8% svih predmeta zastupanja, a u Pravobranilaštvu grada Niša ovi predmeti čine 28,02% od ukupnog broja predmeta zastupanja.

Nije šireg obima ni zastupanje u upravnim postupcima u odnosu na ukupan broj predmeta zastupanja. Pravobranilaštva Aleksinca, Babušnice, Dimitrovgrada i Svrlijiga nisu uopšte imale ovu vrstu predmeta.

Među predmetima zastupanja u parničnim postupcima u većini pravobranilaštava dominiraju stari predmeti. Jedino Pravobranilaštvo grada Leskovca beleži veći broj novih predmeta zastupanja u odnosu na predmete iz ranijih godina (Grafikon 12).

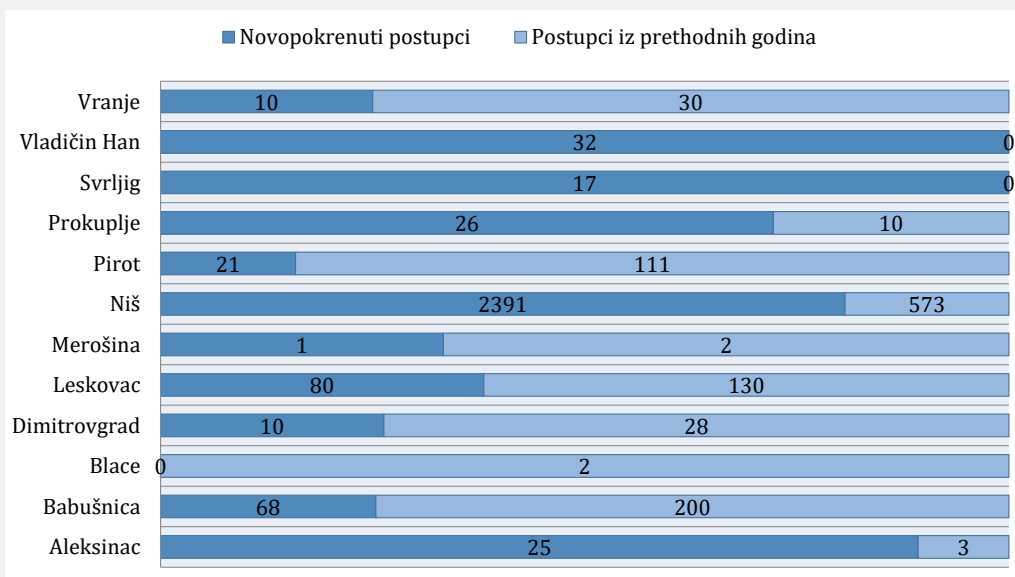
Kada je reč o predmetima zastupanja u vanparničnim postupcima, na nivou uzorka dominiraju predmeti iz ranijih godina, s tim što postoje značajne razlike među pravobranilaštvima. Stari predmeti zastupanja u vanparničnim postupcima brojniji su u odnosu na nove predmete u pravobranilaštvima Vranja, Pirot, Merošine, Leskovca, Dimitrovgrada, Blaca i Babušnice. U pravobranilaštvima

Grafikon 12: Stari i novi predmeti zastupanja
u parničnim postupcima



Prokuplja, Niša i Aleksinca situacija je obrnuta, dok pravobranilaštva opština Vladičin Han i Svrljig nisu uopšte imala stare predmete zastupanja u vanparničnim postupcima (Grafikon 13).

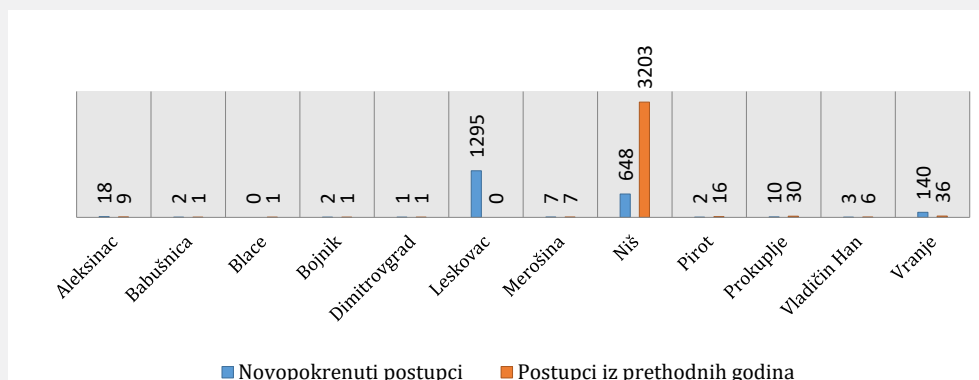
Grafikon 13: Stari i novi predmeti zastupanja
u vanparničnim postupcima



U pogledu zastupanja u izvršnim postupcima, pravobranilaštva Aleksinca, Babušnice, Bojnika, Leskovca i Vranja imala su veći broj novih predmeta zastupanja u odnosu na stare predmete iz

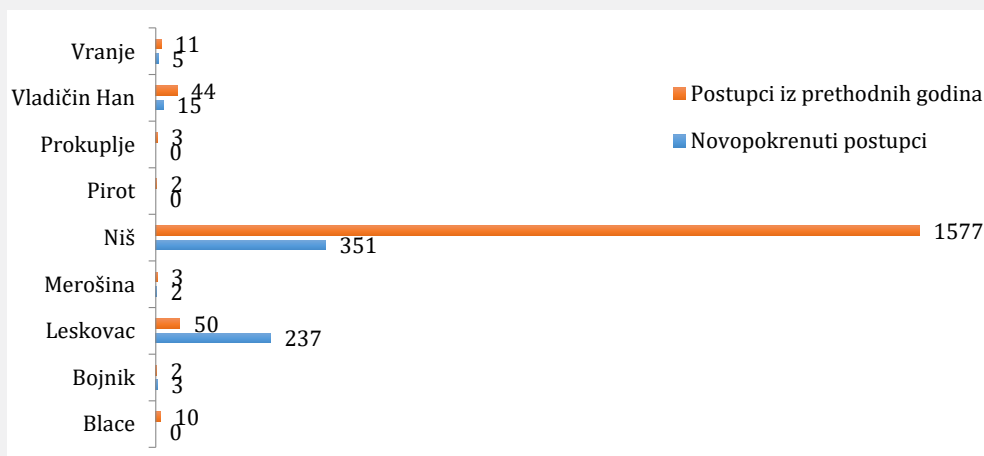
ove kategorije. U pravobranilaštvima Blaca, Niša, Pirota, Prokuplja i Vladičinog Hana situacija je obrnuta, dok jednak broj starih i novih predmeta zastupanja u izvršnim postupcima beleže pravobranilaštva opština Dimitrovgrad i Merošina (Grafikon 14).

Grafikon 14: Stari i novi predmeti zastupanja u izvršnim postupcima



Zbirno posmatrano, među predmetima zastupanja najmanje je predmeta u upravnim postupcima. Broj ove kategorije predmeta u pravobranilaštvima kreće se između dva i 59. Izuzetak predstavljaju pravobranilaštva Niša i Leskovca, koja beleže znatno veći broj ovih predmeta u odnosu na druge predmete zastupanja. U svim pravobranilaštvima je veći broj starih predmeta zastupanja

Grafikon 15: Stari i novi predmeti zastupanja u upravnim postupcima



u upravnim postupcima u odnosu na nove predmete. Drugačiju sliku pružaju podaci o predmetima pravobranilaštava Leskovca i Bojnika, koja su imala veći broj novih predmeta u odnosu na stare (Grafikon 15).

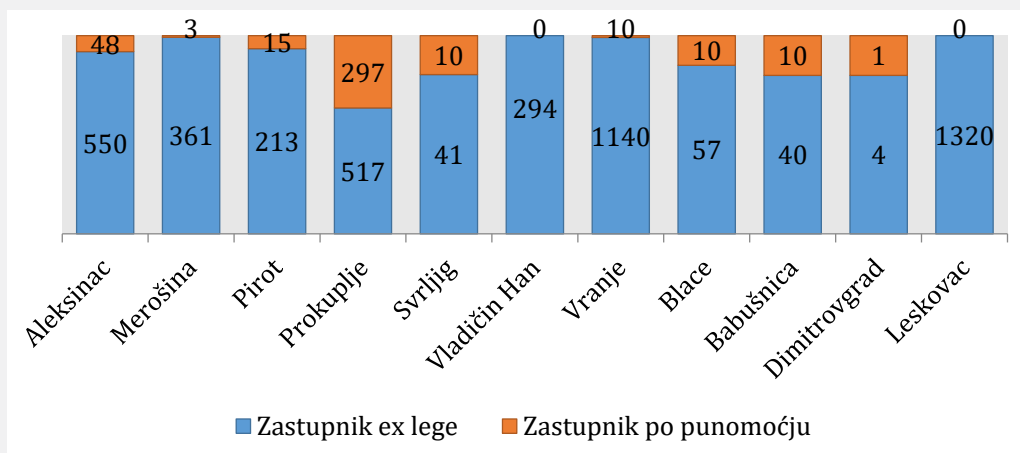
Iako je veliki broj starih predmeta u kojima pravobranilaštva ostvaruju funkciju zastupanja, na osnovu toga se ne mogu izvoditi zaključci o stepenu efikasnosti i ažurnosti u radu pravobranilaštava, jer na trajanje sudskih i drugih postupaka utiču brojni objektivni i subjektivni faktori na koje pravobranilaštva ili uopšte nemaju ili imaju mali uticaj.

2.4.1. Zastupanje u parničnim postupcima

OSNOV ZASTUPANJA U PARNIČNIM POSTUPCIMA

Poslove zastupanja pravobranilaštva JLS obavljaju kao zastupnici *ex lege* i kao zastupnici po punomoćju. U parničnim predmetima u kojima su postupala tokom 2022. godine pravobranilaštva su najčešće bila zastupnici *ex lege*. Pravobranilaštvo opštine Vladčin Han je u svim parničnim predmetima postupalo kao zastupnik *ex lege*. Po tom osnovu bila su zastupnici i pravobranilaštva Babušnice, Dimitrovgrada i Leskovca, s tim što se ovi podaci odnose samo na nove parnične predmete, a ne i na predmete iz ranijih godina. Pravobranilaštva Niša i Bojnika nisu pridružila podatke o osnovu zastupanja (Grafikon 16).

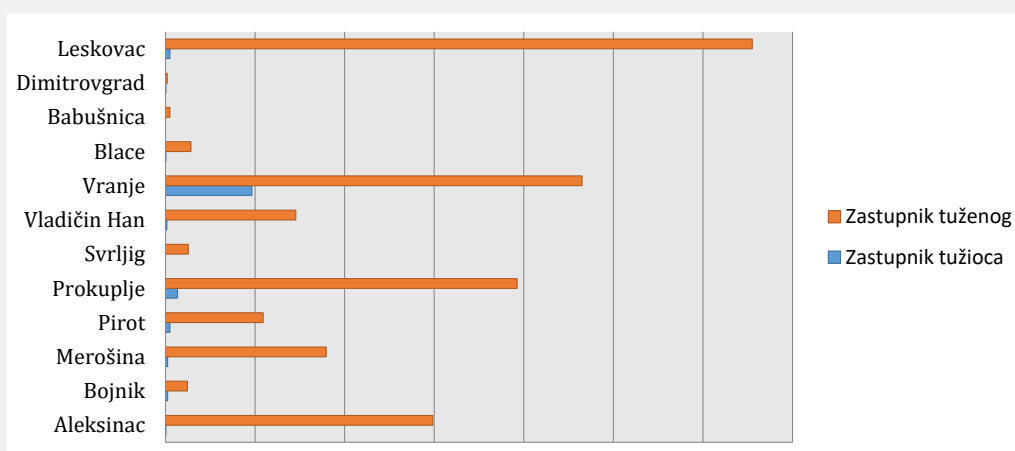
Grafikon 16: Osnov zastupanja u parničnim predmetima



PROCESNA ULOGA ZASTUPANIH SUBJEKATA U PARNIČNIM POSTUPCIMA

Posmatrano na nivou celog uzorka, u većini starih i novih parničnih predmeta u kojima su tokom 2022. godine postupala, pravobranilaštva su zastupala subjekte koji su u postupcima imali položaj tužene stranke. Pravobranilaštva opština Babušnica i Dimitrovgrad beleže, međutim, veći broj predmeta u kojima su zastupala stranke u ulozi tužioca, s tim što se ovi podaci odnose samo na parnične postupke pokrenute tokom 2022. godine. Pravobranilaštvo grada Niša je u dve trećine parničnih postupaka, kao zastupnik *ex lege*, zastupalo grad Niš kao tuženu stranku, dok je u trećini preostalih postupaka grad Niš imao ulogu tužioca (Grafikon 17).

Grafikon 17: Procesna uloga zastupanih subjekata



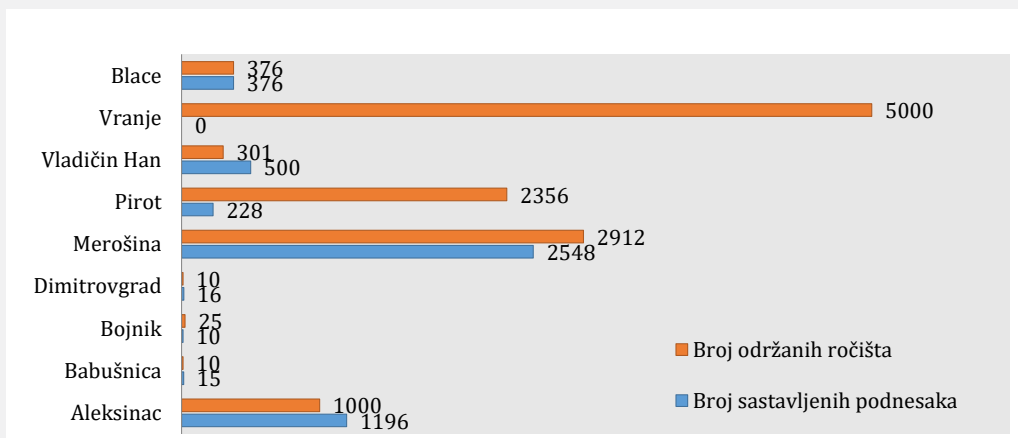
PROCESNA DELATNOST U PARNIČNIM POSTUPCIMA

Među poslovima zastupanja stranaka u parničnim predmetima najznačajniji su sastavljanje podnesaka i usmeno raspravljanje na ročištima, a broj sastavljenih podnesaka i ročišta jedan je od pokazatelja obima posla koji pravobranilaštva obavljaju. Zato smo nastojali da prikupimo podatke o broju sastavljenih podnesaka i broju ročišta u parničnim predmetima u kojima su pravobranilaštva postupala.

U ukupnom uzorku broj sastavljenih podnesaka i ročišta je relativno veliki, s tim što je manji broj sastavljenih podnesaka u odnosu na broj ročišta, što je verovatno posledica procesnih ograničenja u pogledu iznošenja procesnog materijala u toku postupka, to jest pravila o dužnosti stranaka da procesni materijal iznesu u

tužbi, odnosno odgovoru na tužbu, a najkasnije na pripremnom, odnosno pravom raspravnom ročištu, ako se pripremno ročište ne održava²⁸⁹ (Grafikon 18).

Grafikon 18: Broj podnesaka i ročišta



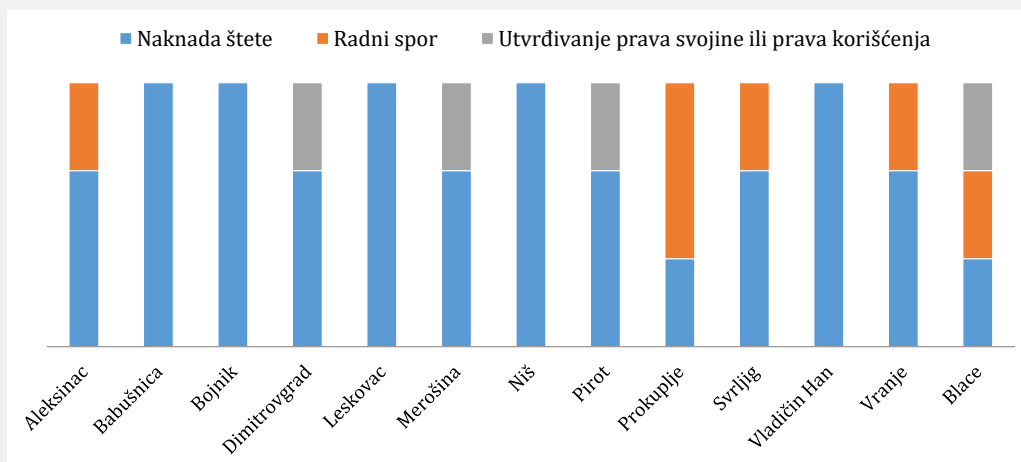
Na nivou pojedinačnih pravobranilaštava, broj sastavljenih podnesaka i ročišta uglavnom je srazmeran broju parničnih predmeta u kojima su pravobranilaštva postupala, ali odnos između sastavljenih podnesaka i ročišta nije isti: pravobranilaštva opština Vladičin Han, Dimitrovgrad, Babušnica i Aleksinac beleže veći broj sastavljenih podnesaka u odnosu na broj ročišta. Pravobranilaštvo opštine Blace navelo je da u proseku u svakom parničnom predmetu sastavi po četiri podneska i učestvuje na četiri ročišta. Pravobranilaštvo grada Niša navelo je da ne evidentira broj sastavljenih podnesaka i održanih ročišta u predmetima u kojima postupa. Može se pretpostaviti da to ne čine ni pravobranilaštva Leskovca, Prokuplja i Svrlijga, jer nisu dostavila podatke o broju podnesaka i ročišta.

²⁸⁹ Prema odredbi iz čl. 308 ZPP, stranka je dužna da najkasnije na pripremnom ročištu, odnosno na prvom ročištu za glavnu raspravu ako pripremno ročište nije obavezno, iznese sve činjenice potrebne za obrazloženje svojih predloga, da predloži dokaze kojima se potvrđuju iznete činjenice i da se izjasni o navodima i ponuđenim dokazima protivne stranke. Stranke mogu, u podnescima ili na kasnijim ročištima, sve do zaključenja glavne rasprave, da iznose nove činjenice i predlažu nove dokaze samo ako učine verovatnim da bez svoje krivice nisu mogle da ih iznesu, odnosno predlože na pripremnom ročištu, odnosno na prvom ročištu za glavnu raspravu ako pripremno ročište nije održano (čl. 314 ZPP).

VRSTE PARNICA

U nastojanju da saznamo u kojim parničnim stvarima pravobranilaštva najčešće postupaju, prikupili smo podatke o tri najbrojnije parnice u kojima su pravobranilaštva ostvarivala funkciju zastupanja. Na nivou ukupnog uzorka, među tri najbrojnije parnice najzastupljenije su parnice za naknadu štete, u kojima su postupala sva pravobranilaštva (100%), zatim slede parnice iz radnih odnosa, čija je zastupljenost 46,1%, a najmanje je parnica za utvrđivanje prava svojine i prava korišćenja, čija je zastupljenost 30,8% (Grafikon 19).

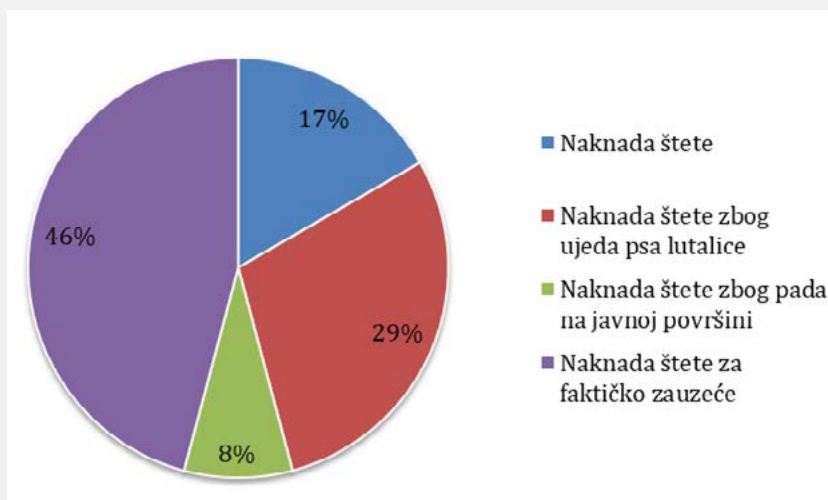
Grafikon 19: Najbrojnije vrste parnica



Na nivou pojedinačnih pravobranilaštava postoje izvesne razlike. U pravobranilaštvima Niša i Vladičinog Hana parnice za naknadu štete bile su dominantni predmeti zastupanja, a u Pravobranilaštvu grada Prokuplja brojnije su parnice iz radnih odnosa u poređenju s parnicama za naknadu štete. Pravobranilaštvo opštine Blace imalo je skoro podjednak broj svih vrsta parnica. Pravobranilaštava Babušnice, Bojnika, Pirota i Dimitrovgrada nisu pružila podatke o vrstama parnica za naknadu štete, pa su zato u Grafikonu 20 parnice za naknadu štete ovih pravobranilaštava prikazane kao posebna kategorija „Naknada štete“ (Grafikon 20).

U strukturi parnica za naknadu štete u 11 pravobranilaštava dominiraju parnice za naknadu štete zbog faktičkog zauzeća, a zatim slede parnice za naknadu štete zbog ujeda pasa lualica (pravobranilaštva Aleksinaca, Leskovca, Merošine, Niša, Svrlijiga,

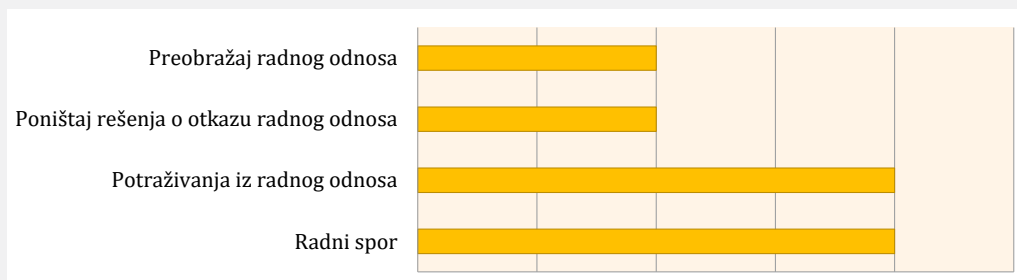
Grafikon 20: Parnice za naknadu štete



Vladičing Hana i Vranja) i parnice zbog pada na javnoj površini (pravobranilaštva Leskovca i Niša).

Kad je reč o vrstama parnica iz radnih odnosa, Pravobranilaštvo opštine Blace, u kojem su ove parnice dominantne, najčešće postupa u parnicama u vezi s preobražajem radnog odnosa na određeno vreme u radni odnos na neodređeno vreme. U praksi Pravobranilaštva opštine Prokuplje među parnicama iz radnih odnosa najbrojnije su parnice za poništaj rešenja o otkazu ugovora o radu, a u Pravobranilaštvu grada Vranja parnice za ostvarivanje potraživanja iz radnog odnosa (Grafikon 21).

Grafikon 21: Parnice iz radnih odnosa



ZASTUPANI SUBJEKTI U PARNIČNIM POSTUPCIMA

Da bismo saznali koje subjekte pravobranilaštva zastupaju u parničnim postupcima, prikupili smo podatke o tri najčešće zastupana subjekta u ovim postupcima. Očekivano, pravobranilaštva najčešće zastupaju JLS, a zatim javna preduzeća i ustanove (Tabela 3).

Tabela 3: Najčešće zastupani subjekti

Pravobranilaštvo JLS	Naziv zastupanih subjekata
Aleksinac	Opština Aleksinac, osnovne škole, javna preduzeća
Babušnica	Miljan Todorović ²⁹⁰
Bojnik	Opština Bojnik
Dimitrovgrad	Opština Dimitrovgrad, Predškolska ustanova „8. septembar“, Dom kulture
Leskovac	Grad Leskovac, Gradska uprava grada Leskovca
Merošina	Opština Merošina, Opštinska uprava Opštine Merošina, Skupština Opštine Merošina
Niš	Gradska uprava za imovinu, Gradska uprava za komunalne delatnosti, Gradska uprava za građevinarstvo
Pirot	Državno pravobranilaštvo, javna preduzeća
Prokuplje	Grad Prokuplje, JKP „Hammeum“ Prokuplje u likvidaciji, Sportski centar Prokuplje u likvidaciji
Svrljig	Opština Svrljig, Osnovna škola
Vladičin Han	Opština Vladičin Han
Vranje	Grad Vranje, JP Direkcija za razvoj i izgradnju grada Vranja, JP Skijalište „Besna Kobila“ Vranje, Predškolska ustanova „Naše Dete“
Blace	Opština Blace, Opštinsko veće, KC „Drainac“ Blace

ISHOD PARNIČNIH POSTUPKA

Prema prikupljenim podacima, u 2022. godini je relativno mali broj parničnih postupaka okončan u korist zastupanog subjekta: Bojnik (2), Dimitrovgrad (2), Merošina (8), Pirot (21) i Vladičin Han (10). Pravobranilaštva Aleksinca, Leskovca, Prokuplja, Svrljiga, Vranja i Blaca nisu popunila upitnike u delu koji se odnosi na ishod parničnih postupaka. To nisu učinila ni pravobranilaštva Babušnice i Niša, navodeći kao razlog okolnost da postupci još uvek nisu pravnosnažno okončani.

²⁹⁰ U upitniku koji je popunilo Pravobranilaštvo opštine Babušnica, zastupani subjekat je označen imenom Miljan Todorović, bez navođenja njegovog svojstva. Imajući u vidu nadležnost pravobranilaštva, pretpostavljamo da je zastupani subjekat JP Direkcija za građevinsko zemljište, puteve i komunalni razvoj, čiji je direktor navedeno lice.

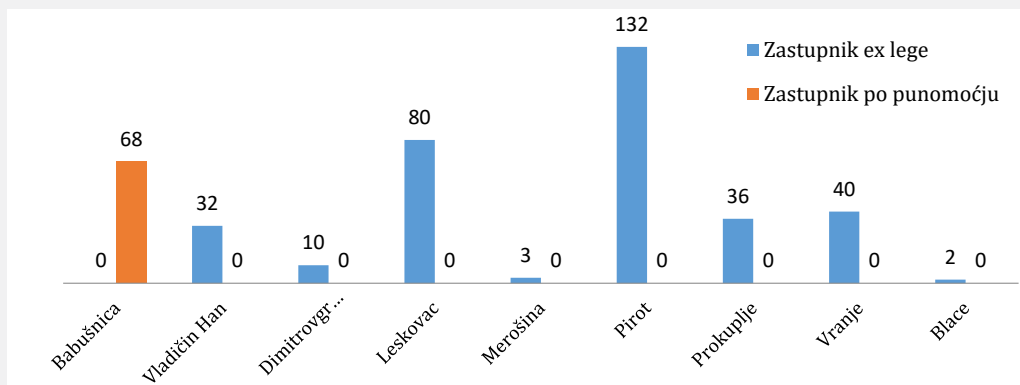
Podaci o ishodu parnica tokom jedne kalendarske godine svakako ne omogućavaju da se izvede zaključak o broju parnica u kojima su pravobranilaštva uspešno ostvarila zastupničku funkciju, imajući u vidu da mnogi postupci nisu okončani. Bilo bi, međutim, značajno da pravobranilaštva izvrše analizu ishoda parnica u kojima su postupala kao zastupnici i da razmotre razloge zbog kojih su ishodi parnica nepovoljni po subjekte koje zastupaju. Analiza bi bila od koristi i pravobranilaštvima i zastupanim subjektima, a njene rezultate trebalo i javno objaviti, uz puno poštovanje ograničenja koja proističu iz načela poverljivosti i zaštite podataka o ličnosti.

2.4.2. Zastupanje u vanparničnim postupcima

OSNOV ZASTUPANJA

Kao i u parničnim postupcima, u vanparničnim postupcima u kojima su tokom 2022. godine postupala, pravobranilaštva su imala položaj zastupnika *ex lege* (Grafikon 22).

Grafikon 22: Osnov zastupanja u vanparničnim postupcima



U vanparničnim postupcima sva pravobranilaštva, izuzev Pravobranilaštva opštine Babušnica, imala su položaj zastupnika *ex lege*.

Pravobranilaštvo grada Niša je u ovim postupcima isključivo zastupalo grad Niš, jer se radi o postupcima za određivanje visine naknade za eksproprisanu nepokretnost u svojini grada Niša.

Pravobranilaštva Bojnika i Svrljiga nisu pružila podatke o osnovu zastupanja, a podaci koje je Pravobranilaštvo opštine Aleksinac dostavilo nisu upotrebljivi, jer je navedeno da je Pravobranilaštvo

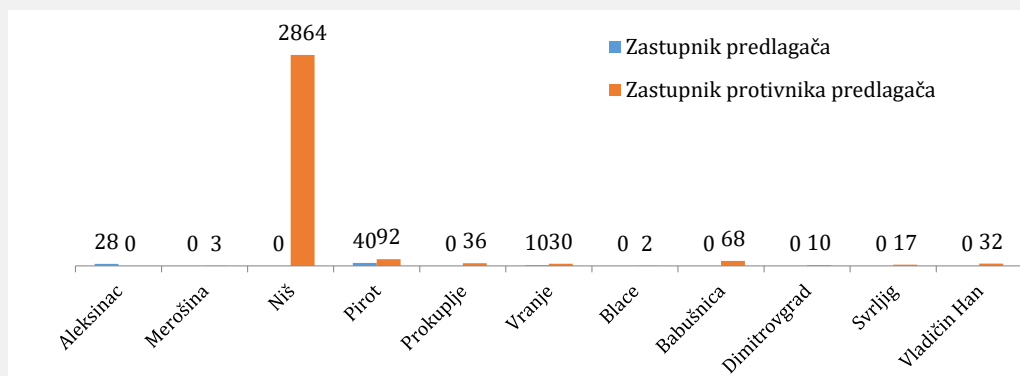
bilo zastupnik *ex lege* u 28 postupaka, kao i da je bilo zastupnik po punomoćju u 28 postupaka, pri čemu je ukupan broj vanparničnih postupaka iznosio 28.

Podaci o osnovu zastupanja za pravobranilaštva u Vladičinom Hanu, Dimitrovgradu, Leskovcu i Babušnici odnose se samo na vanparnične postupke pokrenute u 2022. godini.

PROCESNA ULOGA ZASTUPANIH SUBJEKATA

Kada je reč o procesnoj ulozi u kojoj se nalaze zastupani subjekti u vanparničnim postupcima, posmatrano na nivou celog uzorka, pravobranilaštva su najčešće bila zastupnici JLS i njenih organa koji su imali položaj protivnika predlagača, i to kako u postupcima pokrenutim u 2022. godini tako i u onim koji su pokrenuti ranijih godina. Jedino je Pravobranilaštvo opštine Aleksinac u svim vanparničnim postupcima zastupalo subjekte koji su imali položaj predlagača. Podaci koji se odnose na postupanja pravobranilaštva u Babušnici, Dimitrovgradu, Svrlijgu i Vladičinom Hanu tiču se samo vanparničnih postupaka koji su pokrenuti 2022. godine. Pravobranilaštva Svrlijga i Leskovca nisu dostavila podatke o stranačkom položaju zastupanih subjekata (Grafikon 23).

Grafikon 23: Procesni položaj zastupanih subjekata

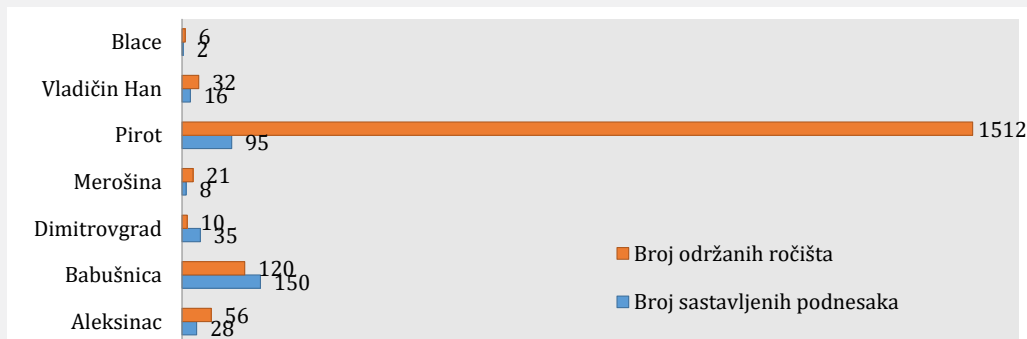


PROCESNA DELATNOST

Broj sastavljenih podnesaka i ročišta u vanparničnim postupcima u kojima su pravobranilaštva postupala bio je relativno mali, što je posledica procentualno manjeg broja vanparničnih predmeta u ukupnom broju predmeta. Izuzetak čini praksa Pravobranilaštva grada Pirota, čija je procesna delatnost u vanparničnim

postupcima bila znatno obimnija u odnosu na delatnosti drugih pravobranilaštva (Grafikon 24).

Grafikon 24: Broj podnesaka i ročišta



U radu većine pravobranilaštva primetan je veći broj ročišta na kojima su postupala u odnosu na broj sastavljenih podnesaka. Međutim, pravobranilaštva Dimitrovgrada i Babušnice beleže veći broj pripremljenih podnesaka u odnosu na broj ročišta.

Pravobranilaštvo opštine Blace nije dostavilo zbirni broj održanih ročišta, već samo informaciju o tome da u svakom predmetu u proseku učestvuje na tri ročišta, što je ukupno šest ročišta, budući da je ovo pravobranilaštvo u toku 2022. godine postupalo u dva vanparnična predmeta. Pravobranilaštva Bojnika, Leskovca, Niša, Svrlijiga, Vranja i Prokuplja nisu dostavila podatke o broju podnesaka i ročišta, pa se može pretpostaviti da ne vode zbirnu evidenciju o njihovom broju.

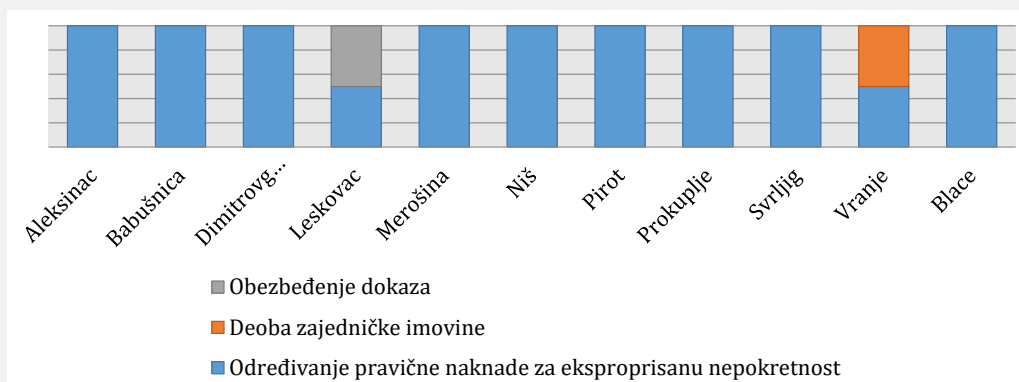
VRSTE VANPARNIČNIH POSTUPAKA

U svim pravobranilaštvima bili su najzastupljeniji postupci za određivanje naknade za eksproprijisanu nepokretnost. Pravobranilaštvo grada Vranja postupalo je u predmetima deobe zajedničke imovine, a Pravobranilaštvo grada Leskovca u predmetima obezbeđenja dokaza (Grafikon 25).

ISHOD POSTUPAKA

Relativno je mali broj vanparničnih postupaka koji su tokom 2022. godine okončani u korist zastupanog subjekta: Dimitrovgrad (3), Merošina (1), Svrlijig (2), Vladičin Han (10) i Blace (2). Izuzevak su vanparnični postupci u kojima je zastupnik bilo Pravobranilaštvo opštine Aleksinac – svih 28 vođenih vanparničnih postupaka okončano je u korist zastupanog subjekta.

Grafikon 25: Najbrojnije vrste vanparničnih postupaka



Pravobranilaštvo opštine Babušnica nije dostavilo podatke o ishodu vanparničnih postupaka, jer postupci nisu okončani. Pravobranilaštva u Bojniku, Leskovcu, Pirotu, Prokuplju i Vranju nisu popunila upitnik podacima koji se odnose na ishod vanparničnih postupaka.

Pravobranilaštvo grada Niša nije dostavilo podatke o ishodu postupaka za određivanje naknade za eksproprisanu nepokretnost u kojima je postupalo, ali je iznelo razlog okončanja ovih postupaka na štetu zastupanih subjekata. Naime, po mišljenju ovog pravobranilaštva, visina naknade za eksproprisanu nepokretnost koju sud određuje nikada ne odgovara proceni poreske uprave, po kojoj je inače grad dužan da učini predlog vlasniku eksproprijacije, što je razlog zbog koga se vanparnični postupci okončavaju u korist suprotne stranke.

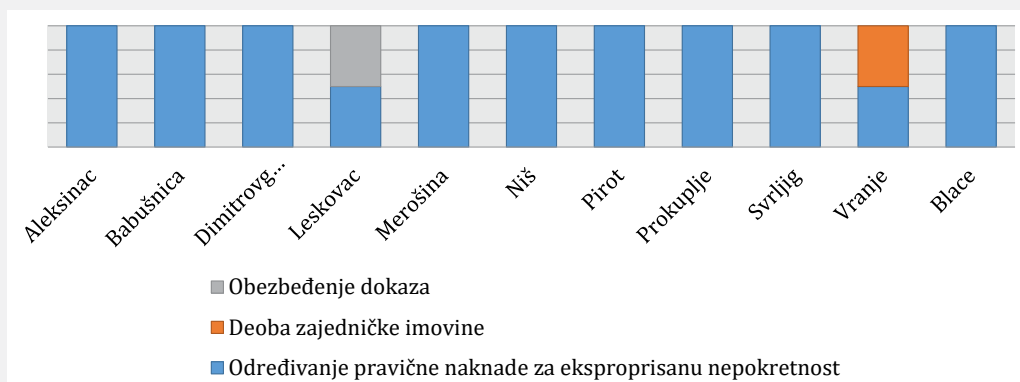
2.4.3. Zastupanje u izvršnim postupcima

OSNOV ZASTUPANJA

Među izvršnim postupcima vođenim tokom 2022. godine preovlađuju postupci u kojima su pravobranilaštva postupala kao zastupnici *ex lege* (Grafikon 26).

Pravobranilaštva Babušnice i Vranja u svim izvršnim postupcima bila su zastupnici po punomoćju. Pravobranilaštva Bojnika i Svrljiga nisu pridružila podatke o osnovu zastupanja, dok je Pravobranilaštvo grada Niša istaklo da je u svim izvršnim postupcima bilo *ex lege* zastupnik grada Niša.

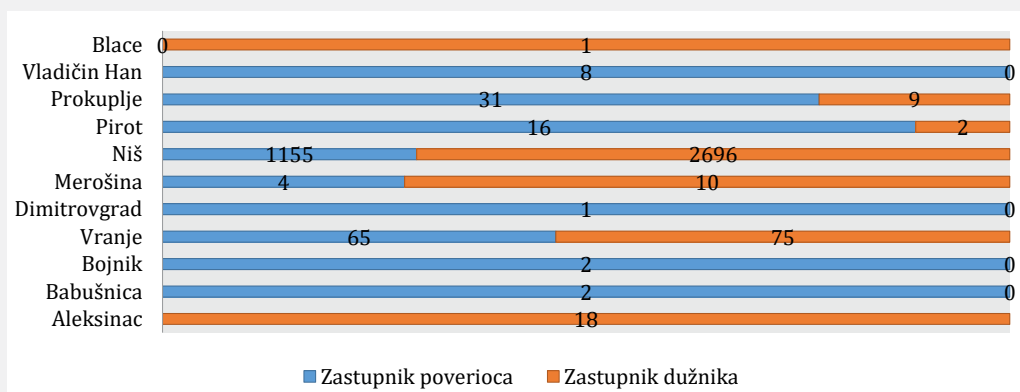
Grafikon 26: Osnov zastupanja



PROCESNA ULOGA ZASTUPANIH SUBJEKATA

U izvršnim postupcima pravobranilaštva su u nešto većim broju zastupala subjekte koji su imali ulogu izvršnih poverilaca: šest pravobranilaštva bila su zastupnici izvršnog poverioca, a pet pravobranilaštva bila su zastupnici izvršnog dužnika. Podaci o postupanju u izvršnim postupcima pravobranilaštva Aleksinca, Babušnice, Bojnika, Vranja i Dimitrovgrada tiču se samo postupaka koji su pokrenuti u 2022. godini. Pravobranilaštva Svrljiga i Leskovca nisu dostavila tražene podatke (Grafikon 27).

Grafikon 27: Procesna uloga zastupanih subjekata

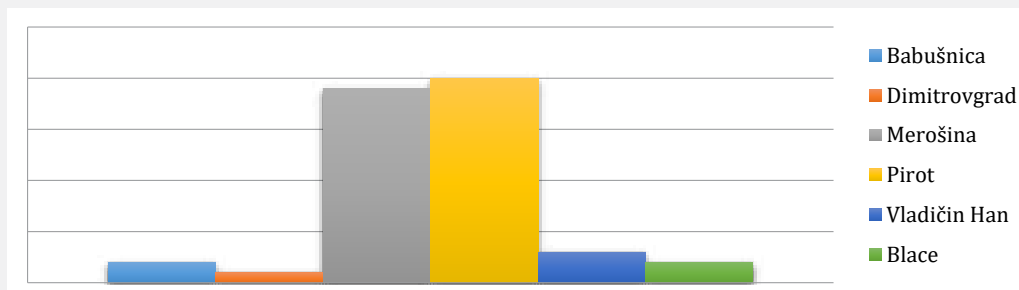


PROCESNA DELATNOST

Procesna delatnost pravobranilaštava u izvršnim postupcima bila je relativno malog obima, jer je i sâm broj ovih postupaka bio mali u odnosu na ukupan broj predmeta. U izvršnim postupcima

najviše podnesaka, srazmerno broju izvršnih predmeta, sastavila su pravobranilaštva Pirot i Merošine, a najmanje Pravobranilaštvo opštine Dimitrovgrad. Šest pravobranilaštava – pravobranilaštva Aleksinaca, Bojnika, Leskovca, Vranja i Prokuplja, nisu dostavila podatke o broju sastavljenih podnesaka, iako su bila zastupnici u izvršnim postupcima, dok Pravobranilaštvo Svrlijga nije imalo predmete izvršenja (Grafikon 28).

Grafikon 28: Procesna delatnost u izvršnim postupcima



PROCESNA ULOGA ZASTUPANIH SUBJEKATA

U izvršnim postupcima pravobranilaštva su najčešće zastupala grad, odnosno opštinu i njene organe, a u manjem broju javna preduzeća i ustanove. Pravobranilaštva Niša i Pirot nisu dostavila tražene podatke o zastupanim subjektima, a pravobranilaštvo u Svrlijgu nije ni imalo predmete izvršenja. Navodimo dostupne podatke o tri subjekta koja su pravobranilaštva zastupala u izvršnim postupcima (Tabela 4).

Tabela 4: Najčešće zastupani subjekti

Pravobranilaštva JLS	Naziv zastupanih subjekata
Aleksinac	Opština Aleksinac, Predškolska ustanova „Lane“, osnovne škole
Babušnica	JKP „Komunalac“
Blace	Opština Blace
Bojnik	Opština Bojnik
Dimitrovgrad	Opština Dimitrovgrad
Leskovac	Grad Leskovac, Gradska uprava
Merošina	Opština Merošina
Prokuplje	Grad Prokuplje, JKP „Hammeum“ u likvidaciji.
Vladičin Han	Opština Vladičin Han
Vranje	JP Direkcija za razvoj i izgradnju Grada Vranja, JP Skijalište „Besna Kobila“ Vranje

ISHOD POSTUPAKA

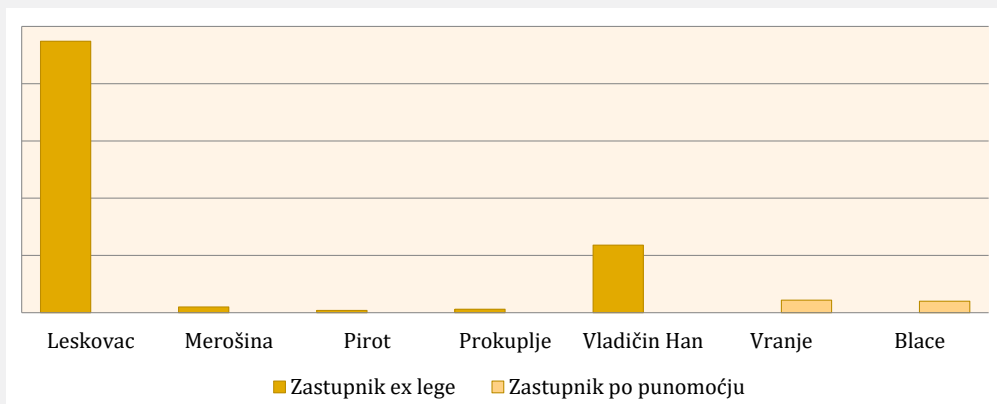
Broj izvršnih postupaka koji su okončani u korist zastupanog subjekta relativno je mali: Babušnica (2), Bojnik (1), Merošina (4), Pirot (6), Vranje (65) i Blace (1). Praksa Pravobranilaštva opštine Aleksinac pruža drugačiju sliku: od 27 vođenih izvršnih postupaka, 18 je okončano u korist zastupanog subjekta. Međutim, u svim ovim postupcima zastupani subjekti su imali položaj izvršnog dužnika, pa se može pretpostaviti da oni obustavljeni, što je za zastupane subjekte svakako povoljan ishod. Pravobranilaštva Dimitrovgada, Leskovca, Niša, Prokuplja i Vladičinog Hana nisu dostavila podatke o ishodu izvršnih postupaka.

2.4.4. Zastupanje u upravnim postupcima

OSNOV ZASTUPANJA

U upravnim postupcima pravobranilaštva su najčešće imala svojstvo zastupnika *ex lege*. Pravobranilaštva u Vranju i Blacu bila su, međutim, punomoćnici u svim upravnim postupcima. Pravobranilaštvo grada Niša bilo je zastupnik *ex lege* grada Niša, a po punomoćju je zastupalo gradske opštine, ali su ostali nepoznati brojevi podaci. Pravobranilaštva Aleksinca, Babušnice, Svrlijga i Dimitrovgada nisu bila zastupnici u postupcima pred upravnim organima, a pravobranilaštvo u Bojniku nije dostavilo tražene podatke (Grafikon 29).

Grafikon 29: Osnov zastupanja



ZASTUPANI SUBJEKTI

U upravnim postupcima zastupani subjekti bili su isključivo JLS i njihovi organi. Pravobranilaštva u Aleksincu, Babušnici, Dimitrovgadu

i Svrlljigu nisu postupala u upravnim postupcima, a Pravobranilaštvo grada Pirota nije dostavilo tražene podatke (Tabela 5).

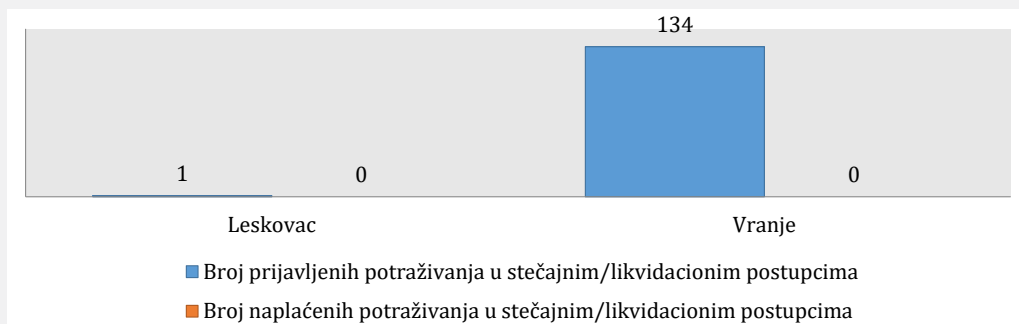
Tabela 5: Najčešće zastupani subjekti

Pravobranilaštvo JLS	Naziv zastupanih subjekata
Bojnik	Opština Bojnik
Leskovac	Grad Leskovac
Merošina	Opština Merošina, Skupština Opštine Merošina, Opštinsko veće Opštine Merošina
Niš	Isključivo grad, odnosno gradske uprave
Prokuplje	Grad Prokuplje
Vladičin Han	Opština Vladičin Han
Vranje	Gradsko veće Grada Vranja, Skupština Grada Vranja
Blace	Opštinsko veće

2.4.5. Poslovi zastupanja u stečajnim i likvidacionim postupcima

U stečajnim i likvidacionim postupcima pravobranilaštva ostvaruju zastupničku funkciju prilikom prijavljivanja i naplate potraživanja subjekata čiji su zastupnici. U toku 2022. godine većina pravobranilaštava nije imala ovu vrstu predmeta. Prema objašnjenju Pravobranilaštva grada Niša, ovo pravobranilaštvo nije prijavljivalo potraživanja subjekata koje zastupa, jer ove prijave podnosi resorna uprava. Potraživanja su prijavljivala pravobranilaštva u Leskovcu i Vranju: Pravobranilaštvo grada Leskovca prijavilo je jedno potraživanje, a Pravobranilaštvo grada Vranja čak 134 potraživanja. Međutim, nijedno potraživanje koje je prijavljeno tokom 2022. godine ili ranije nije naplaćeno u 2022. godini (Grafikon 30).

Grafikon 30: Zastupanje u predmetima stečaja i likvidacije



2.4.6. Obavljanje savetodavne funkcije

Savetodavna funkcija je jedna od primarnih funkcija pravobranilaštva, koja se ostvaruje davanjem pravnih mišljenja i saveta. Pravobranilaštva obuhvaćena istraživanjem beleže relativno mali broj datih mišljenja i saveta. Izuzetak su pravobranilaštva u Nišu i Pirotu, koja su pružila relativno veliki broj pravnih mišljenja i saveta (Tabela 6).

Tabela 6: Pravna mišljenja i saveti

Pravobranilaštva	Broj pravnih mišljenja i saveta		
	U pisanoj formi	U usmenoj formi	Ukupan broj
Aleksinac	13		26
Babušnica	0	0	0
Blace	3	1	4
Bojnik	5	3	5
Dimitrovgrad	14	0	31
Leskovac	24		24
Merošina	6		6
Niš	233		308
Pirot	443	1.565	650
Prokuplje	22		22
Svrljig	1		1
Vladičin Han	6	0	6
Vranje	74	0	171

Kao što se u tabeli može videti, podaci koji se odnose na pravobranilaštva u Aleksincu, Bojniku, Dimitrovgradu, Nišu, Pirotu i Vranju su neusaglašeni. Naime, navedeni ukupan broj datih mišljenja i saveta ne predstavlja zbir pravnih mišljenja i saveta datih u pisanoj i usmenoj formi. Nepoznati su razlozi ove neusaglašenosti, ali se može pretpostaviti da su u ukupan broj mišljenja i saveta ušle i usmene konsultacije s predstavnicima zastupanih subjekata koje se ne evidentiraju kao poseban predmet. Ovu pretpostavku potvrđuje i napomena koju su pravobranilaštva u Aleksincu, Merošini, Nišu i Svrljigu navela u upitniku, a to je da se usmena mišljenja i saveti „ne mogu izbrojati jer je reč o svakodnevnim konsultacijama, o kojima se ne vodi evidencija“.

Ovakvo stanje u pogledu evidentiranja datih pravnih mišljenja i saveta izaziva zabrinutost, imajući u vidu da je davanje

pravnih mišljenja i saveta jedna od primarnih funkcija pravobranilaštva i da je, s aspekta profesionalne odgovornosti pravobranilaca i zaposlenih, od ključne važnosti da se pouzdano zna ko je i na čiji zahtev dao pravno mišljenje, odnosno savet, i kakva je njegova sadržina. Zbog toga je, čini se, potrebno da svako pravno mišljenje, odnosno savet, bude na odgovarajući način evidentirano i protokolisano, uključujući i usmeno data pravna mišljenja i savete čiju bi sadržinu trebalo zasvedočiti službenom beleškom.

SUBJEKTI KOJIMA SU DATA PRAVNA MIŠLJENJA I SAVETI

Prema odgovorima na pitanje ko su tri subjekta na čiji je zahtev dat najveći broj pravnih mišljenja i saveta, pravobranilaštva su pravna mišljenja i savete najčešće davala gradonačelnicima/predsednicima opštine, gradskoj/opštinskoj upravi, skupštini opštine i veću.

Pravobranilaštvo opštine Aleksinac pravna mišljenja i savete najčešće je davalo predsedniku opštine i opštinskoj upravi, i to Odseku za imovinsko-pravne poslove i Odseku za urbanizam.

Pravobranilaštvo grada Vranja je pravne savete najčešće davalo Odeljenju za budžet Gradske uprave, a Pravobranilaštvo opštine Blace imovinsko-pravnoj službi Opštinske uprave. U praksi Pravobranilaštva grada Pirota korisnik pravnih mišljenja i saveta bila je gradska uprava, i to najčešće Odsek za javne nabavke i Odsek za imovinsko-pravne poslove, kao i JKP „Gradska toplana“.

PREDMET PRAVNIH MIŠLJENJA I SAVETA

Pravobranilaštva su najčešće pružala pravna mišljenja i savete povodom zaključivanja različitih imovinskopravnih ugovora: ugovori o otuđenju nepokretnosti u javnoj svojini, o kupovini nepokretnosti, o davanju u zakup nepokretnosti u javnoj svojini, o prodaji neizgrađenog građevinskog zemljišta, o poslovno-tehničkoj saradnji i koncesiji. Pravobranilaštvo grada Pirota davalo je pravna mišljenja i savete koji se tiču javnih nabavki, Pravobranilaštvo opštine Svrljig je ovu vrstu usluga pružalo u vezi s naknadom štete i eksproprijacijom, dok su pravobranilaštva u Prokuplju i Vranju pravna mišljenja i savete davala povodom prava iz radnog odnosa. Pravobranilaštvo Babušnice nije dostavilo podatke za ovu kategoriju (Tabela 7).

Tabela 7: Vrste pravnih mišljenja i saveta, prema materiji

Pravobranilaštva JLS	Predmet pravnih mišljenja i saveta
Aleksinac	Ugovori o raspolaganju nepokretnostima, ugovori o poslovno-tehničkoj saradnji
Bojnik	Ugovori o raspolaganju nepokretnostima
Dimitrovgrad	Nacrti ugovora
Leskovac	Ugovori o otuđenju nepokretnosti u javnoj svojini, ugovori o zakupu nepokretnosti u javnoj svojini
Merošina	Ugovori o kupovini i prodaji nepokretnosti, ugovori o prodaji neizgrađenog građevinskog zemljišta, ugovori o zakupu poslovnog prostora
Niš	Nacrti ugovora imovinsko-pravne prirode i privredno-pravnih prirode
Pirot	Javne nabavke, imovinsko-pravna pitanja, različiti ugovori
Prokuplje	Ugovori o koncesiji, ugovori o pribavljanju/otuđenju nepokretnosti, prava iz radnog odnosa
Svrljig	Imovinsko-pravni poslovi, naknada štete, eksproprijacija
Vladičin Han	Ugovori o raspolaganju nepokretnostima, saglasnost na elaborate ispravke granica susednih parcela, predlozi projekata preparcelacije ili parcelacije
Vranje	Radno-pravni odnosi, javne nabavke
Blace	Ugovori o otuđenju i pribavljanju nepokretnosti, ugovori o davanju u zakup građevinskog zemljišta

2.5. Obavljanje drugih poslova

Pored poslova zastupanja i davanja pravnih mišljenja i saveta, pravobranilaštva u okviru svoje nadležnosti obavljaju i široki spektar drugih poslova. U nastavku posvećujemo pažnju tim aktivnostima

2.5.1. Poslovi u domenu sporazumnog rešavanja sporova

U delokrug rada pravobranilaštava spadaju i aktivnosti u domenu sporazumnog rešavanja sporova. Te aktivnosti obuhvataju razmatranje mogućnosti sporazumnog rešavanja spora, učešće u pregovaranju u postupku posredovanja, sklapanje sporazuma o rešenju spora i drugo. Radi sticanja uvida u postupanje pravobranilaštava u ovoj oblasti, prikupili smo podatke o broju postupaka posredovanja u kojima su pravobranioци učestvovali, kao i podatke o samim postupcima, njihovim predlagačima i vrsti sporova povodom kojih su vođeni.

BROJ POSTUPAKA POSREDOVANJA

U toku 2022. godine predmete koji se tiču mirnog (sporazumnog) rešavanja sporova putem posredovanja imalo je samo šest pravobranilaštava: pravobranilaštva u Aleksincu (50), Blacu (23), Babušnici (10), Merošini (11), Pirotu (47) i Prokuplju (2). Pravobranilaštva u Bojniku, Dimitrovgradu i Leskovcu izvestila su da nisu imala ovu kategoriju predmeta, a pravobranilaštva Niša, Svrbljiga, Vladičinog Hana i Vranja nisu dostavila podatke za ovu kategoriju predmeta, pa se može pretpostaviti da ih nisu imala. Pravobranilaštvo opštine Aleksinac je u ranijim godinama imalo 79 okončanih predmeta posredovanja, ali nije imalo nove predmete u toku 2022. godine. Pravobranilaštvo u Nišu nije pružilo podatke o broju postupaka posredovanja u kojima je učestvovalo.

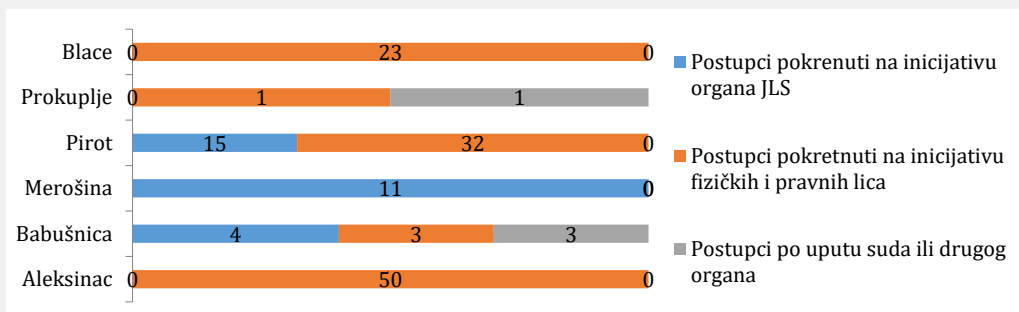
Očigledno je da sporazumno rešavanje spornog odnosa putem posredovanja nije šire zastupljeno u praksi subjekata koje pravobranilaštva zastupaju, što je manifestacija inače skromnih dometa primene ovog alternativnog metoda za rešavanje sporova u Srbiji, uprkos tome što njegova primena izaziva manje troškove, rasterećuje sudove, omogućava delotvorniji pristup pravdi i jača poverenje građana u institucije. Zato bi trebalo uložiti dodatne napore u promovisanje posredovanja (medijacije) u lokalnim zajednicama, čemu mogu da doprinesu i sama pravobranilaštva.

PREDLAGAČI POSTUPKA POSREDOVANJA

Zbirno posmatrano, većina postupaka posredovanja sprovedena je na inicijativu pravnog, odnosno fizičkog lica, kao strane u spornom odnosu – ukupno 119. Samo 30 postupaka pokrenuto je na inicijativu JLS, a četiri su pokrenuta po uputu suda, odnosno drugog organa. Izuzetak u tom pogledu čini praksa pravobranilaštva Merošine i Blaca: svi postupci u kojima je Pravobranilaštvo u Merošini učestvovalo pokrenuti su na predlog Opštine Merošine, odnosno njenih organa, dok su svi postupci u kojima je učestvovalo Pravobranilaštvo Blaca pokrenuti predlogom pravnog ili fizičkog lica (Grafikon 31).

Pravobranilaštvo grada Niša nije navelo brojčane podatke o predmetima koji se tiču mirnog rešavanja sporova. Izvestilo je, međutim, da je kao zastupnik grada Niša u svim sudskim postupcima za naknadu štete zbog ujeda pasa predložilo primenu posredovanja (medijacije), ali da je u veoma malom broju predmeta ovaj predlog prihvaćen zbog protivljenja advokata suprotne strane.

Grafikon 31: Predlagači



Pored toga, prema navodima Pravobranilaštva u Nišu, ono je u 75 spornih situacija između trećih lica i gradskih uprava delovalo preventivno tako što je, na zahtev trećih lica, bilo svojevrсни posrednik između trećih lica i gradskih uprava u cilju sporazumnog razrešenja sporne situacije.

OVLAŠĆENJA PRAVOBRANILAŠTVA U ZAKLJUČIVANJU SPORAZUMA

Učešće pravobranilaštva u postupcima za mirno rešavanje sporova podrazumeva pregovaranje u cilju pronalaženja obostrano prihvatljivog rešenja i sklapanja sporazuma. Da bismo saznali kakva su ovlašćenja pravobranilaštava u pogledu sklapanja sporazuma, u upitniku smo ponudili tri moguća odgovora: „potrebna je saglasnost nadležnog organa za svaki sporazum“, „postoje unapred predviđeni uslovi za sklapanje određene vrste sporazuma (naknada štete zbog ujeda pasa, sporovi u vezi s plaćanjem komunalnih usluga i sl.)“, „nije potrebna saglasnost nadležnog organa“.

Prema datim odgovorima, pravobranilaštvima u Aleksincu, Babušnici, Nišu i Prokuplju za zaključivanja svakog sporazuma potrebna je saglasnost nadležnog organa, kao strane u sporu, dok pravobranilaštvima u Leskovcu i Vranju takva saglasnost nije potrebna. Pravobranilaštvo grada Niša izvestilo je da je saglasnost nadležnog organa potrebna za svaki sporazum koji se sklapa u formi sudskog poravnjanja ili sporazuma o rešavanju spora u medijaciji sprovedenoj po uputu suda nakon pokretanja sudskog postupka, s tim što, u pogledu sporova povodom kojih nije pokrenut sudski postupak, ono nije ovlašćeno da zaključuje vansudska poravnanja, već to čine resorne gradske uprave.

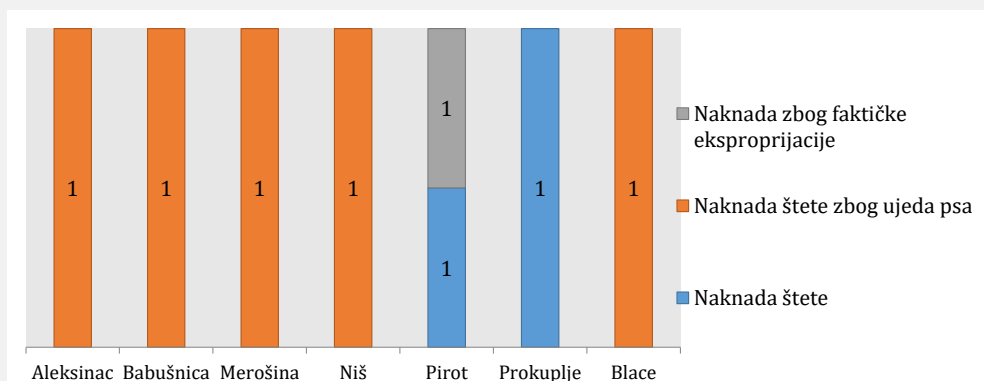
Pravobranilaštva u Merošini, Pirotu i Blacu funkcionišu po principu postojanja ranije utvrđenih uslova za sklapanje sporazuma određene vrste (naknada štete zbog ujeda psa, sporovi u vezi s plaćanjem komunalnih usluga i sl.).

Pravobranilaštava u Bojniku, Dimitrovgradu, Svrlijgu i Vlačićinom Hanu nisu pružila informacije o ovlašćenjima u pogledu sklapanja sporazuma.

VRSTE SPOROVA KOJI SE REŠAVANJU PUTEM POSREDOVANJA

U postupku posredovanja najčešće se rešavaju sporovi za naknadu štete. U praksi pravobranilaštva u Aleksincu, Babušnici, Merošini, Nišu i Blacu u pitanju su sporovi za naknadu štete zbog ujeda pasa litalica. Pravobranilaštvo grada Pirotu navodi da se putem posredovanja rešavaju i sporovi o visini naknade za faktičku eksproprijaciju. Pravobranilaštvo u Prokuplju, koje je učestvovalo u dva postupka posredovanja, nije pružilo podatke o vrsti sporova povodom kojih su ovi postupci vođeni (Grafikon 32).

Grafikon 32: Vrste sporova



2.5.2. Pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti

Jedno od ovlašćenja pravobranilaštva jeste i pokretanje postupka za ocenu ustavnosti zakona i zakonitosti podzakonskih akata. Tokom 2022. godine nijedno pravobranilaštvo nije koristilo ovo ovlašćenje.

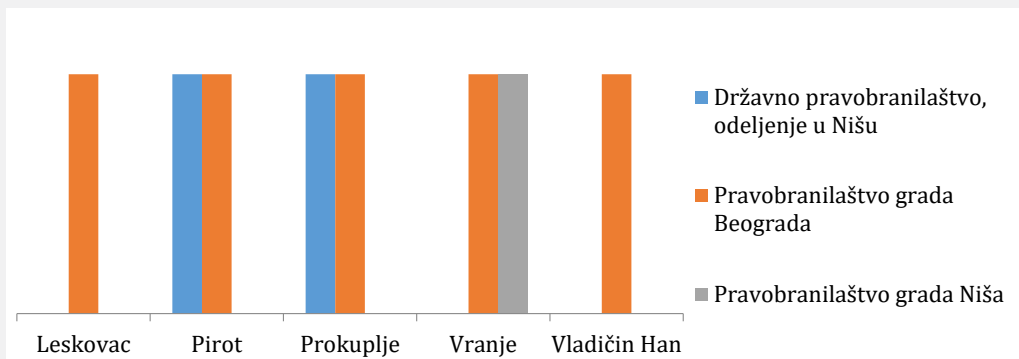
Pravobranilaštvo grada Niša, prema podacima koje je pružilo, uputilo je jednu inicijativu Vrhovnom sudu (tada, Vrhovnom kasacionom sudu) za usaglašavanje sudske prakse, a gradski pravobranilac je „podnosio ustavne žalbe“, pri čemu nije naveden njihov broj.

2.5.3. Zamena u zastupanju

Deo poslova pravobranilaštva čine i poslovi zastupanja u sudskim i drugim postupcima obavljani po osnovu zamene u zastupanju. Najveći broj zamena u zastupanju imalo je Pravobranilaštvo grada Prokuplja (14), zatim Pravobranilaštvo grada Pirot (8) i Pravobranilaštvo grada Vranja (6), dok su najmanje imala pravobranilaštva u Leskovcu i Vladičinom Hanu (po 1). Pravobranilaštva u Babušnici, Bojniku, Merošini, Svrljigu i Blacu nisu imala zahteve za zamenu zastupanja, a pravobranilaštva Aleksinca i Dimitrovgrada nisu dostavila podatke za ovu kategoriju pravobranilačkih poslova.

Zamenu u zastupanju najčešće su tražili Odeljenje DP u Nišu, Pravobranilaštvo grada Beograda i Pravobranilaštvo grada Niša. Pravobranilaštvo grada Niša navelo je da „više puta“ godišnje zamjenjuje u zastupanju pravobranilaštava u Beogradu, Novom Sadu i Kragujevcu (Grafikon 33).

Grafikon 33: Tražioci zamene u zastupanju



2.5.4. Povereni upravni postupci

Pravobranilaštvo opštine Vladičin Han u toku 2022. godine obavljalo je poverene upravne postupke koji su se ticali prenosa prava svojine s Republike Srbije na opštinu. Pravobranilaštvo grada Niša navelo je da ne obavlja upravne poslove, a ostala pravobranilaštva ili nisu imala ovu kategoriju predmeta ili se nisu izjasnila.

2.5.5. Izrada nacarta odluka

Pojedina pravobranilaštva su angažovana i na izradi nacarta odluka organa JLS. Na osnovu prikupljenih podataka, može se

zaključiti da ove poslove obavlja samo Pravobranilaštvo opštine Svrlijig, koje je tokom 2022. godine izradilo više od 100 nacрта odluka u imovinsko-pravnim stvarima, normativnih akata i odluka o ostvarivanju prava iz socijalne zaštite. Ostala pravobranilaštva su se izjasnila da ne obavljaju ovu vrstu poslova, a pravobranilaštva u Aleksincu, Dimitrovgradu i Merošini nisu pružila informacije.

2.5.6. Obrada zahteva fizičkih i pravnih lica

Pravobranilaštvo grada Prokuplja tokom 2022. godine obradilo je tri zahteva fizičkih i pravnih lica upućenih gradu u vezi sa zauzećem lokalnih puteva. Pravobranilaštva Babušnice, Bojnika, Leskovca, Pirota, Svrlijiga, Vranja, Vladičinog Hana i Blaca nisu vršila obrade zahteva, a pravobranilaštva Niša, Aleksinca, Dimitrovgrada i Merošine nisu dostavila podatke o ovoj vrsti poslova.

2.5.7. Pružanje besplatne pravne pomoći

Iako je pružanje besplatne pravne pomoći u nadležnosti lokalnih službi pravne pomoći, u nekim JLS ovi poslovi povereni su pravobranilaštvu. U našem uzorku samo je Pravobranilaštvo grada Pirota angažovano na ovoj vrsti poslova. Tokom 2022. godine ono je pružilo 1.096 usluga besplatne pravne pomoći, 2.635 pravnih saveta i 418 drugih usluga. Besplatna pravna pomoć pružana je u oblasti porodičnih odnosa, imovinsko-pravnih odnosa i krivične odgovornosti. Obavljanje ove vrste poslova od strane pravobranilaštva nespojivo je s njegovom ulogom, što je verovatno i razlog zbog kog se ostala pravobranilaštva ne javljaju kao pružaoci besplatne prave pomoći građanima.

V KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE

1. U uporednim pravnim sistemima razvijeni su raznovrsni institucionalni modeli ostvarivanja pravobranilačke funkcije, u skladu sa specifičnostima državnog uređenja, pravnom tradicijom i kulturom. Države s prostora bivše Jugoslavije regulisale su obavljanje pravobranilačke delatnosti na različite načine. Bosna i Hercegovina, Srbija i Severna Makedonija zadržale su instituciju pravobranilaštva kao poseban organ, kao i naziv ove institucije. Slovenija je poslove pravobranilaštva poverila Državnom odvjetništvu, a Crna Gora Zaštitniku imovinsko-pravnih interesa Crne Gore. Hrvatska je pravobranilačku i optužnu delatnost objedinila i poverila Državnom odvjetništvu.

2. U Republici Srbiji poslove zaštite imovinskih prava i interesa države, pokrajine i jedinica lokalne samouprave (JLS) obavlja Državno pravobranilaštvo (DP), Pravobranilaštvo Autonomne pokrajine Vojvodine i pravobranilaštva gradova i opština (PJLS), koja su organizaciono i funkcionalno samostalna. Kao nosioci pravobranilačke funkcije, pravobranilaštva pripadaju grupi organa izvršne vlasti, ali su istovremeno deo pravosudnog sistema jer učestvuju u ostvarivanju sudske vlasti, kao treće grane vlasti.

3. Nadležnost i način rada DP regulisani su Zakonom o pravobranilaštvu (ZoP) i podzakonskim aktima DP, dok su nadležnost i način rada PJLS regulisani odredbama ZoP, statutima JLS i odlukama o gradskim, odnosno opštinskim pravobranilaštvima. Pravila o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u PJLS sastavni su deo akta o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u upravama, službama i organima JLS.

4. Sve opštine i gradovi na području Južne Srbije obrazovali su svoja pravobranilaštva. Izuzetak je opština Crna Trava, koja je pravobranilačke poslove poverila Pravobranilaštvu opštine Vlasotince. Delokrug rada PJLS obuhvaćenih istraživačkim uzorkom uglavnom je isti i obuhvata zastupanje, davanje pravnih mišljenja i saveta, učešće u postupcima za sporazumno rešavanje sporova, pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti, obaveštavanje i izveštavanje i poslove u vršenju posebnih ovlašćenja.

5. Pravobranilaštva JLS ostvaruju zastupničku funkciju kao zastupnici *ex lege* ili kao punomoćnici. Zastupanje je ograničeno na

domen procesnopravne zaštite imovinskih prava i interesa zastupanih subjekata i ne uključuje njihovo zastupanje prilikom sklapanja materijalnopravnih ugovora. Iako je nesumnjivo da su PJLS zastupnici po zakonu, u mnogim odlukama o PJLS pogrešno se navodi da je pravobranilaštvo zakonski zastupnik. Ovu terminološku grešku treba što pre ispraviti.

6. Krug subjekata koje PJLS zastupaju *ex lege* znatno se razlikuje: neka PJLS zastupaju JLS, njene organe, organizacije i sva druga pravna lica čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta JLS, pojedina PJLS *ex lege* zastupaju samo JLS i njene organe, dok neka PJLS zastupaju JLS i samo one organe JLS koji nemaju svojstvo pravnog lica i čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta JLS. Imajući u vidu razlike koje postoje u pogledu subjekata koje PJLS *ex lege* zastupaju, čini se da bi bilo korisno preispitati postojeća rešenja u kontekstu stvarnih potreba za zastupanjem subjekata u JLS koji vrše javna ovlašćenja, a čije se finansiranje u celini ili delimično obezbeđuje iz budžeta JLS.

7. Prema ZoP, čije se odredbe primenjuju i na PJLS, pravobranilaštvo JLS, kao zastupnik *ex lege*, ovlašćeno je da po službenoj dužnosti ili po nalogu subjekta koga zastupa pokreće postupke i preduzima pravne radnje radi ostvarivanja njegovih imovinskih prava i interesa. U pogledu preduzimanja pravnih radnji, funkcionalna samostalnost PJLS, kao i DP, znatno je ograničena, jer je vezano nalogima i zahtevima zastupanih subjekata. I kad smatra da se nalogom, odnosno zahtevom zastupanog subjekta, krše Ustav ili zakon ili ugrožavaju njegova imovinska prava i interesi, pravobranilaštvo mora da postupi po nalogu, odnosno zahtevu. Nije propisana mogućnost da se u slučaju postojanja sukoba mišljenja između pravobranilaštva i zastupanog subjekta pravobranilaštvo obrati nekom višem organu, već je jedino isključena mogućnost da pravobranilac, odnosno njegov zamenik, trpe štetne posledice zbog svog postupanja u skladu s nalogom, odnosno zahtevom zastupanog subjekta, čime su zaštićeni od odgovornosti za eventualne štetne posledice svog postupanja. Smatramo da bi trebalo preispitati ovakvo rešenje i, po ugledu na rešenja u pojedinim uporednim pravnim sistemima, otvoriti mogućnost da, u slučaju sukoba mišljenja pravobranilaštva i zastupanog subjekta, mišljenje dâ viši organ.

8. Većina PJLS obuhvaćenih istraživanjem može po osnovu punomoćja zastupati pravna lica čiji je osnivač JLS, odnosno koja se finansiraju iz budžeta JLS, s tim što neka PJLS to mogu da čine

pod izvesnim uslovima: da interesi tih pravnih lica nisu u suprotnosti s funkcijom koju pravobranilac vrši ili da to dozvoljava obim poslova pravobranilaštva i slično. Neka PJLS nisu uopšte ovlašćena da zastupaju bilo kog subjekta na osnovu punomoćja. Obim punomoćja pravobranilaštva određuje vlastodavac. Nije, međutim, regulisano koja procesna ovlašćenja PJLS ima u slučajevima u kojima obim punomoćja nije određen, tako da je otvoreno pitanje da li u pogledu procesnih ovlašćenja važe zakonska pravila o ovlašćenjima punomoćnika advokata ili punomoćnika koji nije advokat. To pitanje se postavlja i kad je reč o ovlašćenjima DP.

9. U pogledu konačnog snošenja troškova postupaka u kojima stranke zastupaju pravobranioci JLS važe opšta pravila kojima je regulisano konačno snošenje troškova postupka u pojedinim postupcima. Njihova striktna primena u određenim situacijama može, međutim, dovesti do kršenja prava na pravično suđenje i prava na imovinu, imajući u vidu da se, prema stavovima ESLJP, odlukom o troškovima odlučuje o pravima i obavezama pojedinca u značenju „građanskih prava i obaveza“, te da, u pogledu odluke o troškovima, važe standardi pravičnog suđenja. Bilo bi korisno preduzimanje odgovarajućih mera kako bi se praksa domaćih sudova usaglasila s praksom ESLJP u ovoj oblasti.

10. Da bi PJLS uspešno ostvarivalo svoju funkciju, odlukama o PJLS propisana je dužnost subjekta koga PJLS zastupa da mu, na njegov zahtev, dostavi spise i obaveštenja, odnosno pruži podatke i objašnjenja potrebna za preduzimanje radnji, a kada je propisan rok za postupanje, dužni su da to neodložno učine. Za slučaj da, usled nepostupanja, odnosno neblagovremenog ispunjenja navedene dužnosti, nastupi šteta za zastupanog subjekta, pravobranilaštvo je dužno da o tome obavesti organ koji vrši nadzor nad radom zastupanog subjekta i da od odgovornog lica u zastupanom subjektu zahteva naknadu pričinjene štete. Naknada štete od odgovornog lica nije, međutim, precizno i u potpunosti regulisana, što otvara prostor za različita tumačenja i proizvoljno postupanje. Zbog toga je neophodno da odredbe o naknadi štete od odgovornih lica budu dopunjene i precizirane.

11. Na zahtev subjekta koje *ex lege* zastupa, PJLS daje pravno mišljenje na nacрте pravnih poslova koji za predmet imaju imovinska prava i obaveze, kao i pravna mišljenja o drugim imovinsko-pravnim pitanjima. Ne postoji, međutim, dužnost JLS i drugih subjekata koje pravobranilaštvo *ex lege* zastupa da zatraže mišljenje

i/ili savet svog pravobranilaštva pre zaključivanja imovinsko-pravnih ugovora, već je to stvar njihove dispozicije. Izuzetak su ugovori o pribavljanju, otuđenju, razmeni i prenosu prava svojine na nepokretnostima u svojini JLS, u pogledu kojih postoji dužnost JLS da pribave prethodno mišljenje pravobranilaštva. S druge strane, nije propisana dužnost subjekta koji je zatražio mišljenje PJLS o nacrtu pravnog posla da pravobranilaštvu dostavi primerak zaključenog pravnog posla, tako da PJLS nema uvid da li je njegovo pravno mišljenje prihvaćeno. Imajući u vidu preventivni karakter savetodavne (konsultativne) funkcije PJLS, smatramo da bi bilo značajno propisati dužnost zastupanih subjekata da zatraže mišljenje i savet PJLS u pogledu sklapanja imovinskopravnih ugovora veće vrednosti, kao i njihovu dužnost da nakon sklapanja ugovora primerak dostave pravobranilaštvu.

12. Većina PJLS obuhvaćenih istraživanjem ovlašćena je da sprovodi aktivnosti usmerene na sporazumno rešavanje sporova. Odredbe o ovlašćenjima PJLS u ovoj oblasti nisu, međutim, dovoljno razrađene i precizne, tako da ostavljaju nedoumice u pogledu aktivnosti koje PJLS može preduzeti radi sporazumnog rešavanja spora. S druge strane, neke odluke o PJLS uopšte ne sadrže pravila o ovlašćenjima PJLS u oblasti sporazumnog rešavanja sporova. Imajući u vidu prednosti sporazumnog rešavanja sporova, smatramo da bi odlukama o PJLS trebalo detaljnije regulisati aktivnosti PJLS kako u pogledu procene mogućnosti sporazumnog rešavanja spora tako i u pogledu neposrednog pregovaranja i učešća u postupcima posredovanja (medijacije) u cilju sporazumnog rešavanja spora, ali i davanja pravnog mišljenja o sporazumu o rešavanju spora u postupku u kome PJLS ne učestvuje.

13. U delokrug rada PJLS spada i praćenje i proučavanje pravnih pitanja od značaja za rad organa, kao i praćenje primene zakona i drugih opštih pravnih akata koji su relevantni s aspekta zaštite imovinskih prava i interesa subjekata koje zastupa. Pored toga, PJLS je dužno da o uočenim problemima obaveštava nadležne organe. Odlukama o PJLS nije, međutim, propisana dužnost organa da razmotre obaveštenja svog pravobranilaštva i izveste ga o preduzetim merama, što bi svakako bilo korisno učiniti.

14. Iako je međusobni odnos DP i PJLS načelno zasnovan na saradnji i međusobnom pružanju pravne pomoći, propisana je mogućnost da DP „preuzme postupanje“ od pravobranilaštva JLS na zahtev JLS, kao i samoinicijativno, ako oceni da je postupanjem

PJLS povređen javni interes. Ovo zakonsko rešenje, koje PJSL stavlja u subordiniran položaj u odnosu na DP, suprotno je principu njihove organizacione i funkcionalne samostalnosti. S druge strane, ne postoje kriterijumi na osnovu kojih se procenjuje javni interes i njegova povreda, niti postoje pravila o načinu „preuzimanja postupanja“. Brojna pitanja na koja zakon ne nudi odgovor izazivaju pravnu nesigurnost i otvaraju prostor za proizvoljnost u derogiranju nadležnosti PJLS od strane DP.

15. Odlukama o PJLS obuhvaćenim istraživanjem propisani su uglavnom isti uslovi za imenovanje pravobranilaca i zamenika pravobranilaca (završen pravni fakultet, položen pravosudni ispit i dostojnost za obavljanje funkcije), ali se razlikuju godine iskustva u pravnoj struci. Pravobranioци u PJLS ocenjuju da uslovi za izbor pravobranilaca nisu jasno regulisani, jer nije precizirano da li radno iskustvo treba da bude stečeno pre ili posle položenog pravosudnog ispita. Oni, takođe, ukazuju na to da je izbor pravobranilaca na određeni vremenski period neadekvatno rešenje, jer se time funkcija pravobranioца neopravdano vezuje za izvršnu vlast JLS, a neizvesnost u pogledu reizbora može negativno uticati na samostalnost i nezavisnost PJLS. Zato se pravobranioци u PJLS zalažu za uspostavljanje stalnosti pravobranilačke funkcije, poput sudijske.

16. Po oceni pravobranilaca u PJLS, postoje neopravdane razlike u položaju i radno-pravnom statusu pravobranilaca i zamenika pravobranilaca u pravobranilaštvima JLS u odnosu na DP. Državni pravobranilac i zamenici su službenici na položaju, dok su pravobranioци JLS funkcioneri, zbog čega nemaju mogućnost napredovanja, a ograničene su i mogućnosti rasta zarade. Postoji potreba za posebnim regulisanjem radno-pravnog statusa pravobranilačkog osoblja, slično načinu uređenja položaja sudija, tužilaca i sudskog osoblja.

17. Osnovni principi odnosa pravobranioца i njegovih zamenika uređeni su po ugledu na javno tužilaštvo – mogućnost izdavanja obaveznih uputstava, devolucija i supstitucija.

18. Pravobranioци u PJLS i njihovi zamenici ostvaruju prava i obaveze iz radnog odnosa u skladu s propisima koji regulišu radne odnose postavljenih lica i zaposlenih u organima grada, odnosno opštine. Na zasnivanje radnog odnosa, prava, obaveze, stručno usavršavanje, ocenjivanje i odgovornost zaposlenih u PJLS primenjuju se propisi koji uređuju radne odnose zaposlenih u autonomnim pokrajinama i JLS. Pojedinim odlukama o PJLS propisano je

da se za obračun i isplatu plata zaposlenima u pravobranilaštvu primenjuju koeficijenti utvrđeni za obračun i isplatu plata za postavljena, odnosno zaposlena lica u organima JLS.

19. Dok je odredbama ZoP regulisan nadzor nad radom DP, nadzor nad radom PJLS obuhvaćenih istraživanjem nije regulisan odlukama osnivača. U nekim odlukama postoje propisi o dužnosti pravobranilaštva da podnosi veću izveštaje o postupanju u pojedinim predmetima, kao i subjektima koje zastupa, na njihov zahtev. Propisano je, takođe, da veće može naložiti mere za otklanjanje nedostataka i odrediti rok za postupanje po merama ako na osnovu izveštaja oceni da postoje nedostaci u radu pravobranilaštva, a može podneti i predlog za pokretanje disciplinskog i drugog postupka. Praćenje rada pravobranilaštva u pojedinačnim predmetima ne može zameniti nadzor nad radom pravobranilaštva. Imajući u vidu značaj nadzora, postoji potreba da on bude detaljno uređen, kako bi se sprečile moguće zloupotrebe nadzora i kako se ne bi ugrozila samostalnost pravobranilaštva u radu na predmetima.

20. Standardi profesionalnog ponašanja, koje je 2020. godine donelo DP, a kojima su utvrđena načela profesionalno-etičkog ponašanja državnih službenika i nameštenika u DP u međusobnim odnosima i u odnosu prema zastupanim subjektima, sudovima, drugim državnim organima, strankama, opštoj i stručnoj javnosti, primenljiva su i na zaposlene u službama PJLS. Bilo bi, međutim, korisno da PJLS usvoje svoje etičke standarde profesionalnog ponašanja.

21. Institucionalni kapaciteti PJLS relativno su mali. U šest opštinskih pravobranilaštava radi samo jedan zaposleni – pravobranilac. Samo pravobranilaštva Niša i Leskovca imaju više od 10 zaposlenih – Pravobranilaštvo Niša 19, a Pravobranilaštvo Leskovca 14. Posledice manjka zaposlenih remete normalno funkcionisanje pravobranilaštava, posebno obavljanje zastupničkih poslova u sudskim postupcima. Zato postoji potreba za povećanjem broja zaposlenih.

22. Pojava feminizacije pravosuđa prisutna je i u pravobranilačkom sektoru, što je pokazatelj da se funkcija pravobranioca u PJLS ne percipira kao prestižna.

23. Po oceni pravobranilaca u PJLS, stručnost zaposlenih uglavnom je na zadovoljavajućem nivou, uključujući i obučenost za korišćenje savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija.

24. Pravobranionci u PJLS smatraju da su zarade zaposlenih niske i da ne odražavaju stepen njihove odgovornosti. Zarade pravobranilaca u PJLS u rangu su zarada sudijskih saradnika, iako imaju značajno veći stepen odgovornosti. Postoje razlike u zaradama diplomiranih pravnika i pravnika s položenim pravosudnim ispitom zaposlenih u PJLS u odnosu na zarade zaposlenih s istim kvalifikacijama u gradskim/opštinskim upravama. S obzirom na to da su PJLS organi JLS, ove razlike su neprimerene. Zbog niskih zarada, pravobranilački posao nije atraktivan za mlade generacije pravnika, koji ili svoj pripravnički staž obavljaju u drugim institucijama ili nakon završenog pripravničkog staža i položenog pravosudnog ispita traže drugo zaposlenje. U tom smislu, poželjno je novelirati propise o zaradama i na nacionalnom nivou urediti radno-pravni položaj zaposlenih u PJLS, naročito u pogledu zarada, čija bi visina bila izjednačena s visinom zarada zaposlenih u pravosuđu.

25. Materijalno-tehnički uslovi rada PJLS se znatno razlikuju. Veličina poslovnog prostora uglavnom zadovoljava potrebe zaposlenih, ali je poslovni prostor samo jedne trećine pravobranilaštva pristupačan osobama sa invaliditetom, a skoro dve trećine PJLS obuhvaćenih istraživanjem radi u prostoru koji zahteva renoviranje. Poslovni prostor nekih PJLS nalazi se u prostorijama uprave, što narušava sliku o nezavisnosti i samostalnosti PJLS, a zaposlenima u upravi pruža mogućnost da od PJLS traže pravne savete u pogledu stručnih poslova uprave. Tehnička opremljenost poslovnog prostora je na zadovoljavajućem nivou i uglavnom zadovoljava potrebe PJLS.

26. Pravobranionci u PJLS ocenjuju da je njihov budžet uglavnom dovoljan za obavljanje pravobranilačke delatnosti, ali da u izvršenju budžeta ponekad postoje teškoće u pogledu većih nabavki, koje sprovodi uprava, a koje treba otkloniti.

27. Pravobranilaštva JLS vode različit broj upisnika, uglavnom ručno, ali su u nekim PJLS u toku pripreme za implementaciju elektronske pisarnice, koja će omogućiti i elektronsko zavođenje predmeta.

28. Većina PJLS suočena je s problemom nedovoljnog broja zaposlenih i iskazuje potrebu za zapošljavanjem zamenika pravobranilaca i pravobranilačkih pomoćnika, koji mogu obavljati stručne pravne poslove zastupanja, kao i potrebu za dodatnim tehničko-administrativnim osobljem. U manjim PJLS radi samo jedno lice – pravobranilac, koji obavlja sve poslove pravobranilaštva.

Problem manjka zaposlenih naročito dolazi do izražaja u vreme godišnjih odmora i porodijskih i drugih odsustava, a u uslovima velike radne preopterećenosti, propusti u radu su realna opasnost. Pojedina PJLS su opterećena i dodatnim poslovima gradske/opštinske uprave, čime izlaze iz okvira svoje nadležnosti i obavljaju poslove koji ne spadaju u delokrug njihovog rada. Radi rešavanja ovog problema, bilo bi potrebno da svaka JLS izvrši evaluaciju optimalnog broja zaposlenih u pravobranilaštvima, uzimajući u obzir obim posla, a naročito broj sudskih i drugih postupaka, broj zastupanih subjekata, broj stanovnika na teritoriji predmetne JLS i druge pokazatelje, te da, na osnovu rezultata evaluacije, preduzme odgovarajuće korake radi obezbeđivanja dovoljnog broja kadrova.

29. Zaposleni u PJLS imaju pristup elektronskim bazama propisa i sudske prakse, ali u većini PJLS, zbog nedovoljnog broja zaposlenih i velikog obima posla, zaposleni nemaju dovoljno vremena za praćenje propisa i sudske prakse i proučavanje pravnih pitanja.

30. Postoji potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih u PJLS, za koje su zaposleni zainteresovani. Mogućnosti su, međutim, male zbog toga što ne postoje specijalizovane edukacije, seminari i obuke namenjene pravobranilaštvima. Pojedine JLS nisu spremne da finansiraju dodatne obuke zaposlenih u pravobranilaštvima, najčešće zbog manjka budžetskih sredstava. Imajući u vidu njen značaj, potrebno je obezbediti kontinuiranu edukaciju i razmene znanja i iskustva zaposlenih u PJLS.

31. Mogućnosti napredovanja u službi su relativno male: u više od 80% PJLS u poslednje dve godine nije napredovao nijedan zaposleni.

32. Po oceni pravobranilaca, uslovi rada zaposlenih u PJLS uglavnom su zadovoljavajući. Dva ključna zahteva zaposlenih u pogledu unapređenja uslova rada jesu smanjenje radne opterećenosti i povećanje zarade. U manjoj meri je izražena potreba za uvođenjem fleksibilnih oblika rada i promenom kancelarijskog nameštaja. Zaposleni nisu izloženi ni diskriminaciji, ni mobingu, a međuljudski odnosi i saradnja među zaposlenima su dobri. U većini PJLS zaposleni se ne susreću s većim teškoćama u pogledu uspostavljanja balansa između profesionalnih i porodičnih obaveza.

33. Broj predmeta u radu PJLS je relativno veliki, s tim što je broj novih predmeta manji u odnosu na stare predmete. Zbirno posmatrano, najbrojniji su predmeti u kojima su PJLS obavljala poslove zastupanja (77%), a samo 4% predmeta odnosi se na davanje

pravnih mišljenja i saveta, što pokazuje da JLS i njihovi organi nedovoljno koriste mogućnost da, prilikom sklapanja imovinsko-pravnih poslova, zatraže stručno mišljenje i pravne savete svojih pravobranilaštava, iako bi to doprinelo boljoj zaštiti njihovih imovinskih prava i interesa i preveniralo nastanak spornih situacija.

34. Pravobranilaštva JLS se najčešće javljaju kao zastupnici u parničnim postupcima, što znači da su najčešći povod za postupanje PJLS građanskopravni sporovi između zastupanih subjekata i fizičkih i pravnih lica. Znatno su ređe zastupnici u vanparničnim, izvršnim, upravnim i drugim postupcima.

35. U parničnim postupcima PJLS najčešće imaju ulogu zastupnika *ex lege* subjekata s položajem tužene stranke. Najzastupljenije su parnice za naknadu štete zbog faktičkog zauzeća i ujeta pasa lualica, a zatim parnice iz radnih odnosa i parnice za utvrđivanje prava svojine i prava korišćenja. Među vanparničnim postupcima najzastupljeniji su postupci za određivanje naknade za eksproprijisanu nepokretnost u kojima su zastupani subjekti u ulozi protivnika predlagača. U izvršnim postupcima zastupani subjekti imaju skoro u podjednakom broju položaj izvršnih poverilaca i izvršnih dužnika. U malobrojnim upravnim postupcima PJLS se uglavnom javljaju u ulozi zastupnika *ex lege* JLS i njihovih organa, a retko u ime zastupanih subjekata prijavljuju potraživanja u stečajnim i likvidacionim postupcima.

36. Prikupljeni podaci ne pružaju osnov za izvođenje zaključaka o ishodu postupaka u kojima se PJLS javljaju kao zastupnici, ali bi bilo značajno da sama pravobranilaštva izvrše analizu ishoda tih postupaka i razmotre razloge zbog kojih su ishodi nepovoljni po subjekte koje zastupaju. Ova analiza bi bila od koristi i pravobranilaštvima i zastupanim subjektima, a njene rezultate bi trebalo i javno objaviti, uz puno poštovanje ograničenja koja proističu iz načela poverljivosti i zaštite podataka o ličnosti.

37. U praksi PJLS aktivnosti na planu sporazumnog rešavanja spornog odnosa putem medijacije nisu šire zastupljene, što je manifestacija inače skromnih dometa primene ovog metoda u Srbiji. Imajući u vidu da primena medijacija izaziva manje troškova, da rasterećuje sudove, omogućava delotvorniji pristup pravdi i jača poverenja građana u institucije, trebalo bi uložiti dodatne napore u njeno promovisanje u lokalnim zajednicama, čemu mogu da doprinesu i sama PJLS.

38. Godišnji izveštaji o radu i informatori o radu najvećeg broja PJLS obuhvaćenih istraživanjem nisu dostupni javnosti, kao što nisu dostupne ni odluke o PJLS. Nijedno PJLS u uzorku PJLS obuhvaćenim istraživanjem nema svoj sajt, a na zvaničnim sajto-vima JLS objavljene su samo osnovne informacije o PJLS. Takvo stanje svakako nije zadovoljavajuće s aspekta vidljivosti PJLS u javnosti i transparentnosti njegovog rada. Potrebno je preduzeti odgovarajuće mere kako bi se povećala dostupnost informacija o nadležnostima, načinu rada i rezultatima rada PJLS.

39. Pravobranioci su jedina pravosudna profesija koja nema svoje profesionalno udruženje ili organizaciju koja bi se bavila pitanjima od specifičnog interesa za pravobranilačku profesiju, pre svega statusnim i radnopravnim pitanjima, i starala se o kontinuiranoj edukaciji i obukama zaposlenih u pravobranilačkim službama. Pravobranioci u PJLS izražavaju zainteresovanost za osnivanje organizacije pravobranilaca, koja bi mogla imati karakter nacionalne ili regionalne organizacije. Takva organizacija bi omogućila institucionalno povezivanje pravobranilaštava i uspostavljanje svojevrsne mreže pravobranilaca i zamenika pravobranilaca u okviru koje bi razmenjivali znanja i iskustva i zajednički radili na unapređenju položaja pravobranilaštva i pravobranilačke prakse.

PRILOZI

Prilog br. 1

UPITNIK ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA O INSTITUCIONALNIM KAPACITETIMA I USLOVIMA RADA PRAVOBRANILAŠTAVA

Naziv _____

1.	Ljudski resursi	Zaposleni	Potreban broj izvršilaca predviđen opštim aktom Broj zaposlenih _____ Pol pravobranioca Ž _____ M _____ Status pravobranioca a) izabran na funkciju b) vršilac dužnosti Broj zamenika pravobranioca _____ Polna struktura zamenika pravobranioca Ž _____ M _____ Broj zaposlenih diplomiranih pravnika s položenim pravosudnim ispitom _____ Broj zaposlenih diplomiranih pravnika _____ Broj zaposlenih drugog obrazovnog profila _____ Prosečan broj godina radnog iskustva diplomiranih pravnika s položenim pravosudnim ispitom _____ Prosečan broj godina radnog iskustva diplomiranih pravnika _____ Prosečan broj godina radnog iskustva zaposlenih drugog obrazovnog profila _____ Osoblje koje obavlja pravobranilačke poslove a) ima izrazito visok nivo stručnih znanja i veština b) ima potreban nivo stručnih znanja i veština c) ima nizak nivo stručnih znanja i veština d) ima izrazito nizak nivo stručnih znanja i veština Osoblje koje obavlja pravobranilačke poslove specijalizovano je za određeni krug ili određenu vrstu poslova a) da b) ne U pravobranilaštvu postoje posebni sektori u okviru kojih osoblje angažovano na pravobranilačkim poslovima obavlja određeni krug ili određene vrste ovih poslova a) da b) ne Obučenost zaposlenih za korišćenje savremenih IKT je a) na visokom nivou b) na zadovoljavajućem nivou c) na niskom nivou d) na izrazito niskom nivou
		Zarade zaposlenih	Mesečna zarada zaposlenih je a) na većem nivou od zarade koju ostvaruju zaposleni u upravi b) na nivou zarade koju ostvaruju zaposleni u upravi c) ispod nivoa zarade koju ostvaruju zaposleni u upravi Zaposleni su a) uglavnom zadovoljni visinom zarade b) uglavnom nezadovoljni visinom zarade

2.	Materijalni resursi	Radni prostor	Površina radnog prostora _____
			Prosečan broj zaposlenih u jednoj kancelariji _____
			Da li je prostor pristupačan osobama sa invaliditetom?
			a) da
			b) ne
			Grejanje/hlađenje radnog prostora
			a) odlično
			b) dobro
		Opremljenost radnog prostora	c) loše
			d) izrazito loše
			Radni prostor je renoviran
			a) pre više od dve godine
			b) pre više od pet godina
			c) pre više od 10 godina
			d) nije nikada renoviran
			Da li poslovni prostor ima internet vezu?
			a) da
			b) ne
			Da li svaki zaposleni ima personalni računar?
			a) da
			b) ne
			Da li svaki zaposleni ima štampač?
			a) da
			b) ne
		Budžet	Da li je zaposlenima dostupan foto-kopir aparat?
			a) da
			b) ne
			Da li je zaposlenima dostupan skener?
			a) da
			b) ne
			Da li je zaposlenima obezbeđeno dovoljno kancelarijskog materijala?
			a) da
		Upisnici	b) ne
			Oprema
			a) uglavnom zadovoljava potrebe zaposlenih
			b) uglavnom ne zadovoljava potrebe zaposlenih
			Budžet za 2022. godinu: _____ din.
			Budžet za 2021. godinu: _____ din.
			Odobreni budžet je
			a) dovoljan
			b) nedovoljan
			b) izrazito nedovoljan
			Procedura odobravanja korišćenja novčanih sredstava iz odobrenog budžeta je
			a) jednostavna
			b) komplikovana
			c) izrazito komplikovana
			Zahtevi za korišćenje novčanih sredstava iz odobrenog budžeta
			a) uvek se izvršavaju
			b) uglavnom se izvršavaju
			c) izvršavaju se sa znatnim zakašnjenjem
			Broj upisnika prema vrsti predmeta _____
			Način vođenja upisnika
			a) elektronski
			b) ručno upisivanje

3.	Uslovi rada	Radna opterećenost	Zaposleni koji obavljaju pravobranilačke poslove su: a) optimalno radno opterećeni b) preopterećeni c) nedovoljno opterećeni
			Zaposleni često obavljaju poslove koji nisu u opisu njihovog radnog mesta a) da b) ne
			Zaposleni često rade prekovremeno a) da b) ne
			Zaposleni imaju pristup elektronskim bazama propisa i sudske prakse a) da b) ne c) imaju ograničen pristup
			Za praćenje propisa i proučavanje pravnih pitanja zaposleni a) imaju dovoljno vremena b) nemaju dovoljno vremena
		Motivacija za rad	Motivacija zaposlenih za rad je a) visoka b) niska c) zadovoljavajuća
		Radna disciplina	Radna disciplina je a) uglavnom zadovoljavajuća b) uglavnom nezadovoljavajuća
			U poslednje dve godine disciplinski postupak protiv zaposlenih a) nije uopšte vođen b) vođen je prema 1–2 zaposlenih c) vođen je prema 3–5 zaposlenih
		Zlostavljanje i diskriminacija na radu	Pojava zlostavljanja na radu: a) ne postoji b) retko se javlja c) česta je
			Pojava diskriminacije na radu a) ne postoji b) retko se javlja c) česta je
		Stručno usavršavanje	Potreba za stručnim usavršavanjem je a) izrazito velika b) velika c) mala d) izrazito mala
			Mogućnosti zaposlenih da se stručno usavršavaju su a) velike b) male c) optimalne
			Zainteresovanost zaposlenih za stručno usavršavanje a) uglavnom zainteresovani b) uglavnom nezainteresovani

3.	Uslovi rada	Usklađivanje profesionalnih i porodičnih obaveza	Zaposleni usklađuju profesionalne i porodične obaveze a) lako b) teško
			Raspored godišnjih odmora a) uglavnom je u skladu sa željama zaposlenih b) uglavnom odstupa od želja zaposlenih
		Napredovanje na poslu	Mogućnost napredovanja u okviru službe je a) velika b) zadovoljavajuća c) mala
			U poslednje dve godine a) nije napredovao nijedan zaposleni b) napredovala su 1–2 zaposlena c) napredovalo je 3–5 zaposlenih
		Rad u sindikatu	Aktivnost zaposlenih u sindikatu je a) velika b) prosečna c) mala
		Zadovoljstvo zaposlenih uslovima rada	Zaposleni su a) veoma zadovoljni uslovima rada b) zadovoljni uslovima rada c) nezadovoljni uslovima rada d) izrazito nezadovoljni uslovima rada
			Ključni zahtevi zaposlenih za poboljšanje uslova rada tiču se a) smanjenja radne opterećenosti b) uvođenja fleksibilnih oblika rada c) povećanja zarade d) unapređenja međuljudskih odnosa e) nečeg drugog
		Međuljudski odnosi u kolektivu	Međuljudski odnosi među zaposlenima koji obavljaju poslove za potrebe pravobranilaštva su a) izrazito dobri b) dobri c) loši d) izrazito loši
			Osećaj zajedništva među zaposlenima koji obavljaju poslove za potrebe pravobranilaštva unapređuje se organizovanjem a) zajedničkih proslava posle radnog vremena b) zajedničkih aktivnosti tokom vikenda c) ne organizuju se zajedničke aktivnosti

Prilog br. 2
UPITNIK ZA PRIKUPLJANJE PODATAKA O RADU
PRAVOBRANILAŠTAVA

Naziv _____
Godina _____

1.	Predmeti u radu	Novi predmeti	Ukupan broj predmeta _____
			Broj predmeta zastupanja _____
			Broj predmeta davanja mišljenja i saveta _____
			Broj drugih predmeta _____
		Predmeti iz ranijih godina	Ukupan broj predmeta _____
			Broj predmeta zastupanja _____
Broj predmeta davanja mišljenja i saveta _____			
2.	Zastupanje u građanskim sudskim postupcima	Zastupanje u parničnim postupcima	Broj drugih predmeta _____
			Broj novopokrenutih postupaka _____
			Broj postupaka iz prethodnih godina _____
			Broj postupaka u ulozi zastupnika <i>ex lege</i> _____
			Broj postupaka u ulozi zastupnika po punomoćju _____
			Broj postupaka u ulozi zastupnika tužioca _____
			Broj predmeta u ulozi zastupnika tuženog _____
			Broj sastavljenih podnesaka _____
			Broj održanih ročišta _____
			Tri najbrojnija parnična predmeta, prema vrsti materije

		Tri najčešće zastupana subjekta	

		Zastupanje u vanparničnim postupcima	Broj postupaka okončanih povoljno za zastupanog subjekta _____
			Broj novopokrenutih postupaka _____
			Broj postupaka iz prethodnih godina _____
			Broj postupaka u ulozi zastupnika <i>ex lege</i> _____
Broj postupaka u ulozi zastupnika po punomoćju _____			
Broj postupaka u ulozi predlagača _____			
Broj postupaka u ulozi protivnika predlagača _____			
Tri najbrojnija vanparnična predmeta, prema vrsti materije			

Tri najčešće zastupana subjekta			

2.	Zastupanje pred upravnim organima	Zastupanje u vanparničnim postupcima	Broj održanih ročišta _____ Broj sastavljenih podnesaka _____ Broj vanparničnih postupaka okončanih povoljno za zastupanog subjekta _____
		Zastupanje u izvršnim postupcima	Broj novopokrenutih postupaka _____ Broj postupaka iz prethodnih godina _____ Broj postupaka u ulozi zastupnika <i>ex lege</i> _____ Broj postupaka u ulozi zastupnika po punomoćju _____ Broj postupaka u ulozi zastupnika poverioca _____ Broj postupaka u ulozi zastupnika dužnika _____ Broj sastavljenih podnesaka _____ Broj postupaka okončanih povoljno za zastupanog subjekta _____ Tri najčešće zastupana subjekta _____ _____ _____
		Zastupanje u predmetima koji se odnose na stečaj i likvidaciju	Broj prijavljenih potraživanja u stečajnim i likvidacionim postupcima _____ Broj naplaćenih potraživanja u stečajnim i likvidacionim postupcima _____
		Ukupan broj postupaka u ulozi zastupnika _____	Broj novopokrenutih postupaka _____ Broj postupaka iz prethodnih godina _____ Broj postupaka u ulozi zastupnika <i>ex lege</i> _____ Broj postupaka u ulozi zastupnika po punomoćju _____ Tri najčešće zastupana subjekta _____ _____ _____
3.	Davanje pravnih mišljenja i saveta	Ukupan broj pravnih mišljenja i saveta _____	Broj pravnih mišljenja i saveta u pismenoj formi _____ Broj pravnih mišljenja i saveta u usmenoj formi _____ Tri najbrojnije vrste pravnih mišljenja i saveta, prema materiji _____ _____ _____ Tri najbrojnija subjekta na čiji zahtev su data pravna mišljenja i saveti _____ _____ _____
4.	Pregovaranje u postupku posredovanja	Ukupan broj postupaka _____	Broj novopokrenutih postupka _____ Broj postupaka iz prethodnih godina _____ Broj postupaka pokrenutih na inicijativu organa JLS _____ Broj postupaka pokrenutih na inicijativu fizičkih i pravnih lica _____ Broj postupaka po uputu suda ili drugog organa koji rešava pravnu stvar _____

4.	Pregovaranje u postupku posredovanja	Ukupan broj postupaka _____ 	Za sklapanje sporazuma u postupku posredovanja a) potrebna je saglasnost nadležnog organa za svaki sporazum b) postoje unapred predviđeni uslovi za sklapanje određene vrste sporazuma (naknada štete zbog ujeta pasa, sporovi u vezi sa plaćanjem komunalnih usluga i sl.) c) <u>nije potrebna saglasnost nadležnog organa</u> Tri najčešće vrste sporova rešavanih putem posredovanja Broj uspešno okončanih postupaka _____
5.	Drugi poslovi	Pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Zamena u zastupanju Sprovedenje upravnih postupaka u okviru JLS (postupci ozakonjenja, javnih nabavki i sl.), izrada nacrt odluka organa JLS i sl. (za P/JLS kojima se poveravaju takvi poslovi) Obrada zahteva građana i pravnih lica upućenih organima JLS Besplatna pravna pomoć građanima (za pravobranilaštva koja su ovlašćena za obavljanje ovih poslova) 	Broj pokrenutih postupaka _____ Broj traženih zamena u zastupanju _____ Pravobranilaštva koja su najčešće tražila zamenu u zastupanju Broj sprovedenih postupaka _____ Tri najčešće vrste upravnih predmeta Broj izrađenih nacrt odluka _____ Tri najčešće vrste odluka čiji su nacrti izrađeni za potrebe organa JLS Broj obrađenih zahteva Tri najčešće vrste obrađenih zahteva Broj pruženih usluga besplatne pravne pomoći _____ Broj pruženih pravnih saveta _____ Broj drugih usluga _____ Tri pravne oblasti u kojima je najčešće pružana besplatna pravna pomoć

Prilog br 3.

PROTOKOL ZA FOKUS-GRUPNI INTERVJU

Opšta uputstva

- Predstavite se.
- Ukratko opišite istraživački projekat i objasnite cilj dubinskog intervjua.
- Naglasite da će se dobijeni podaci koristiti samo u istraživačke svrhe i da je učešće dobrovoljno i poverljivo (da samo moderator/ka zna podatke o učesnicima/cama fokus grupe, da se u studiji neće spominjati imena učesnika/ca, niti bilo koji drugi podatak koji bi mogao da otkrije njihov identitet).
- Zatražite dozvolu za snimanje.
- Pružite informacije o trajanju intervjua – najviše 90 minuta.
- Pružite priliku učesnicima/cama da postave pitanja.
- Bezbedno čuvajte audio-zapis.
- Izradite transkript intervjua i bezbedno ga čuvajte.
- Na kraju diskusije zahvalite učesnicima/cama na vremenu i spremnosti da učestvuju.

Učesnici fokus-grupnog intervjua su opštinski/gradski pravobranioци.

Dobar dan, ja sam_____. Učestvujem u istraživanju Institucionalni kapaciteti i praksa pravobranilaštava jedinica lokalne samouprave na jugu Srbije, koje sprovodi „Odbor za ljudska prava Niš“ u okviru projekta „Nastavak razvoja koalicije Pravosudna baza jug (PBJ) – Spin-off“, čiji je cilj unapređenje postojećih i izgradnja novih kapaciteta za praćenje i angažman u oblasti vladavine prava, s naročitim fokusom na reformu pravosuđa.

Okupili smo se da bismo razgovarali o resursima, kapacitetima, uslovima rada i praksi pravobranilaštava gradova i opština na jugu Srbije. Vaša zapažanja, stavovi i komentari biće dragoceni za analizu postojećeg stanja na planu suzbijanja i zaštite od ovog oblika nasilja, ali će biti i dobra osnova za kreiranje smernica za prevazilaženje uočenih problema. S tim ciljem smo i organizovali ovu fokus grupu. Moja uloga je da taj razgovor vodim. Suština je u tome da otvoreno porazgovaramo o vašim iskustvima.

Zamolio/la bih vas za dozvolu da se razgovor snima. Sve što kažete biće upotrebljeno jedino u istraživačke svrhe. Pre nego što počnemo, izneo/la bih i par pravila o načinu našeg rada. Svako od vas bi trebalo da učestvuje u razgovoru; svi vaši stavovi su jednako validni ili ispravni.

Da bismo nastavili razgovor, potrebno je da potpišete saglasnost za učešće u intervjuu, pa vas molim da to učinite.

Hvala vam na učešću!

PODACI O FOKUS GRUPI

Gde i kada je održana _____

Broj učesnika/ca fokus grupe _____

TEME ZA RAZGOVOR

Institucionalni kapaciteti pravobranilaštava

- Ljudski resursi
- Materijalni resursi
- Finansijski resursi
- Predlozi za unapređenje institucionalnih kapaciteta

Praksa pravobranilaštava

- Kvalitet i efikasnost u radu
- Ostvarivanje saradnje sa zastupanim subjektima
- Teškoće i izazovi u radu
- Predlozi za unapređenje rada

Pravni okvir delovanja

- Status pravobranilaštva
- Ovlašćenja pravobranilaca
- Predlozi za unapređenje pravnog okvira

Mogući oblici umrežavanja i razmene iskustava pravobranilaca JLS

- Udruženje pravobranilaca JLS – da ili ne?
- Drugi oblici organizovane saradnje i razmene iskustava

Prilog br. 4

SAGLASNOST ZA UČEŠĆE U FOKUS-GRUPNOM INTERVIJU

Potrebno je da ova saglasnost bude individualno popunjena i potpisana pre fokus-grupnog intervjua

Rezultati fokus-grupnog intervjua biće korišćeni za potrebe istraživanja *Institucionalni kapaciteti i praksa pravobranilaštava jedinica lokalne samouprave na jugu Srbije*, koje sprovodi „Odbor za ljudska prava Niš“ u okviru projekta „Nastavak razvoja koalicije Pravosudna baza jug (PBJ) – Spin-off“.

Podaci s fokus grupe biće dostupni samo istraživačima, koji će preduzeti sve mere da zaštite informacije od neovlašćene upotrebe.

U pogledu objavljivanja ličnih podataka, strogo će se poštovati volja učesnika/ca fokus grupe, koja je naznačena niže u tekstu.

Potpisivanjem ove saglasnosti, ja _____
(ime i prezime) iz _____

____ (adresa, prebivalište), rođen/a _____, potvrđujem da mi je svrha i priroda fokus-grupnog intervjua objašnjena i da sam pristao/la da učestvujem u fokus grupi.

Saglasan/saglasna sam da informacije koje su dobijene tokom fokus-grupnog intervjua mogu da se objave i koriste za potrebe istraživanja. U vezi s upotrebom mojih ličnih podataka, dajem saglasnost da se mogu objaviti sledeće informacije:

Ime i prezime: DA NE

Samo inicijali: DA NE

Naziv organa: DA NE

Slažem se pod sledećim uslovima (*navesti, ukoliko ih ima*):

Potpis: _____ Datum: _____

Prilog br. 5
ANKETARSKI LIST

Pol M Ž

1. Naziv pravobranilaštva _____
2. Status
 - a) u statusu pravobranioca
 - b) u v.d. statusu
3. Godine rada u pravobranilaštvu
 - a) manje od dve godine
 - b) 2–5 godina
 - c) više od pet godina
4. Mandat
 - a) u prvom mandatu
 - b) u drugom mandatu
 - c) u trećem mandatu
5. Status
 - a) izabran na funkciju
 - b) vršilac dužnosti
6. Pre izbora za pravobranioca
 - a) obavljao funkciju zamenika pravobranioca
 - b) radio u pravosuđu
 - c) radio kao advokat
 - d) radio u upravi
 - e) radio drugi posao

BIOGRAFIJE AUTORA

Dr Nevena Petrušić je redovna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu, u penziji. Napisala je, samostalno ili u koautorstvu, više od 50 knjiga i preko 200 članaka iz oblasti civilne procedure, alternativnog rešavanja sporova, prava deteta, zaštite od diskriminacije i rodno zasnovanog nasilja. Učestvovala je u brojnim istraživanjima iz ovih oblasti. Koautorka je Komentara Zakona o parničnom postupku i Komentara Zakona o zabrani diskriminacije, te univerzitetskih udžbenika „Građansko procesno pravo“, „Parnično procesno pravo“, „Građansko procesno pravo. Knj. 2, Vanparnično i izvršno procesno pravo“, „Prava deteta“ i „Medijacija – teorija, pravo i praksa“. Rukovodila je nacionalnim istraživačkim projektom „Pravo na pristup pravdi“, kao i u brojnim naučnim istraživanjima. Bila je urednica časopisa „Temida“ i mnogih publikacija i naučnih skupova. Učestvovala je na brojnim naučnim konferencijama u zemlji i inostranstvu. Bila je prva Poverenica za zaštitu ravnopravnosti Republike Srbije (2010–2015) i dekanica Pravnog fakulteta u Nišu (2007–2010). Pružala je stručnu podršku u izradi nekoliko nacрта zakona i strateških dokumenata. Angažovana je kao ekspertkinja od strane UNDP, UN Women, UNICEF, OSCE i Saveta Evrope u Srbiji i regionu. Licencirana je medijatorka i predavačica na Pravosudnoj akademiji.

Dr Bojana Verović je doktorirala na Pravnom fakultetu u Nišu 2026. godine. Za asistenta za užu građanskopravnu naučnu oblast na Pravnom fakultetu u Nišu izabrana je 2020. godine. Autorka je desetina naučnih radova. Pored predstavljenog, sprovela je nekoliko autorskih i koautorskih empirijskih istraživanja: o rezultatima primene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici (2018), o alimentacionim parnicama u praksi Osnovnog suda u Nišu (2019), o disciplinskoj odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika pred Advokatskom komorom Grada Niša (2020) i o rezultatima primene Zakona o utvrđivanju činjenica o statusu novorođene dece za koju se sumnja da su nestala u porodilištima u Republici Srbiji (2024).

Stefan Vlatković je advokat iz Niša. Diplomirao je na Pravnom fakultetu u Nišu 2016. godine, master studije je okončao 2018. godine, a pravosudni ispit je položio 2019. godine.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
347.96:352(497.11)

ПЕТРУШИЋ, Невена, 1958–

Pravobranilaštvo : institucionalni kapaciteti i praksa
pravobranilaštava jedinica lokalne samouprave na jugu Srbije /
Nevena Petrušić, Bojana Verović, Stefan Vlatković. – Niš : Odbor za
ljudska prava Niš, 2026 (Beograd : Dosije studio). – 145, 76 str. : graf.
prikazi, tabele ; 24 cm

“Terensko istraživanje, izrada studije i objavljivanje ove publikacije
deo su projekta ‘Jačanje kapaciteta za vladavinu prava – jug Srbije
(FAZA 2)’...” --> kolofon. – Tekst štampan umedusobno obrnutim
smerovima. – Nasl. str. prištampanog engl. prevoda: State attorney:
institutional capacities and practices of legal representation offices of
local self-government units in southern Serbia. – Str. 4: Predgovor
/ Mihajlo Čolak. – Biografije autora: str. 145. – Napomene i
bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-906746-0-2

1. Веровић, Бојана, правник, 1993– [аутор]
2. Влатковић, Стефан, 1993– [аутор]

а) Правобранилаштво -- Локална самоуправа -- Србија

COBISS.SR-ID 199825161

