

Dr. sc. Dinka Šago, viša asistentica  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

Rozana Domić, studentica pete godine Pravnog fakulteta u Splitu

## ULOGA DRŽAVNOG ODVJETNIKA U PARNIČNOM POSTUPKU

UDK: 347.9

Pregledni rad

Primljeno: 15.11.2012.

Ulogu državnog odvjetništva možemo sagledati kroz tri funkcije: progon počinitelja kaznenih djela, zaštita imovine Republike Hrvatske i svojevrсна zaštita ustavnosti i zakonitosti. U ovom radu autorice obrađuju njegovu ulogu u parničnim postupcima u kojima nadležno državno odvjetništvo zastupa Republiku Hrvatsku radi zaštite njenih imovinskih prava i interesa pred sudovima, upravnim i drugim tijelima. Poseban naglasak je stavljen na zastupanje temeljem punomoći pravnih osoba u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, te na davanje pravnih mišljenja u određenim pravnim poslovima po posebnim zakonima i o pravnoj valjanosti pravnog posla o stjecanju ili otuđenju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske prije sklapanja tog posla.

**Ključne riječi:** državni odvjetnik, parnični postupak, zastupnik po zakonu, punomoćnik, stranka

### 1. UVOD

Državno odvjetništvo kao organ države koji je zadužen i ovlašten da u postupku pred sudovima i prilikom donošenja njihovih odluka brani i zastupa neki društveni interes ili javni interes od većeg značaja javlja se relativno kasno u povijesti pravosuđa. Prve začetke ustanove državnog odvjetništva nalazimo u Francuskoj već u XIV. stoljeću kada su francuski kraljevi počeli pri kraljevskim sudovima imenovati posebne osobe (*procureurs* ili *avocats*) sa naročitim zadatkom da ostvaruju njihova prava kad su bila u pitanju kraljevska dobra (*les domaines de roi*) ili kraljevska novčana, odnosno fiskalna prava.<sup>1</sup> Međutim, potreba za osnivanjem tijela koje bi skrbilo o imovinskim interesima države pojavila se mnogo ranje, nastankom svijesti da državna blagajna i vladareva blagajna nisu

---

<sup>1</sup> To su bila visoka, ali počasna, neplaćena zvanja. *Procureur général* ili *avocat général* koje je kralj imenovao između drugih prokuratora i advokata istupali su u ime kralja i zastupali njegove interese u raznim parnicama. Ali s obzirom na to da nisu bili plaćeni mogli su zastupati privatne osobe pred sudom. U kasnijem razvoju, oni postaju plaćeni kraljevi službenici koji smiju zastupati samo kralja. Njihova funkcija s vremenom postaje neka vrsta magistrature, koja se mogla kupiti i koja je bila nasljedna. Isto tako na početku se razlikovalo njihovo sudjelovanje u građanskim i kaznenim stvarima, dok se u kasnijem razvoju točno činila razlika između njihove funkcije gonjenja kaznenih djela i njihova sudjelovanja u građanskom postupku. Tako KAHMI, S., „Učešće javnog tužioca u rješavanju građanskih predmeta pred sudovima“, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, V., 1957., Sarajevo, 79.-80.

isto, da država ima svoju posebnu građanskopravnu osobnost, te da je za zaštitu imovinskih interesa države potrebno angažiranje posebnog državnog službenika. Prema povijesnim izvorima, do odvajanja državne i vladareve imovine došlo je prvi put transformacijom rimske republike u rimsko carstvo, tijekom I stoljeća n.e, a već u vrijeme vladavine rimskog cara Hadrijana nalazimo trag o posebnom magistratu koji je obavljao poslove zastupanja imovinskih interesa države, pod nazivom *advocatus fisci*, kao državni službenik kome je to bilo jedino zanimanje. *Advocatus fisci* u rimskom pravu predstavlja preteču današnjeg državnog odvjetništva, sa mnogim istim ili sličnim karakteristikama, a od tada, do danas, izuzev u Srednjem vijeku, postoji pravobranilaštvo kao poseban državni organ koji vrši pravobranilačku funkciju, odnosno djeluje kao pravni zastupnik države u postupku pred sudom ili drugim organom u ostvarivanju njenih imovinskih prava i interesa i kao pravni savjetnik drugim državnim organima i organizacijama.<sup>2</sup>

## 2. RAZVOJ INSTITUTA

### 2.1. Uloga i nastanak javnog pravobranilaštva

Potreba za postojanjem određenog organa čiji bi osnovni zadatak bio pravnim sredstvima štiti imovinu i imovinske interese države, odnosno njenih teritorijalnih jedinica javila se daleko u prošlosti. Neposredno prije nastanka Kraljevine Jugoslavije takav organ nadležan za zaštitu imovine i imovinskih interesa u Bosni i Hercegovini nosio je naziv "Erarski fiskalat".<sup>3</sup> Pod nazivom pravobranilaštvo ovaj organ osniva se u Kraljevini Jugoslaviji 1938. g. kao državni organ kojem je povjereno zastupanje države u sudskim i upravnim postupcima. Državno pravobranilaštvo<sup>4</sup> zastupalo je erar i javne zaklade kojima je upravljala javna vlast,<sup>5</sup> državu pred sudovima i ostalim državnim vlastima<sup>6</sup> te davalo pravna mišljenja na zahtjev državnih vlasti u svim važnijim pitanjima.<sup>7</sup> Nadalje, Državno pravobranilaštvo je zastupalo državu i pred inozemnim vlastima. Ako je bilo potrebno da se umjesto Državnog pravobranilaštva odredi drugi zastupnik pred

<sup>2</sup> Vidi ROMAC, A., *Rječnik rimskog prava*, Informator, Zagreb, 1989., str. 23.

<sup>3</sup> *Op. cit.* Projekat reforme pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, Udruženje pravobranilaca/pravobranitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine, veljača 2011., [http://upuf.ba/wp-content/uploads/Projekat\\_reforme\\_pravobranilastva.pdf](http://upuf.ba/wp-content/uploads/Projekat_reforme_pravobranilastva.pdf), str. 5.

<sup>4</sup> Zakon o državnom pravobranilaštvu od 15. VII. 1934., Sn. br. 164 – XLII od 19. VII. 1934.

<sup>5</sup> Ostale zaklade Državno pravobranilaštvo je moglo zastupati samo po izričitom ovlaštenju ministra prosvjete, ali ne u sporovima koje su ova tijela vodila međusobno ili sa državom. § 15/6. Zakona o zadužbinama od 06. VII. 1930. CH 105 – XLVII.

<sup>6</sup> Više kod ZUGLIA, S. *Građansko procesno pravo Kraljevine Jugoslavije*, Beograd, 1936., str. 175.-178.

<sup>7</sup> Posebice su se na mišljenje Državnog pravobranilaštva morali poslati svi ugovori državnih vlasti i korporacija te ustanova, koje je zastupalo Državno pravobranilaštvo ako im je vrijednost neprocjenjiva ili ako je prelazila 100.000 dinara. Kod vrijednosti preko 1.000.000 dinara ugovori su se podnosili na mišljenje Vrhovnom državnom pravobranilaocu. Vrhovni pravobranilac je mogao povjeriti zastupanje države i činovnicima Državnog pravobranilaštva ili suda, i to i u pamicama u kojima je bilo propisano odvjetničko zastupanje. Za slučaj potrebe mogao je zastupanje povjeriti i teritorijalno nenadležnom državnom pravobranilaocu.

inozemnim vlastima, kandidata bi predložio nadležni ministar, konačnu odluku o tome bi donio Ministarski savjet, a potrebnu punomoć izdao ministar financija.

Institucija **javnog pravobraniteljstva** osnovana je u SFRJ saveznim i republičkim zakonima 1952. g.<sup>8</sup> Javna pravobraniteljstva su bila tijela federacija, republika, pokrajina i administrativno – teritorijalnih jedinica za obavljanje poslova pravne zaštite njihovih imovinskih prava i interesa, te prava i interesa drugih društvenih pravnih osoba određenih

zakonom.<sup>9</sup> Zakon SR Hrvatske o javnom pravobraniocu<sup>10</sup> utvrđivao je dvije osnove temeljem kojih je javni pravobranilac mogao sudjelovati u parnici kao zastupnik određene stranke:<sup>11</sup>

**a) po zakonu - ex lege** - Savezno javno pravobranilaštvo<sup>12</sup> zastupalo je pred sudom federaciju te njezine organe i organizacije (savezne organe) i fondove federacije koji su imali svojstvo društvene pravne osobe radi zaštite prava i interesa u pogledu korištenja, raspolaganja i upravljanja društvenim sredstvima.<sup>13</sup> Kad je u postupku sudjelovala kao stranka osoba koju javno pravobranilaštvo zastupa po zakonu, sudovi nisu mogli postupati ako te stranke nije zastupao nadležni javni pravobranilac.<sup>14</sup> Kao zastupnik po zakonu, javni pravobranilac je bio ovlašten poduzimati sve radnje u parnici na koje je bila ovlaštena stranka u postupku (čl. 22. st.1. ZJPH). U slučajevima u kojima je savezni javni pravobranilac smatrao da ne treba pokrenuti postupak pred sudom ili da treba povući tužbu ili se odreći tužbenog zahtjeva, priznati zahtjev protivnika ili zaključiti nagodbu, bio je dužan zatražiti da savezni organ ili fond federacije, kojeg je zastupao, zauzme stav o daljnjem postupanju. U predmetima u kojima vrijednost predmeta spora nije prelazila 100.000 dinara, Savezno javno pravobranilaštvo moglo je samostalno odlučivati o tim pitanjima. Ako između Saveznog javnog pravobranilaštva i saveznog organa ili fonda ne bi došlo do suglasnosti, savezni organ odnosno fond

---

<sup>8</sup> Više POZNIĆ, B., *Građansko procesno pravo*, osmo izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1982., str. 110.

<sup>9</sup> Vidi CUCIĆ, V., „Učešće javnog tužioca u parničnom postupku“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, XXIII., 1974., br. 6-7., str. 30.-37.

<sup>10</sup> Zakon SR Hrvatske o javnom pravobraniocu od 20. IV. 1977. „*Narodne novine SRH*“, br. 17/77. (dalje: ZJPH).

<sup>11</sup> Opširnije ŠEMIĆ, M., „Učešće javnog tužitelja, društvenog pravobranioca samoupravljanja i javnog pravobranioca kao trećih lica u parnici“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, XXXIII, 1984., br. 1., str. 21.-29.

<sup>12</sup> Zakon o saveznom javnom pravobraniocu od 24. XII. 1976., „*Službeni list SFRJ*“ br. 4/77 (dalje: ZJSJ).

<sup>13</sup> Javna pravobranilaštva republika, pokrajina, zajednica općina i općina zastupala su po zakonu, radi zaštite imovinskih prava i interesa, posebno u vezi korištenja dobara od općeg interesa, mjesne zajednice, državne organe i organizacije koje su obavljale poslove od interesa za društveno – političke zajednice i druge društvene pravne osobe određene zakonom (čl. 11., 14., 19-21. ZJPH).

<sup>14</sup> Zbog povrede ovog pravila ponavljanje pravomoćno završenog postupka mogao je tražiti i republički javni pravobranilac (čl. 24. ZJPH). Vidi TRIVA, S., DIKA, M., *Građansko parnično procesno pravo*, sedmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine d.d., Zagreb, 2004., str. 258. (dalje: TRIVA – DIKA, *GPPP*)

zatražio bi da o tome odluči Savezno izvršno vijeće.<sup>15</sup>

**b) na temelju punomoći** - Javno pravobranilaštvo moglo je zastupati organizacije udruženog rada, društveno – političke organizacije, samoupravne interesne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice koje su bile korisnici društvenih sredstava u pogledu njihovih imovinskih prava i obveza (čl. 15., 21. ZJPH). Kao punomoćnik javni pravobranilac mogao je poduzimati sve radnje u postupku ako u punomoći nije bilo drugačije određeno (čl. 22. st. 2. ZJPH).<sup>16</sup> Sudovi su bili dužni javnom pravobraniocu neposredno dostavljati sva pismena u predmetima u kojima je javni pravobranilac djelovao kao zastupnik u parnici.<sup>17</sup> Javno pravobranilaštvo SRH moglo je, uz suglasnost stranke, ovlastiti Savezno javno pravobranilaštvo za zastupanje u inozemstvu (čl. 18. ZJPH).<sup>18</sup>

Nesporazumi su se javljali pri tumačenju pravne prirode djelovanja javnog pravobranioca, kad je stranku u parnici zastupao na temelju zakonskog ovlaštenja. Po jednom shvaćanju on je tada djelovao kao zakonski zastupnik stranke, a po drugom kao punomoćnik *sui generis*. Triva nije prihvaćao prvo stajalište. Javni pravobranilac nije mogao biti zakonski zastupnik stranke koju je zastupao, već samo zastupnik po zakonu (punomoćničkog tipa).<sup>19</sup> Pravne osobe koje je javni pravobranilac zastupao *ex lege* imale su poslovnu i parničnu sposobnost, ali nisu imale postulacijsku sposobnost. Već samim tim nisu mogle imati zakonskog zastupnika. Naime, zakonskog zastupnika je stranci postavljao netko treći, dok je javnog pravobranitelja imenovala upravo ona stranka koju je on i zastupao (čl. 17. ZSPJ, 38. ZJPH). Zakonski zastupnik nije mogao biti vezan uputama nesposobnog zastupnika, dok je javni pravobranilac bio vezan stavovima stranke koju je zastupao po zakonu.

ZJPH je sadržavao opće pravilo po kojem je javni pravobranilac imao položaj i prava stranke u postupku (čl. 11. st. 2.). Takvo pravilo je bilo u suprotnosti s ostalim odredbama zakona iz kojih je nesumnjivo proizlazilo da je javni pravobranilac,

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, str. 260. Ostali javni pravobranioци su bili dužni, u svim važnijim slučajevima, kada se trebalo odreći tužbenog zahtjeva, priznati zahtjev protivnika, zaključiti nagodbu ili odustati od prijedloga za izvršenje, obavijestiti o tijeku postupka izvršno vijeće skupštine odgovarajuće društveno – političke zajednice, državni organ, odnosno nadležne organe drugih društvenih pravnih osoba koje je zastupao po zakonu i tražiti da zauzmu svoje stajalište u odnosu na daljnje zastupanje, koje je za javnog pravobranioца bilo obavezno (čl. 23. ZJPH).

<sup>16</sup> Neovisno o tome u kojem svojstvu je zastupalo, javno pravobranilaštvo je bilo dužno poduzeti prikladne mjere za rješavanje spora izvan parnice (2. ZSJP, 25. ZJPH).

<sup>17</sup> Savezni javni pravobranilac mogao je ovlastiti stručnog radnika Saveznog javnog pravobranilaštva ili drugog organa, odnosno organizacije da ga u određenom predmetu zamjenjuje u zastupanju (čl. 24. ZSJP).

<sup>18</sup> Javna pravobranilaštva općina i zajednica općina mogla su zamjenjivati u zastupanju na temelju punomoći i u okviru danih uputa ako nisu zastupala protivnu stranku. Iznimno, javni pravobranilac je mogao ovlastiti radnika drugog državnog organa ili organizacije, koji je imao položen pravosudni ispit da ga zamijeni na pojedinom ročištu u zastupanju na temelju punomoći i u okviru danih uputa u postupku pred organom u čijem sjedištu nije bilo javnog pravobranioца (čl. 28. ZJPH).

<sup>19</sup> Vidi TRIVA – DIKA, *GPPP*, str. 259. Ako bi se prihvatilo stajalište prema kojem je javni pravobranilac bio zakonski zastupnik, stranka koju je on zastupao ne bi imala pravo na naknadu troškova zastupanja po odvjetničkoj tarifi (163.).

u situacijama koje je regulirao taj zakon, vršio funkciju zastupnika po zakonu ili punomoćnika stranke (čl. 15.). Navedeno pravilo moglo je vrijediti samo u situacijama u kojima je javni pravobranilac po posebnom zakonu bio ovlašten na pokretanje i vođenje parnice po ovlaštenju koje mu je po zakonu neposredno pripadalo (organska teorija stranke).<sup>20</sup>

Nakon Drugog svjetskog rata, u Socijalističkoj Jugoslaviji, federalna država, sve republike i pokrajine, kao i jedinice lokalne samouprave, imale su svoja pravobranilaštva kao organe kojima je bilo povjereno zastupanje ovih „društveno-političkih zajednica“ u svim imovinskopravnim stvarima. Raspadom SFRJ, neke od novoformiranih samostalnih država napustile su postojeću tradiciju uređenja pravobranilaštava kao organa koji zastupaju državu i lokalne samouprave u imovinskopravnim stvarima. Tako je Republika Crna Gora instituciju državnog pravobranilaštva napustila još 1993. g. na način da je zakonsko zastupanje imovine i imovinskih interesa države prešlo u nadležnost državnog tužilaštva. Ovaj način zaštite imovinskih prava i interesa Crne Gore trajao je sve do 26.02.2009.g., odnosno do donošenja Zakona o državnoj imovini kada se uspostavlja institucija Zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore.<sup>21</sup> Pravobranilaštva, kao organe koji zastupaju državu i niže regionalne i lokalne zajednice zadržala je Republika Srbija.<sup>22</sup> Naziv pravobranilaštvo zadržali su i Republika Makedonija, Republika Slovenija i Bosna i Hercegovina, kao i njeni entiteti, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine.<sup>23</sup>

Nakon osamostaljenja RH javno pravobraniteljstvo postalo je državno pravobraniteljstvo i njegova se uloga ograničila na zaštitu imovine RH, odnosno na zastupanje RH u građanskim i upravnim postupcima. U RH institucija pravobranilaštva je egzistirala sve do 2000. godine kada se izmjenama Ustava Republike Hrvatske<sup>24</sup> državno pravobraniteljstvo spaja sa državnim odvjetništvom, a istim tim Ustavom državno odvjetništvo je definirano kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo.<sup>25</sup> Odmah nakon donošenja Ustava, 2001. godine donesen je Zakon o državnom odvjetništvu<sup>26</sup> kojim je državno pravobraniteljstvo integrirano

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, str. 258.

<sup>21</sup> Tako MILIĆ, M., Zaštitnik imovinsko pravnih interesa Crne Gore; Nadležnost organizacija i funkcionisanje zaštitnika imovinsko pravnih interesa Crne Gore sa osvrtom na zakon o državnoj imovini; Okrugli stol „Mjesto i uloga pravobraniteljstva u sastavu pravosuđa.

<sup>22</sup> U Republici Srbiji postoji Republičko pravobranilaštvo, Pokrajinsko pravobranilaštvo Vojvodine, gradska i općinska javna pravobranilaštva.

<sup>23</sup> U nekim bivšim jugoslavenskim republikama, kao što je Republika Hrvatska i Republika Makedonija, naziv pravobranilaštva opredijeljen je organima sa bitno drugačijom ulogom i nadležnostima. Naime, u ovim državama naziv pravobranilaštva koriste organi koji vrše funkciju zaštitnika građana kao što je recimo pučki pravobranitelj u Hrvatskoj i narodni pravobranitelj u Makedoniji.

<sup>24</sup> Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 (dalje: URH).

<sup>25</sup> Vidi HRVOJ – ŠIPEK, Z., Zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske: Uloga i položaj državnog odvjetništva u republici Hrvatskoj; Okrugli stol „Mjesto i uloga pravobraniteljstva u sastavu pravosuđa“

<sup>26</sup> Zakon o državnom odvjetništvu, „*Narodne novine*“, br. 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11 (daljnje: ZDO).

u državno odvjetništvo.<sup>27</sup>

## 2.2. Terminološka problematika

Preuređenje državne organizacije nakon Drugog svjetskog rata, zahvatilo je i organizaciju pravobranilačke funkcije. Pored brojnih i značajnih promjena, među kojima je najznačajnije to što je pravobranilaštvo po prvi put uređeno kao samostalan državni organ, koji ne stoji u sastavu Ministarstva financija ili bilo kojeg drugog organa državne uprave, pravobranilaštvo je ipak zadržalo svoj stari naziv, uz dodatak riječi javno u nazivu.<sup>28</sup> Ova terminološka promjena bila je posljedica okolnosti da je ranije pravobranilaštvo nosilo naziv Državno pravobranilaštvo, s obzirom da je postojalo samo pravobranilaštvo kao državni organ, za razliku od novog uređenja, gdje je svaki nivo vlasti imao svoje pravobranilaštvo. Da bi se napravio terminološki otklon prema ranijem državnom uređenju, a kako je svako novoustanovljeno pravobranilaštvo organ određenog nivoa javne vlasti, odnosno svima im je zajedničko da su organi javne vlasti, smatralo se da bi bilo adekvatno pravobranilaštva nazvati javnim pravobranilaštvima. Također, vjerojatno se imala u vidu i sličnost pravobranilačke i javnotužilačke funkcije, pa je riječ javno u naziv pravobranilaštva unijeta i po uzoru na javno tužilaštvo. Možemo reći da je za određenje naziva organa koji obavlja pravobranilačku funkciju dovoljna i sama riječ pravobranilaštvo, bez dodatka javno. Naime, nesporno je da pravobranilaštvo postoji samo u javnom sektoru, odnosno da se ova riječ ne koristi nigdje izvan naziva postojećih državnih organa, odnosno organa jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Također, u radu pravobranilaštva zastupanje javnog interesa nije ono što na osobit način određuje njegovu nadležnost i ulogu.<sup>29</sup> Dakle, dovoljno je pravobranilaštvo označiti samo tom jednom riječju, uz dodatnu naznaku o organu kojeg subjekta javne vlasti je riječ. Treba reći da termin kojim je označen pojam pravobranilaštva možda i nije najsretnije odabran, pa iako je u upotrebi duže od jednog stoljeća, te iako je u međuvremenu preuzet i u nekim drugim jezicima (slovenskom i makedonskom), i dalje u laičkoj javnosti izaziva zabunu u vezi sa značenjem pojma pravobranilaštva.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Tako TRIVA – DIKA, *GPPP*, str. 245.

<sup>28</sup> Termin pravobranilaštvo izveden je od termina pravobranilac, kao naziv za organ kojim rukovodi pravobranilac (pravobraniočeva kancelarija), a sam termin pravobranilac nastao je skraćivanjem i preoblikovanjem prvobitnog naziva nosioca pravobranilačke funkcije – branitelja prava praviteljstvenih, institucije formirane u Kneževini Srbiji davne 1848. godine. Termin pravobranilac (ili pravobranitelj) je vjerojatno duže vrijeme bio u kolokvijalnoj upotrebi paralelno sa zvaničnim nazivom branitelja prava praviteljstvenih, i ne možemo sa sigurnošću tvrditi kada je ušao i u službenu upotrebu, ali je izvjesno da je već početkom XX. stoljeća u potpunosti zamijenio stari naziv, pa se u Uredbi o organizaciji Ministarstva finansija iz 1919. godine koriste termini pravobranilaštvo i pravobranilac.

<sup>29</sup> Podrazumijeva se da država, kao i svi njeni organi, imaju za cilj da zaštite javni interes, ali je suvišno ovu odliku države i njenih organa isticati u njihovom nazivu, osim ako, kao u slučaju javnog tužilaštva, zastupanje javnog interesa nije izraženo u većoj mjeri, tako da u potpunosti određuje nadležnost i ulogu tog državnog organa.

<sup>30</sup> Usprkos velikoj raznovrsnosti, možemo reći da se institucija koja obavlja pravobranilačku funkciju u različitim državama i jezicima najčešće označava kao državni i (ili) generalni advokat (eng. *Attorney General*, ital. *Avvocato Generale dello Stato*, špan. *Abogado General del Estado*), ali neke od tih

### 3. OVLASTI DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Ovlasti državnog odvjetništva uređuje Ustav Republike Hrvatske i Zakon o državnom odvjetništvu. Definicija iz URH-a i ZDO-a su identične i obje definiraju državno odvjetništvo kao samostalno i neovisno pravosužno tijelo ovlašteno postupati protiv počinitelja kaznenih djela i drugih kažnjivih djela, koje poduzima pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske te podnosi pravna sredstva za zaštitu Ustava i zakona (čl. 2. st. 1. ZDO).<sup>31</sup> Donošenjem ZDO-a nastupile su bitne promjene u odnosu na nadležnosti, djelokrug i ovlasti bivšeg državnog pravobraniteljstva. Zastupanje na temelju punomoći bitno je suženo.<sup>32</sup> Na temelju posebne punomoći nadležna državna odvjetništva mogu zastupati u građanskim i upravnim predmetima<sup>33</sup> pravne osobe u vlasništvu ili pretežnom vlasništvu RH<sup>34</sup> kada je to s obzirom na predmet postupka opravdano (čl. 16. st. 1. t. 1. ZDO).<sup>35</sup> O opravdanosti zastupanja odlučuje državno odvjetništvo. Ako nadležno državno odvjetništvo odbije punomoć, dužno je o tome izvijestiti višeg državnog

---

institucija pored pravobranilačke obavljaju i javnotužilačku funkciju, što redovno dovodi do nedoumica pri prevođenju. Tako u MARKOVIĆ, R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd 1998., str. 631., naziv institucije zaštitnika građana (ombudsmana) u Republici Austriji preveden je kao „Narodni pravobranilac“ što, sa jedne strane, ne može biti doslovni prijevod riječi *Volksanwalt* (narodni advokat), a sa druge strane nije ni u skladu sa ustaljenim značenjem termina pravobranilac.

<sup>31</sup> Stupanjem na snagu Zakona o zemljišnim knjigama (ZZK) i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV) državnim odvjetništvima dodijeljena je potpuno nova nadležnost pod određenim pretpostavkama, a koja nadležnost doprinosi sređivanju faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja. Radi se o odredbi čl. 215. st. 1. t. 3. i st. 3. ZZK, kao i o analognoj odredbi čl. 364. st. 3. i 5. ZV, koje pod određenim pretpostavkama određuju da Državni odvjetnik RH može supotpisati ugovor ili izdati tabularnu izjavu i na taj način nadomjestiti nedostatke određene privatne isprave koja nije podobna za uknjižbu. Izvanknjižni vlasnici nekretnina kojih je danas još uvijek veliki broj onemogućeni su u raspolaganju nekretninama koje nisu upisane u zemljišne knjige, odnosno koje nisu upisane na izvanknjižnog vlasnika. Promet nekretninama ili primjerice dobivanje hipotekarnih kredita od banaka onemogućeno je u takvim situacijama, a vrlo često se radi o pretpostavkama gdje državni odvjetnik RH može svojom intervencijom omogućiti upis u zemljišne knjige. Stoga Državni odvjetnik RH, odnosno Državno odvjetništvo RH ima specifičnu i važnu ulogu koja doprinosi usklađenju faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja. JUG, J., „Uloga državnog odvjetništva u zemljišnoknjižnom postupku - supotpis ugovora i tabularna izjava“, u knjizi *Uloga zemljišnih knjiga u pravnom prometu nekretnina*, Narodne novine, studeni 2004.

<sup>32</sup> Na temelju punomoći Državno pravobraniteljstvo je moglo zastupati čitav niz pravnih osoba kao što su: državni fondovi, trgovačka društva, i druge pravne osobe koje su u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu RH, a sve radi zaštite njihovih imovinskih prava i interesa; humanitarne, kulturne, znanstvene i odgojne ustanove te druga tijela koja nisu u vlasništvu RH, a čija je djelatnost od značaja za RH; jedinice lokalne samouprave i druge pravne osobe koje obavljaju poslove od interesa za RH (čl. 15. ZDP).

<sup>33</sup> Početkom 2012. godine stupio je na snagu i izmijenjeni članak 32. ZDO-a prema kojem općinska državna odvjetništva gube pravo podizanja tužbe u upravnim predmetima, te se pravo na zastupanje Republike Hrvatske u postupcima pred upravnim sudom prebacuje u nadležnost županijskih državnih odvjetništava.

<sup>34</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnom odvjetništvu iz 2007. („Narodne novine“, br. 16/07) državna odvjetništva više nisu ovlaštena da na temelju posebnih punomoći zastupaju jedinice lokalne samouprave i područne (regionalne) samouprave, na što su bili ovlašteni do stupanja na snagu toga zakona (*arg. ex 16/1. ZDO 01*).

<sup>35</sup> Razlog malog broja zastupanja na temelju punomoći je u tome što državno odvjetništvo može zastupati samo pravne osobe koje su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, a one u pravilu angažiraju odvjetnike.

odvjetnika koji će donijeti konačnu odluku. Državni odvjetnik je po zakonu ovlašten poduzimati sve radnje koje je ovlaštena poduzimati i stranka u postupku. Donošenjem ZDO-a nastupile su sljedeće bitne promjene u odnosu na nadležnosti, djelokrug i ovlasti bivšeg državnog pravobraniteljstva: a) u čl. 2. ZDO-a državno odvjetništvo je definirano kao samostalno i neovisno pravosudno tijelo dok je državno pravobraniteljstvo bilo posebno državno tijelo obvezno postupati po nalogima Vlade RH, b) zastupanje *ex lege* suženo je na način da se samo RH zastupa po zakonu, a županije (jedinice područne samouprave) u smislu čl. 16. st. 1. ZDO-a samo na temelju punomoći,<sup>36</sup> c) zastupanje na temelju punomoći bitno je suženo u odnosu na Zakon o državnom pravobranilaštvu (po punomoći se zastupaju samo pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu RH te jedinice lokalne i područne samouprave i to svi oni kada je to s obzirom na predmet postupka opravdano), d) nadležnost građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava, kao i ustroj, bitno je promijenjena, građansko- upravni odjeli sada su ustrojeni kao i kazneni odjeli u tri stupnja (općinska, županijska i Državno odvjetništvo RH), e) u čl. 17. ZDO-a postoji obveza izvješćivanja Vlade RH u određenim slučajevima, kao i mogućnost zauzimanja stajališta, ali nema mogućnosti davanja uputa koje bi bile obvezatne za državna odvjetništva,<sup>37</sup> f) uvedena je opća mogućnost stručne i savjetodavne podrške državnim odvjetništvima u predmetima i postupcima, a posebice prilikom zastupanja u inozemstvu, što prije nije bio slučaj. Proširena je obaveza davanja pravnih mišljenja<sup>38</sup> kod sklapanja ugovora o raspolaganju nekretninama u vlasništvu RH-a<sup>39</sup> jer sada ta dužnost postoji i kod stjecanja nekretnina, a ne kao prije samo kod otuđenja.<sup>40</sup> Za istaći je da davanjem pravnih mišljenja na ugovore rješavamo sporna pravna pitanja koja su se javljala u konkretnim slučajevima u primjeni različitih zakonskih propisa. Ovakvim preventivnim djelovanjem omogućena je zaštita ne samo imovine države, već i zaštita zakonitosti, jednakosti svih pred zakonom, ali se na ovaj način također

---

<sup>36</sup> Do sada je u državnim odvjetništvima bila praksa da se zastupanje jedinica lokalne samouprave i drugih pravnih osoba u vlasništvu Republike Hrvatske prije svega vrši generalno u svim postupcima, a ne po nahodanju i pojedinačno. U takvim slučajevima sukladno postupanju odvjetnika sklapali su se godišnji ugovori kojima se ugovarao paušalni iznos naknade za zastupanje. Primjerice, s Gradom Zagrebom je sklopljen godišnji ugovor o zastupanju s paušalnom naknadom od 6.900.000,00 kn. Također treba napomenuti da se zastupanje na temelju punomoći vršilo sukladno zakonskoj nadležnosti te je zauzeto stajalište da ne može u slučaju punomoći općinsko državno odvjetništvo zastupati opunomoćitelja i izvan suda ili upravnog tijela pred kojim je ono nadležno. U takvim slučajevima izdaje se punomoć drugom nadležnom državnom odvjetništvu.

<sup>37</sup> Uputom za rad građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava od 12. listopada 2001., određeno je da su osobito značajni predmeti za Republiku Hrvatsku oni u kojima se vodi spor od načelnog značaja za imovinske odnose RH ili koji se odnose na veći broj predmeta. Također je zauzeto stajalište da su postupci iznimno visoke vrijednosti oni u kojima je vrijednost predmeta spora preko 1.000.000,00 kn.

<sup>38</sup> Odlukom Glavnog državnog odvjetnika RH u skladu s čl. 26. st. 2. ZDO u nizu slučajeva je davanje mišljenja povjereno nižim državnim odvjetništvima (primjerice, Zakon o poljoprivrednom zemljištu gdje su za davanje mišljenja ovlaštena županijska državna odvjetništva).

<sup>39</sup> Obvezu pribavljanja pravnog mišljenja od državnog odvjetništva prije sklapanja određenih vrsta ugovora propisali su: Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o šumama, Zakon o lovstvu, Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo i Zakon o prodaji nadstojničkih stanova.

<sup>40</sup> Tako JUG, J., NAKIĆ, J., „Nadležnost i ovlasti građansko- upravnih odjela državnih odvjetništava“, *Hrvatska pravna revija*, listopad, 2004., str. 59.



izbjegavaju brojni sudski sporovi.

### 3.1. Državno odvjetništvo kao punomoćnik u parničnom postupku

Kad državno odvjetništvo nastupa kao punomoćnik, radnje za državno odvjetništvo obavlja ovlaštena fizička osoba. S obzirom na to da radnje zastupanja temeljem punomoći mogu obavljati nadležna državna odvjetništva, postavlja se pitanje kako bi sud bio dužan paziti na okolnost je li punomoć za zastupanje dana nadležnom državnom odvjetništvu, odnosno bi li protivna stranka mogla prigovoriti da stranku zastupa neovlašteno državno odvjetništvo. Naime, državno odvjetništvo je jedinstvena hijerarhijski ustrojena pravosudna organizacija u sastavu državne vlasti s mogućnošću unutarnjeg prenošenja predmeta iz nadležnosti jedne na drugu organizacijsku jedinicu. Upravo zbog toga smatramo da je pitanje nadležnosti državnoga odvjetništva koje nastupa u postupku pred sudom irelevantno za sudski postupak, te da sud o njemu ne samo po službenoj dužnosti, već ni u povodu prigovora protivne stranke ne bi bio ovlašten voditi računa.<sup>41</sup>

Pravne osobe u pretežnom vlasništvu Republike Hrvatske bi svakako, kao punomoćnici mogle zastupati i sve one osobe koje općenito mogu zastupati pravne osobe.<sup>42</sup>

Zakonom nije izrijekom riješeno pitanje hoće li se državnom odvjetništvu priznati pravni položaj odvjetnika ili punomoćnika koji nema to svojstvo. U skladu s jednim mogućim tumačenjem koje bi, *argumento a minori ad maius*, polazilo od odredaba koje državnom odvjetništvu priznaju pravo na nagradu i naknadu troškova po pravilima o odvjetničkom zastupanju, državno odvjetništvo kao punomoćnik bi trebalo biti izjednačeno s odvjetnikom. Prema drugom tumačenju upravo zato što nije izrijekom predviđeno, državno odvjetništvo bi u načelu imalo status punomoćnika koji nije odvjetnik. Kad nadležno državno odvjetništvo u građanskom i upravnom postupku zastupa RH u zaštiti imovinskih i drugih prava (ako zakonom ili na njemu utemeljenom odlukom nadležnoga državnog tijela nije određeno drugačije čl. 15. st. 3. ZDO-a), ono to čini kao specifičan organ zastupnik države kao pravne osobe, a ne kao kvalificirani punomoćnik koji svoje ovlaštenje temelji na zakonu.<sup>43</sup> Naime, državno je odvjetništvo tijelo države, dakle pravne osobe koju zastupa; ono svoja ovlaštenja izvodi izravno iz zakona, a ne iz volje drugih tijela države. Obveza državnog odvjetništva da u određenim sporovima zatraži stajalište Vlade, koje bi moglo za njega biti obvezatno (čl. 17. ZDO-a), ne

---

<sup>41</sup> Tako DIKA, M., *Građansko parnično pravo - stranke, njihovi zastupnici i treći u parničnom postupku*, IV. knjiga, Narodne novine d.d., Zagreb, srpanj 2008., str. 220. (dalje: DIKA, M., *GPP*, IV.)

<sup>42</sup> Ako bi se državno odvjetništvo pojavilo kao punomoćnik izvan navedenih slučajeva, npr. kao punomoćnik pravne osobe koja nije u pretežnom vlasništvu RH-a, sud bi mu trebao uskratiti pravo na zastupanje, jednako kao i drugim neovlaštenim punomoćnicima (čl. 90. st. 1. ZPP-a). Ako bi državno odvjetništvo zastupalo pravnu osobu koja bi tijekom postupka prestala biti pravnom osobom u barem pretežnom državnom vlasništvu, izgubilo bi ovlaštenje za zastupanje i sud bi mu trebao uskratiti pravo na zastupanje.

<sup>43</sup> Drugačije TRIVA – DIKA, *GPPP*, str. 328.

mijenja njegov položaj organa zastupnika. Vezanost organa zastupnika za stajališta drugih tijela pravnih osoba jest interna stvar tih pravnih osoba. Okolnost da državni odvjetnik kad zastupa državu ima pravo na nagradu po pravilima o odvjetničkoj tarifi treba objasniti pravopolitičkim stajalištem države da na poseban način u svoju korist riješi pitanje honoriranja rada svog organa zastupnika. Pritom je naplaćena nagrada prihod države, a ne državnoga odvjetništva, koje nema pravo tražiti nagradu po odvjetničkoj tarifi od „svoje“ stranke jer se ono financira iz proračuna.<sup>44</sup> Međutim, državna odvjetništva nisu ovlaštena ne zatražiti trošak ili se istoga odreći jer to nije stvar odluke nadležnih državnih odvjetnika, već je to prihod državnog proračuna i predstavlja imovinu Republike Hrvatske.<sup>45</sup>

Smatramo da bi se sve obveze države utvrđene pravomoćnim sudskim odlukama ili nagodbama morale uvijek izvršiti u danom roku. Pokretanjem ovršnih postupaka za državu i državni proračun nastaju novi, nepotrebni troškovi, kamate, trošak odvjetnika u ovrsi, a da se ne govori o opterećenju sudova i državnog odvjetništva čiji se rad financira iz državnog proračuna. Istodobno, s druge strane, država svoja potraživanja teško naplaćuje jer fizičke osobe najčešće nemaju prihode ili imovinu iz koje bi se mogli naplatiti, imaju imovinu na području drugih država, dok su pravne osobe svoju imovinu već opteretile, najčešće u korist banaka i nemaju financijskih sredstava.<sup>46</sup>

### **3.2. Državnoodvjetnički savjetnici kao punomoćnici u parničnom postupku**

Državnoodvjetnički savjetnici u građansko-upravnim odjelima državnih odvjetništava na temelju posebne punomoći nadležnog državnog odvjetnika mogu zastupati pred sudovima, upravnim i drugim tijelima (čl. 125. b st. 1. ZDO-a). Državni odvjetnik je ovlašten opozvati izdanu punomoć po općim pravilima o opozivu punomoći. Dakle, državnoodvjetnički savjetnici bi kao punomoćnici mogli zastupati državu na temelju posebne punomoći koju bi im izdao državni odvjetnik kao zastupnik po zakonu te pravne osobe. Zakon nije izriekom riješio pitanje, bi li državni odvjetnik mogao izdati punomoć državnoodvjetničkom savjetniku i za zastupanje pravnih osoba koje državno odvjetništvo može zastupati na temelju punomoći, dakle i pravne osobe u vlasništvu ili pretežnom vlasništvu RH. Ovdje se postavlja pitanje bi li državno odvjetništvo kao punomoćnik bilo ovlašteno davati punomoć trećima ili barem ovlašćivati svoje savjetnike na zamjensko zastupanje. Takva bi mogućnost svakako mogla biti isključena u

---

<sup>44</sup> Više DIKA, M., „Tko može biti punomoćnik u parničnom postupku?“, *Pravo i porezi*, br. 1., 2007., br. 3-9, 2006., str. 6.

<sup>45</sup> Tako je u 2011. godini zastupanjem ostvareno 19.404.000,00 kn, dok je na ime troškova trebalo isplatiti iz državnog proračuna 15 108 000,00 kn. Vidi Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2011. godinu, str. 73.

<sup>46</sup> Uočeno je da država uopće ne koristi institut prijebaja pa dolazi do situacija da određena pravna osoba naplati svoje potraživanje primjerice s osnove naknade štete od države, a država ne može naplatiti svoje potraživanje s osnove poreza, isplaćenih poticaja i slično. Vidi Izvješće o radu Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2011. godinu, str. 82.-83.

punomoći koja bi bila dana državnom odvjetništvu. Postoji mišljenje da državno odvjetništvo u navedenim postupcima ne bi ni smjelo imati mogućnost izdavanja punomoći trećima, pa ni svojim savjetnicima i to stoga što državno odvjetništvo, za razliku od odvjetnika (čl. 95. st. 1. t. 4. Zakona o parničnom postupku<sup>47</sup>), na to nije izrijeckom ovlašteno.<sup>48</sup>

Punomoć ovlašćuje državnoodvjetničke savjetnike na obavljanje svih radnji u postupku, osim ovlaštenja za podnošenje tužbe, povlačenje tužbe, priznanje tužbenog zahtjeva, odricanje od tužbenog zahtjeva, zaključenje nagodbe, podnošenje pravnog lijeka, odricanje od izjavljenog pravnog lijeka (čl. 125. b st. 2. ZDO-a). Budući da ZDO ne predviđa mogućnost da državnoodvjetnički savjetnici budu izrijeckom ovlašteni na poduzimanje tih radnji, oni te radnje na temelju dobivene punomoći ne bi nikada bili ovlašteni poduzeti. Dakle, na poduzimanje tih parničnih radnji u konkretnim predmetima ovlašteni su isključivo državni odvjetnici i njihovi zamjenici.

Državnoodvjetnički savjetnici u građansko-upravnim odjelima općinskih državnih odvjetništava temeljem dobivene punomoći samostalno zastupaju u sporovima kod kojih je vrijednost predmeta spora do 50.000,00 kuna, a u građanskoupravnim odjelima županijskih državnih odvjetništava u sporovima kojih vrijednost predmeta spora ne prelazi 500.000,00 kuna (125. b st. 3. ZDO-a). Dakle, u sporovima kod kojih vrijednost predmeta spora prelazi navedene iznose savjetnici nisu ovlašteni samostalno zastupati na temelju dobivene punomoći.<sup>49</sup> Ako bi državnoodvjetnički savjetnik poduzimao parnične radnje izvan granica dobivenih ovlaštenja u punomoći poduzete radnje bi se tretirale jednako kao i radnje koje je općenito poduzeo punomoćnik izvan granica dobivene punomoći.

U ZPP-u nije izrijeckom riješeno pitanje imaju li i stranke koje zastupaju državnoodvjetnički savjetnici pravo na nagradu prema odvjetničkoj tarifi. Smatramo da bi imale i to iz razloga što savjetnici nastupaju na temelju ovlaštenja koje im je kao svojim službenicima izdao državni odvjetnik, pa samim time nastupaju u ime državnog odvjetništva. Isto vrijedi i u slučajevima u kojima bi državno odvjetništvo zastupalo druge pravne osobe na temelju punomoći, ali uz uvjet da bi državnoodvjetnički savjetnici mogli od državnog odvjetništva dobiti punomoć i za zastupanje u takvim predmetima. Smatramo da su se sve nedorečenosti po pitanju statusa državnoodvjetničkih savjetnika kao zastupnika u parnici mogle izbjeći da nije izrijeckom propisano da oni svoje ovlaštenje za zastupanje temelje na punomoći državnoga odvjetnika. Mišljenja smo da bi bila učinkovitija odredba koja bi izričito propisivala da državni odvjetnik može ovlastiti savjetnike u svom odvjetništvu da zastupaju u konkretnom predmetima stranke koje je državno odvjetništvo ovlašteno zastupati na temelju zakona ili

---

<sup>47</sup> Zakon o parničnom postupku, „Narodne novine“, br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 (dalje: ZPP).

<sup>48</sup> Tako DIKA, M., *GPP, IV.*, str. 221.

<sup>49</sup> Iz relativno nejasnih zakonskih odredbi nije moguće izvesti određeni stav o tome bi li državnoodvjetnički savjetnici i u kojem statusu mogli nastupati i u tim sporovima.

punomoći. Na taj način bi se postiglo i približavanje statusa savjetnika statusu državnoodvjetničkog zamjenika uz ograničenja koja bi se odnosila na osnovu za zastupanje, vrste predmeta u kojima bi mogli zastupati te opsege ovlaštenja.

### **3.3. Državni odvjetnik kao zastupnik Republike Hrvatske u imovinskim sporovima pred inozemnim sudovima i tijelima**

Temeljem čl. 89. st. 1. i 2. ZDO-a Državno odvjetništvo RH zastupa RH u imovinskim sporovima pred inozemnim sudovima, ustanovama i drugim tijelima.<sup>50</sup> U postupcima koji se vode u inozemstvu u kojima je isključena mogućnost zastupanja RH po Državnom odvjetništvu RH, Glavni državni odvjetnik RH uz suglasnost Vlade RH ovlašćuje na zastupanje odgovarajućeg inozemnog stručnjaka, što je u pravilu odvjetnik iz zemlje gdje se vodi postupak. Bitno je napomenuti da ako se ne može direktno vršiti zastupanje, da se mogu angažirati odvjetnici, drugi stručnjaci, a sve uz ili bez sudjelovanja Državnog odvjetništva RH.<sup>51</sup> Primarno punomoć za zastupanje, ako zastupanje ne vrši Državno odvjetništvo RH, uz suglasnost Vlade RH daje Glavni državni odvjetnik RH, ali je Vlada RH ovlaštena i sama odlučiti da je zastupa odgovarajući hrvatski ili strani stručnjak. Na taj način Vlada RH u biti odlučuje o zastupanju u inozemstvu pa se u takvim slučajevima ne bi radilo o samostalnosti i neovisnosti državnog odvjetništva.<sup>52</sup> Ovi se postupci mogu podijeliti u dvije temeljne grupe, ovisno pred kojim tijelom se vodi postupak:

- postupci pred međunarodnim tijelima – međunarodne arbitraže, postupci pred međunarodnim arbitražama mogu proizaći iz spora koji je nastao između stranaka koje su sklopile određeni posao i ugovorile nadležnost međunarodne arbitraže ili iz bilateralnih ugovora o poticanju i zaštiti stranih ulaganja koje je sklopila RH s nizom stranih zemalja, u kojem slučaju je uvijek tužena RH neovisno o sporu između ugovornih strana.<sup>53 54</sup> Smatramo da je prijateljsko rješavanje spora kao

---

<sup>50</sup> Tijekom 2011. godine nije bilo novih sudskih postupaka pred inozemnim sudovima s tim da su u tijeku četiri sudska postupka. Primitveno je sedam zahtjeva za prijateljsko rješavanje spora pravnih osoba koje smatraju da je došlo do povrede bilateralnog ugovora koji je sklopila Republika Hrvatska radi zaštite stranih ulaganja. Podnošenje ovih zahtjeva je procesna pretpostavka za pokretanje postupka međunarodne arbitraže.

<sup>51</sup> Prilikom zastupanja u inozemstvu, u pravilu, prema procesnom pravu stranih zemalja nije dozvoljeno direktno zastupanje od strane Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, ali bez obzira na to vrlo često se zbog mjerodavnog stranog prava i potrebe dobrog poznavanja stranog jezika jer ne može vršiti direktno zastupanje u inozemstvu, pa se tada koriste mogućnosti iz čl. 19. ZDO-a.

<sup>52</sup> Više JUG, J., NAKIĆ, J., *op. cit.* (bilj. 40.), str. 58.

<sup>53</sup> U 2009. godini vođen je jedan postupak protiv RH pred međunarodnom arbitražom na temelju Ugovora o zaštiti i poticanju stranih ulaganja sklopljenog između RH i Republike Austrije u kojem, sukladno odluci Vlade RH, RH zastupa inozemna odvjetnička kuća, uz sudjelovanje Državnog odvjetništva RH. Vidi Izvješće o radu državnih odvjetništava u 2009. godini, str. 44.

<sup>54</sup> Državno odvjetništvo RH imalo je u radu sedam predmeta u kojima su se strani ulagači obratili RH radi mirnog rješavanja spora prije pokretanja arbitražnog postupka. U takvim slučajevima Državno odvjetništvo RH u suradnji s Ministarstvom gospodarstva, Ministarstvom financija i po potrebi drugim državnim tijelima analizira predmete i razmatra osnovanost zahtjeva ulagatelja. Tako su u dva slučaja zahtjevi predlagatelja ocijenjeni osnovanima te su sklopljene nagodbe (s američkim i švedskim ulagačima)

procesna pretpostavka za pokretanje arbitražnog postupka izuzetno važna faza postupka koja traži maksimalni angažman svih nadležnih tijela i visoku stručnu razinu svih sudionika. Sklapanje nagodbe kad je zahtjev osnovan ne znači samo značajno manji financijski trošak, odnosno rashod državnog proračuna, već doprinosi jačanju povjerenja stranih ulagača i međunarodnog ugleda države.

Postupci koji se vode u inozemstvu pred sudovima te zemlje.<sup>55</sup>

Zastupanje pred stranim sudovima obuhvaća i vođenje ovršnih postupaka pred tim sudovima, što je također u nadležnosti Državnog odvjetništva RH. Ovi predmeti mogu se podijeliti u tri osnovne grupe: 1) predmeti radi naplate parničnih troškova koje su strani državljani dužni platiti temeljem pravomoćnih presuda i rješenja sudova u RH, 2) predmeti radi naplate oduzete imovinske koristi ostvarene izvršenjem kaznenog djela i 3) naplata protupravno isplaćene invalidnine ili posebnog doplatka koji su plaćeni korisnicima u inozemstvu prema rješenjima Grada Zagreba, Gradskog ureda za zdravstvo, rad, socijalnu zaštitu i branitelje na temelju Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, odnosno Zakona o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji.

Nadležna državna odvjetništva, nakon pravomoćno okončanih sudskih postupaka u kojima su sudjelovala kao zastupnici RH, te nakon što utvrde da dužnik nema prebivalište, niti imovinu u RH, dostavljaju presudu Državnom odvjetništvu RH radi pokretanja postupka pred stranim sudom. Problem u ovim postupcima predstavljaju sljedeće okolnosti: a) vrlo često nije poznata adresa dužnika u inozemstvu, b) prije pokretanja postupka ovrhe u inozemstvu treba se kod nadležnog stranog suda provesti postupak priznanja sudske odluke, c) u postupcima radi isplate neosnovano primljenih iznosa invalidnine ili posebnog dodatka potrebno je kod nadležnog stranog suda podići tužbu radi isplate dužnog iznosa i provesti cijeli parnični postupak. Tek nakon toga moguće je kod nadležnog

---

čime su izbjegnuti postupci pred međunarodnom arbitražom. Vidi Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2011. godinu, str. 68.

<sup>55</sup> Državno odvjetništvo RH imalo je 2009. godine u radu 23 predmeta koji su se vodili pred sudovima i tijelima drugih zemalja i to u: Sjedinjenim Američkim Državama 1, Republici Njemačkoj 1, Republici Austriji 1, Bosni i Hercegovini 18 i Republici Srbiji 2. U predmetima koji su se vodili pred sudovima Bosne i Hercegovine i Srbije u 14 predmeta tužitelji su pravne i fizičke osobe iz tih država, 5 predmeta vodi se po tužbama RH protiv pravnih i fizičkih osoba iz tih država, a u jednom predmetu tužitelji su pravne osobe iz Ujedinjenog Kraljevstva i Slovenije. Predmeti u kojima je tužitelj RH odnose se na tužbe radi naplate nezakonito stečenog osobnog doplatka s osnove vojnog invaliditeta ili nezakonitog zaprimanja osobne invalidnine od strane punomoćnika, a nakon smrti korisnika invalidnine. Još u 2008. g. uočena je tendencija pokretanja sporova radi zaštite stranih ulaganja ili njihova najava. Uočeno je da neki bilateralni ugovori o zaštiti stranih ulaganja ne štite u dovoljnoj mjeri interese RH. Mišljenja smo da bi zbog toga trebalo pristupiti stvaranju stručnih timova koji će se educirati za pregovaranje i sklapanje bilateralnih ugovora o zaštiti i poticanju stranih ulaganja te za zastupanje u međunarodnim arbitražama, te osigurati sredstva za njihovu edukaciju, kao što su to učinile mnoge zemlje u razvoju. Vidi Izvješće o radu državnih odvjetništava u 2009. godini, str. 44.; Državno odvjetništvo RH imalo je u radu četiri predmeta koji su vođeni pred sudovima drugih zemalja i to u: Republici Njemačkoj jedan, Nizozemskoj jedan, Bosni i Hercegovini dva i Italiji jedan. U 2011. godini nisu vođeni arbitražni postupci u kojima bi stranka bila RH. U Njemačkoj se vodi postupak po tužbi RH koji se odnosi na podjelu imovine bivše SFRJ. U Nizozemskoj se vodi postupak protiv RH kao tužene radi poništaja pravorijeka arbitražnog suda. U Bosni i Hercegovini RH je tužena radi naknade štete ili isplate, a u Italiji RH sudjeluje kao umješać u postupku pred Upravnim sudom zbog ometanja televizijskog signala.

suda pokrenuti ovršni postupak.

### **3.4. Državni odvjetnik kao stranka u postupku**

Stankom u parničnom postupku mogu biti pravni subjekti, određena državna tijela, stanoviti oblici udruživanja ljudi koji ispunjavaju određene uvjete te neki drugi entiteti za koje je to zakonom predviđeno. Kada u svojstvu stranke određena državna tijela nastupaju u parničnom postupku, ona nastupaju, po jednom shvaćanju kao stranke po službenoj dužnosti utemeljenoj na zakonu, po drugom kao organi države kao stranke.<sup>56</sup> S obzirom na odredbu čl. 78. ZPP-a treba uzeti da je u hrvatskom pravu izvan dvojbe da državni odvjetnik ima status stranke kad je zakonom ovlašten na pokretanje postupka. Ipak, u parnicama u kojima državni odvjetnik sudjeluje kao stranka strankom je u određenom sporednom smislu i država jer će ona biti osuđena na naknadu troškova postupka (čl. 154. a ZPP-a). Državni odvjetnik bi u incidentalnom postupku u kojem bi se odlučivalo o troškovima postupka nastupao u svoje ime, a za račun države kojoj bi trebalo nešto dosuditi ili koja bi trebala biti osuđena nešto platiti; bio bi to posebni slučaj tzv. procesnog namjesništva. Mogao bi se zastupati i stav da bi strankom u incidentalnom postupku u kojem bi se odlučivalo o troškovima postupka stranka bila RH, a da bi državno odvjetništvo nastupalo kao zastupnik po zakonu države, dakle analogno kao kad je zastupa u njezinim imovinsko-pravnim sporovima.<sup>57</sup>

U teoriji se raspravlja o problemu procesnog položaja osoba koje, obavljajući funkciju sličnu onoj koju obavlja državni odvjetnik, pokreću parnice na koje ih zakon izričito ovlašćuje iako same nisu subjekti spornih građanskopravnih odnosa. Prema nekim mišljenjima, takvim subjektima treba priznati procesni položaj stranke – organska teorija; sa stajališta teorije zastupanja (*Vertretungstheorie*) ti subjekti nisu stranke već parnicu vode u ime i za račun trećega kojega zastupaju.<sup>58</sup>

## **4. OVLAŠTI GRAĐANSKO-UPRAVNIH ODJELA DRŽAVNIH ODVJETNIŠTAVA PREMA POSEBNIM PROPISIMA**

Nizom posebnih propisa nadopunjuje se i određuje osnovna nadležnost građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava. Ovdje navodimo samo nekoliko značajnijih:

### ***a) Uloga državnog odvjetništva u postupcima protiv države radi naknade štete***

Ovdje se prvenstveno moramo osvrnuti na Zakon o parničnom postupku i to njegovu odredbu iz čl. 186. a.<sup>59</sup> Temeljem čl. 186. a osoba koja namjerava

<sup>56</sup> Tako DIKA, M., *GPP*, IV, str. 17.-18.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Op. cit.* TRIVA - DIKA, *GPPP*, str. 298.

<sup>59</sup> Vidi ŠUMANOVIĆ, M., „Tužbe u parničnom postupku“, u CRNIĆ, I., DIKA, M., GRBIN, I.,

podnijeti tužbu protiv RH dužna se prije podnošenja tužbe obratiti nadležnom državnom odvjetništvu sa zahtjevom za mirno rješenje spora.<sup>60</sup> Ako je ovaj zahtjev podnesen nenadležnom državnom odvjetništvu, smatrat će se da je podnesen nadležnom državnom odvjetništvu istekom roka od osam dana.<sup>61</sup> Podnošenjem zahtjeva prekida se zastarijevanje.<sup>62</sup> Nagodba postignuta između podnositelja zahtjeva i Državnog odvjetništva, po ovom zahtjevu ima svojstvo ovršnosti. Ako zahtjev ne bude prihvaćen ili o njemu ne bude odlučeno u roku od tri mjeseca od njegova podnošenja, podnositelj zahtjeva može podnijeti tužbu nadležnom sudu. Sud će odbaciti tužbu protiv RH podnesenu prije donošenja odluke o zahtjevu za mirno rješenje spora, odnosno prije isteka roka od tri mjeseca.<sup>63</sup> Ove odredbe se ne primjenjuju u slučajevima kada je posebnim zakonom propisan postupak podnošenja zahtjeva za mirno rješenje spora nadležnom državnom odvjetništvu ili nekom drugom tijelu. Osnovni cilj i svrha ove odredbe je pokušati što više sporova, gdje je RH tužena, riješiti mirnim putem.<sup>64</sup> Postavlja se pitanje je li ta norma protuustavna jer se uvodi obveza obraćanja prije podnošenja tužbe protiv RH radi pokušaja mirnog rješenja spora, na koji način bi moglo doći do toga da je jedna stranka u parničnom postupku u privilegiranom položaju u odnosu na druge stranke. Međutim, radi se o pragmatičnom rješenju kojim se namjeravalo smanjiti broj parničnih postupaka protiv RH, ali je u praksi i dalje ta norma ostala

HRVATIN, B., JELČIĆ, O., SESSA, Đ., ŠUMANOVIĆ, M., *Novote u parničnom postupku*, Organizator, Zagreb, 2003., str. 181.-182.

<sup>60</sup> Nije se ostvarila procesna pretpostavka za podnošenje tužbe protiv Republike Hrvatske kad se tužitelj prethodno obratio sa zahtjevom za mirno rješenje spora Ministarstvu obrane umjesto nadležnom državnom odvjetništvu (VS, Revr 466/04 od 10.11.2004. – IO 1/05-233; Revr 373/04 od 3.2.2005. – IO 2/05 – 285); Ako se osoba koja namjerava podnijeti tužbu protiv Republike Hrvatske prije podnošenja tužbe nije obratila nadležnom državnom odvjetništvu sa zahtjevom za mirno rješenje spora, sud neće tužbu prosljediti nadležnom državnom odvjetništvu, već će je odbaciti (ŽS u Vukovaru, Gž 1062/04 od 8.6.2004. – IO 2/04-291.); Propusti li to učiniti, njenu će tužbu sud odbaciti bez obzira na to što se ona prethodno obratila upravnom tijelu (VS, Rev 520/07 od 3.10. 2007. – IO 2/07-232). Vidi kod GRBIN, I., *Zakon o parničnom postupku sa sudskom praksom, bilješkama, napomenama, priložima i abecednim kazalom*, peto, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2010., str. 207.-208.

<sup>61</sup> Da bi postojala odgovornost RH prema čl. 83. st. 1. ZDO sve opće i posebne pretpostavke moraju biti ispunjene kumulativno. Ako nedostaje jedna od pretpostavki, nema odgovornosti RH. Vrlo teško je unaprijed nabrajati moguće situacije nepravilnog ili nezakonitog rada jer će to vrlo često ovisiti o konkretnim okolnostima slučaja.

<sup>62</sup> Do prekida (sada zastoja) zastarijevanja tražbine dolazi podnošenjem zahtjeva nadležnom odvjetništvu za mirno rješenje spora, a ne tek podnošenjem tužbe sudu (VS, Rev 343/2006-3 od 9.1.2008. – IO 2/08-214).

<sup>63</sup> U slučaju kada je tužba protiv Republike Hrvatske podnesena prije isteka roka od tri mjeseca iz čl. 186. a st. 5. ZPP-a, sud će odbaciti tužbu u bilo kojem stadiju postupka, čak i kada je cijeli dokazni postupak proveden (ŽS u Koprivnici, Gž 1512/07 od 13.9.2007. – ING PSP 2008-8-12); Ako je tuženik Republika Hrvatska, sud je dužan prilikom prethodnog ispitivanja tužbe utvrditi je li tužitelj postupio u skladu s odredbom čl. 186. a ZPP-a, budući da je to procesna pretpostavka temeljem koje je sud dužan odbaciti tužbu kao nedopuštenu (ŽS u Varaždinu, Gž 1469/06 od 20.12.2006. – IO 2/07 – 232 A).

<sup>64</sup> Među ovim sporovima najčešći su zahtjevi radi naknade imovinske i neimovinske štete prouzročene vozilima MUP-a i MORH-a, naknade imovinske i neimovinske štete koja je posljedica povrede na radu, naknade neimovinske štete zbog uvjeta u zatvorskim ustanovama, naknade štete zbog neutemeljenog uhićenja i/ili neopravdane osude, a podignute su i tužbe radi naknade štete i prestanka diskriminacije na temelju Zakona o zabrani diskriminacije.

bez svog učinka.<sup>65</sup> Postavlja se pitanje koje je to “nadležno državno odvjetništvo” kojem su se stranke dužne obratiti prije podnošenja tužbe protiv RH radi mirnog rješenja spora. Smatramo da je to ono državno odvjetništvo koje bi bilo nadležno za zastupanje pred nadležnim sudom ako bi se pokrenuo parnični postupak.<sup>66</sup>

Međutim u nekim predmetima se ne može utvrditi osnovanost i/ili visina postavljenog zahtjeva i sklopiti izvansudska nagodba. Veliki postotak takvih sporova čine radni sporovi što je najčešće posljedica ne donošenja provedbenih propisa od strane nadležnih ministarstava, ne vođenja ili nepravilnog vođenja određenih evidencija.<sup>67</sup>

### ***b) Uloga državnog odvjetništva u davanju pravnih mišljenja po Zakonu o poljoprivrednom zemljištu***

Temeljem čl. 72. Zakona o poljoprivrednom zemljištu<sup>68</sup> Državno odvjetništvo RH daje prethodno mišljenje na nacрте ugovora o dugogodišnjem zakupu, a županijska državna odvjetništva daju prethodno mišljenje na nacрте ugovora o prodaji i zakupu poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu države. Rok za davanje mišljenja je 30 dana od zaprimanja nacрте ugovora i sve potrebne dokumentacije. Na temelju ove odredbe državno odvjetništvo je nadležno davati mišljenje na nacрте ugovora, te provjeravati pravnu utemeljenost pravnog posla za sklapanje ugovora o zakupu, dugogodišnjem zakupu i prodaji poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH. Riječ je zapravo o kontroli zakonitosti navedenih ugovora. Na ugovore koji su pravno valjani državno odvjetništvo daje pozitivno mišljenje. U slučaju kad se utvrdi neka pogreška državno odvjetništvo, cijeneći svaki konkretni slučaj, preispituje može li se otkloniti počinjena pogreška, a da se time ne dovede u pitanje ravnopravnost svih sudionika u natječaju i imovinski interesi države. Ako se počinjena pogreška u postupku može naknadno otkloniti, po njenom otklanjanju državno odvjetništvo može dati novo pozitivno mišljenje.

---

<sup>65</sup> Očigledno i dalje prevladava pristup da ne treba sklapati nagodbe i da treba čekati sudske odluke. Riječ je o inertnosti pojedinih zamjenika državnih odvjetništava i pogrešnom pristupu rješavanju zahtjeva za mirno rješenje spora. U svim slučajevima gdje ima osnove za sklapanje nagodbe (ili barem djelomično), treba inzistirati na sklapanju nagodbe. Određeni problemi zasigurno postoje u komunikaciji s državnim tijelima koja su dužna promptno dostavljati činjenice i dokaze, a također se vrlo često koristi sintagma “nisu osigurana sredstva u proračunu”, a koja ne može biti razlog nesklapanja nagodbi.

<sup>66</sup> Republika Hrvatska kao pravna osoba, poslodavac, investitor i naručitelj radova i osoba javnog prava odgovara za štetu po različitim pravnim osnovama što je propisano Zakonom o obveznim odnosima, Zakonom o oružanim snagama, Zakonom o policiji, Zakonom o sustavu državne uprave i dr. te posebnim propisima kao što su Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija i Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata koji su doneseni 2003. godine.

<sup>67</sup> Najčešće je riječ o tužbama državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, najčešće Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva obrane i Ministarstva pravosuđa, Uprave za zatvorski sustav za prekovremeni rad, za posebne uvjete rada i naknadu plaće za godišnji odmor i sudovima radi isplate razlike plaće po Kolektivnom ugovoru i tužbe zbog prestanka radnog odnosa u tijelima državne uprave.

<sup>68</sup> Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „*Narodne novine*“ br. 152/08, 25/09, 153/09, 21/10, 90/10, 124/10, 39/11, 61/11.



### **c) Uloga državnog odvjetništva u primjeni Obiteljskog zakona vezano za povrat troškova privremenog uzdržavanja**

Državno odvjetništvo ovlašteno je pokrenuti i parnicu radi povrata troškova uzdržavanja koje su isplatili Centri za socijalnu skrb temeljem rješenja o privremenom uzdržavanju, koja rješenja su Centri donijeli temeljem čl. 352. Obiteljskog zakona<sup>69</sup>, po prijedlogu jednog roditelja ili po službenoj dužnosti, ukoliko drugi roditelj obveznik uzdržavanja ne plaća zakonsko uzdržavanje po presudi.<sup>70</sup> Državno odvjetništvo smatra da su nužne izmjene i dopune ObZ-a u dijelu kojim je uređen institut privremenog uzdržavanja, kako bi se sudski postupak izbjegao ili proveo na jednostavniji i učinkovitiji način.

### **d) Uloga državnog odvjetništva u procesu uknjižbe vlasništva i drugih stvarnih prava na Republiku Hrvatsku**

Uknjižba prava vlasništva RH na nekretninama je od izuzetnog značaja za RH i predstavlja prioritetan posao u radu građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava.<sup>71</sup> Odredbom čl. 215. Zakona o zemljišnim knjigama<sup>72</sup> državno odvjetništvo je dobilo ovlast da u slučajevima kad određena isprava kojom se raspolagalo nekretninama ne sadrži potrebnu tabularnu izjavu ili ima neke druge nedostatke zbog kojih nije podobna za uknjižbu prava vlasništva u zemljišnim knjigama, a pravna osoba koja ju je izdala više ne postoji i nema pravnog slijednika, može supotpisati tu ispravu i izdati tabularnu izjavu kako bi se mogla izvršiti uknjižba prava vlasništva. Postupanjem u ovim predmetima, koje je povjereno županijskim državnim odvjetništvima, značajno se doprinijelo sređivanju faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja nekretnina u pojedinačnim slučajevima i to izvansudskim putem.<sup>73</sup>

<sup>69</sup> Obiteljski zakon, „Narodne novine“ br. 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11, 61/11. (dalje: ObZ).

<sup>70</sup> Državno odvjetništvo je ukazivalo na teškoće u primjeni zakona jer se radi o tražbini koja je u biti uzdržavanje koje traje do tri godine i mjesečno se uplaćuje, a može se uplaćivati tužbom kao obični verzijski zahtjev samo za uplaćeni iznos. Uočeno je da dužnici najčešće nemaju imovine na kojoj bi se mogla provesti ovrha, pa država teško naplaćuje naknadu za privremeno uzdržavanje. Radi se o predmetima u kojima se poduzimaju brojne radnje koje uzrokuju troškove, a upitna je i naplata osnovnog potraživanja. Ponekad se radi i o osobama koje nisu hrvatski državljani, nepoznatog su prebivališta i boravišta i bez imovine u Republici Hrvatskoj, koji predmeti su u izvidima.

<sup>71</sup> Državno odvjetništvo je do kraja 2011. godine provjerilo ukupno 1 523 335 katastarske čestice ili 99,79 % katastarskih čestica za koje su nam dostavljeni podaci od Ministarstva pravosuđa, Sektora za zemljišne knjige, ali i daljnjih 206 503 za koje je vlastitim provjerama utvrdilo da bi mogle biti vlasništvo RH te je na taj način uknjižilo još daljnjih 137 197 zemljišnih čestica na ime RH. S obzirom na to da u Republici Hrvatskoj preko 280 katastarskih općina nema zemljišne knjige ili su stavljene izvan snage, a tu se također nalaze značajne nekretnine u vlasništvu države, državno odvjetništvo je započelo postupke „polaganja isprava“ kod sudova radi njihove evidencije i zaštite imovinskih interesa države. Do kraja 2011. godine na ovaj je način evidentirano vlasništvo države na 8671 katastarskoj čestici. Vidi Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2011. godinu, str. 96.

<sup>72</sup> Zakon o zemljišnim knjigama, „Narodne novine“, br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10.

<sup>73</sup> U 2011. godini zaprimljeno je ukupno 606 zahtjeva za izdavanje tabularne isprave (5 % više nego u 2010. godini), od čega je većina zahtjeva ocijenjena osnovanima te su izdane zatražene tabularne isprave. Vidi Izvješće Državnog odvjetništva Republike Hrvatske za 2011. godinu, str. 86.

U postupcima izmjere, osnivanja i preoblikovanja zemljišnih knjiga sudjeluje i državno odvjetništvo kao zastupnik države. Radi otklanjanja određenih zapreka i ubrzavanja ovih postupaka koji su značajni, ne samo zbog zaštite imovine RH, već i zbog bržeg i kvalitetnijeg načina raspolaganja nekretninama, a time i poticanja ulaganja, državno odvjetništvo je predložilo i određene izmjene i dopune Zakona o zemljišnim knjigama. Mišljenja smo da bi bilo nužno izvršiti i određene izmjene i dopune Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina<sup>74</sup> te podzakonskih akata jer bi primjerice označavanje pravnog statusa nekretnine (šumsko zemljište, građevinsko zemljište i sl.) o kojem ovisi i način raspolaganja, značajno ubrzalo rješavanje imovinskopravnih odnosa. U praksi postoji veliki broj geodetskih elaborata koji su provedeni u katastru, a nisu provedeni u zemljišnim knjigama. Smatramo da bi se izmjenama određenih propisa moglo osnažiti ove elaborate što bi omogućilo da ti već izrađeni i naplaćeni elaborati koji se nalaze u katastru budu provedeni u zemljišnim knjigama.

## 5. POJEDINA POREDBENOPРАВNA RJEŠENJA DRŽAVA NASTALIH RASPADOM SFRJ

### 5.1. Federacija Bosna i Hercegovina

Pravobranilačka funkcija u Federaciji Bosne i Hercegovine nije uređena na jedinstven način.<sup>75</sup> Na nivou FBiH organizacija, pravni i materijalni položaj federalnih pravobranilaca i zamjenika federalnih pravobranilaca je uređen i reguliran Zakonom o Federalnom pravobranilaštvu.<sup>76</sup> Riječ je o organu nadležnom za zaštitu imovine i imovinskih interesa države i može ga se promatrati kroz dva načina organizacije, bilo po sustavu i načinu organizacije sudova,<sup>77</sup> bilo po sustavu i načinu uređenja tužilaštava u FBiH.<sup>78</sup> Bitni preduvjet ovakvog uređenja bi bio

<sup>74</sup> Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, „*Narodne novine*“, br. 16/07, 124/10.

<sup>75</sup> Unutar FBiH, to jest na nivou kantona, pravobranilačka funkcija je uređena sa deset različitih kantonalnih zakona o pravobranilaštvu. Naime svaki kanton u okviru ustavom propisanih nadležnosti, ovlašten je i nadležan za uređenje pravobranilačke funkcije na nivou kantona. U tom smislu svaki kanton donosi svoj zakon o pravobranilaštvu kojim uređuje organizaciju pravni i materijalni položaj kantonalnih pravobranilaca i zamjenika kantonalnih pravobranilaca i isključivo je nadležan za uređenje pravobranilačke funkcije na području tog kantona.

<sup>76</sup> Zakon o federalnom pravobranilaštvu, „*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*“, br. 2/9, 12/98, 18/2000, 61/06.

<sup>77</sup> U smislu da se pravobranilačka funkcija uredi i organizira na svim nivoima vlasti (na nivou općina i gradova, na nivou kantona, te na nivou Federacije).

<sup>78</sup> Ovakvim načinom organizacije, pravobranilaštva bi bila organizirana na nivou Federacije i na nivou kantona. Pravobranilaštvo na nivou Federacije bi bilo nadležno za zaštitu imovine FBiH. Pravobranilaštva na nivou kantona bi bila nadležna za zaštitu imovine kantona i općina. U ovom slučaju pravobranilci na kantonalnom nivou bi zastupali u sudskim i drugim postupcima kanton i općine tog kantona. Organizacijski i funkcionalno gledano ovakav način uređenja pravobranilačke funkcije je veoma funkcionalan, sa boljom koordinirajućom povezanošću, te ekonomski mnogo prihvatljiviji u odnosu na prethodni prijedlog, iz razloga kako funkcionalnije iskorištenosti prostora, potrebe mnogo manjeg broja administrativnog osoblja, a što bi za posljedicu imalo znatno manje financijske izdatke. Vidi Projekat reforme pravobranilačke funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, Udruženje pravobranilaca/pravobranitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine, veljača 2011., [http://upuf.ba/wp-content/uploads/Projekat\\_reforme\\_pravobranilastva.pdf](http://upuf.ba/wp-content/uploads/Projekat_reforme_pravobranilastva.pdf),

da se na nivou FBiH-a donese jedan zakon o pravobranilaštvu koji bi se odnosio na sve nivoe pravobranilaštava, kojim bi se uredili organizacija, nadležnost, postupak imenovanja, uvjeti u pogledu imenovanja, period trajanja mandata, pravni i materijalni status pravobranilaca, i dr.

Pravobranilaštvo vrši poslove pravnog savjetovanja i zakonskog zastupanja FBiH pred sudovima i drugim organima u FBiH i inozemstvu.<sup>79</sup> Vršiti poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa FBiH, njenih institucija i drugih organizacija FBiH koje se financiraju iz proračuna FBiH.<sup>80</sup> Nadalje, može zastupati pravne osobe koje su tužene u upravnom sporu, ako ga one na to ovlaste. Također zastupa FBiH, njene institucije i druge organizacije pred međunarodnim sudovima, sudovima drugih država, međunarodnim arbitražama i organima drugih država. Ako po propisima strane države Pravobraniteljstvo ne može neposredno zastupati FBiH, njene institucije i organizacije pred arbitražama, tribunalima i drugim državnim organima i organizacijama, Vijeće ministara ovlastiti će osobu koja će vršiti zastupanje, u skladu s propisima te države.<sup>81</sup> Institucije FBiH i druge organizacije dužne su blagovremeno obavijestiti Pravobraniteljstvo o slučajevima u kojima je ono ovlašteno da ih zastupa i ulaže pravna sredstva i poduzima druge zakonom određene pravne radnje i dostaviti mu svu potrebnu dokumentaciju. Pravobraniteljstvo poduzima pravne radnje i sredstva za ostvarivanje funkcije i na vlastitu inicijativu. Pravobraniteljstvo pruža stručnu pomoć institucijama FBiH, javnim agencijama, javnim korporacijama i drugim organizacijama FBiH utvrđenim zakonom FBiH u rješavanju imovinsko-pravnih pitanja i daje mišljenje u vezi sa zaključivanjem ugovora imovinsko-pravne prirode. Institucije i organizacije dužne su pribaviti mišljenje Pravobranilaštva prije zaključenja ugovora o kupoprodaji, zamjeni, zakupu, prijenosu na privremeno ili trajno korištenje stvari, uz naknadu ili bez naknade, ugovora o koncesiji, ugovora o građenju i udruživanju sredstava za građenje, kao i drugih ugovora kojima se raspolaze stvarima, odnosno materijalnim pravima ili pribavljaju stvari u vlasništvu FBiH osim ako je vrijednost od 10.000,00 KM. Zaključeni ugovor imovinsko-pravne prirode pravne osobe su dužne dostaviti Pravobranilaštvu u roku od 15 dana od dana zaključivanja ugovora. Ako Pravobraniteljstvo smatra da je zaključeni ugovor ništavan, podnijet će nadležnom sudu tužbu za utvrđivanje ništavosti, a u slučaju da ugovorena cijena ne odgovara prometnoj vrijednosti – tužbu za raskid

---

str. 31.

<sup>79</sup> Ako Pravobraniteljstvo po zakonu treba zastupati stranke čiji su interesi u suprotnosti, a jedna od njih je FBiH, Pravobraniteljstvo zastupa FBiH, međutim ako nijedna od tih stranaka nije FBiH, Pravobraniteljstvo neće zastupati nijednu stranku. U vršenju poslova zastupanja Pravobraniteljstvo je ovlašteno poduzimati sve radnje koje poduzima stranka u postupku, u skladu sa zakonima FBiH, zakonima entiteta i zakonima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

<sup>80</sup> Poslove zastupanja FBiH i institucija Pravobraniteljstvo vrši i pred Sudom FBiH, i institucijama FBiH u upravnom postupku, pred sudovima i drugim organima u entitetima, kao i pred Sudom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i organima uprave u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine u upravnim stvarima.

<sup>81</sup> Pravobraniteljstvo, po njihovom zahtjevu, može zastupati i entitete Bosne i Hercegovine – Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku i brčko Distrikt Bosne i Hercegovine pred inozemnim sudovima, arbitražama, tribunalima i drugim inozemnim državnim organima i organizacijama.

ili izmjenu ugovora.<sup>82</sup> U postupku donošenja zakona i drugih propisa kojima se uređuju imovinsko-pravni odnosi, a stječu prava i stvaraju obveze prema stvarima u vlasništvu FBiH, obavezno se pribavlja mišljenje Pravobranilaštva. Ako Pravobraniteljstvo smatra da ne treba pokrenuti postupak pred sudom ili drugim organom ili treba povući tužbu ili se odreći tužbenog zahtjeva, priznati zahtjev protivne stranke ili zaključiti nagodbu, zatražit će od subjekta kojeg zastupa stav o daljnjem postupanju.<sup>83</sup>

## 5.2. Republika Srbija

Republičko javno pravobranilaštvo<sup>84</sup> definirano je zakonom kao organ koji poduzima pravne radnje i upotrebljava pravna sredstva pred sudovima i drugim organima radi ostvarivanja imovinskih prava i interesa Republike Srbije (dalje: RS), njenih organa, organizacija i drugih pravnih osoba čije se financiranje osigurava u proračunu ili iz drugih sredstava RS (čl. 7. ZJP).<sup>85</sup> Nadležnosti Republičkog javnog pravobranilaštva utvrđene su čl. 7-10, 12 i 13 ZJP-a. Temeljem navedenih odredaba pravobranilaštvo: 1) poduzima pravne radnje i koristi pravna sredstva pred sudovima i drugim nadležnim organima radi ostvarivanja imovinskih prava i interesa RS, njenih organa i organizacija i drugih pravnih osoba čije se financiranje osigurava u proračunu RS ili iz drugih sredstava RS; u tim postupcima zastupa RS i njene organe i organizacije u položaju zakonskog zastupnika; 2) može zastupati i druge pravne osobe u pogledu njihovih imovinskih prava i interesa kad interesi tih pravnih osoba nisu u suprotnosti sa funkcijom koju vrši; 3) može pred Ustavnim sudom RS pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona, drugih propisa i općih akata kad ocijeni da su mu ovim propisima neposredno povrijeđena prava i interesi; 4) prije pokretanja parnice ili drugog postupka poduzima potrebne mjere radi sporazumnog rješavanja spornog odnosa u slučajevima u kojima to priroda spora dopušta; pravna ili fizička osoba koja ima namjeru pokrenuti postupak protiv RS ili pravne osobe čija imovinska prava i interese zastupa Republičko javno

<sup>82</sup> Na traženje pravobranilaštva u entitetima i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine, Pravobraniteljstvo daje mišljenje o imovinsko-pravnim ugovorima koje entiteti i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine i njihovi organi namjeravaju zaključiti sa stranim pravnim osobama.

<sup>83</sup> Više kod ŠABIĆ, S., „Organizacija pravni i materijalni položaj pravobranilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine“, oktobar, 2010., str. 1.-21. <http://www.upuf.ba/wp-content/uploads/Organizacija-pravni-i-materijalni-položaj-pravobranilaca-u-Federaciji-BiH.pdf>

<sup>84</sup> Institucija pravobranilaštva ima dugu tradiciju na području Srbije. Još 1842. godine, u tadašnjoj Kneževini Srbiji, ustanovljen je Pravitelstveni fiškal, kao poseban državni organ sa nadležnošću za obavljanje pravobranilačke funkcije. Ovaj poseban državni organ je ukinut nakon samo godinu dana rada, kada je obavljanje pravobranilačke funkcije vraćeno u okrilje Popečiteljstva (ministarstva) finansija. Međutim, i u okviru tog ministarstva pravobranilačku funkciju su uvijek vršili posebni službenici, o čemu trag nalazimo već u Nastavljenju za branitelja prava praviteljstvenih iz 1848. godine. U ovom obliku je pravobranilaštvo u Srbiji postojalo sve do 1934. godine i donošenja Zakona o državnom pravobranioštvu, kojim je, prvi put zakonom detaljno uređen položaj i organizacija pravobranilaštva, kao posebnog državnog organa u sastavu Ministarstva finansija. Više o povijesti pravobranilačke funkcije prije Drugog svjetskog rata pogledati u *Obrazloženju prijedloga Zakona o Državnom pravobranioštvu – Zakon o Državnom pravobranioštvu od 15. jula, 1934. god.*, Zbirka zakona, protumačenih sudskom i administrativnom praksom, Sv. 225, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon A.D, Beograd, 1934.

<sup>85</sup> Zakon o javnom pravobranilaštvu, „Službeni glasnik“, br. 43/91 (dalje: ZJP).

pravobranilaštvo može se sa prijedlogom za sporazumno rješenje spornog odnosa obratiti Republičkom javnom pravobranilaštvu koje je dužno da podnositelja u roku od 30 dana od dana prijema, zahtjeva obavijesti o poduzetim mjerama i njihovom rezultatu;<sup>86</sup> 5) u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva pravnim osobama čija imovinska prava i interese zastupa daje pravno mišljenje u vezi sa zaključivanjem imovinskopravnih ugovora i o drugim imovinskopravnim pitanjima.

Određeni broj nadležnosti Republičkog javnog pravobranilaštva utvrđen je i nizom posebnih zakona. Jedan dio tih nadležnosti predstavlja samo posebno naglašenu ulogu Republičkog javnog pravobranilaštva kao zastupnika RS-a ili pravnog savjetnika državnih organa u nekim specifičnim pravnim postupcima, odnosno specifičnim pravnim situacijama.<sup>87</sup> Međutim, drugi dio tih posebnih nadležnosti odnosi se na situacije u kojima Republičko javno pravobranilaštvo ne postupa kao zastupnik RS-a, već kao stranka u postupku. Također, neke od ovih nadležnosti, strogo gledajući, ne spadaju u vršenje pravobranilačke funkcije, ali su povjerene pravobranilaštvu zbog ocjene zakonodavca dabi upravo pravobranilaštvo, zbog svojih stručnih kapaciteta, bilo najefikasniji vršitelj određenih poslova. Neke od ovih posebnih nadležnosti Pravobranilaštva propisane su: 1) čl. 17. Zakona o prometu nepokretnosti<sup>88</sup> – podnošenje tužbe za poništaj ugovora na osnovu kojeg pravna osoba otuđuje nekretnine iz državnog ili društvenog vlasništva, odnosno pribavlja nekretnine u državno ili društveno vlasništvo, ako je ugovorena cijena u nesrazmjeru sa prometnom vrijednošću nekretnina u vrijeme zaključenja ugovora, na štetu državnog, odnosno društvenog vlasništva; 2) čl. 106. st. 2. Zakona o javnim nabavkama<sup>89</sup> – podnošenje zahtjeva za zaštitu prava u slučaju povrede javnog interesa u postupku javne nabave; 3) čl. 48. st. 4. Zakona o sredstvima u svojini RS<sup>90</sup> u vezi sa čl. 84 st. 1 i 2 Zakona o javnoj svojini<sup>91</sup> – podnošenje tužbe za utvrđenje udjela državnog vlasništva na stvarima koja pravna osoba koristi, a izgrađene su, odnosno pribavljene učešćem sredstava RS, pokrajine, općine ili grada; 4) čl. 38. Zakona o javnoj svojini – podnošenje tužbe za poništenje ugovora o pribavljanju i otuđenju nekretnina u vlasništvu RS-a koji je zaključen suprotno propisima, odnosno ako ugovorena naknada odstupa od propisane naknade ili od naknade koja se mogla ostvariti u vrijeme zaključenja ugovora; 5) čl. 11. st. 4. Zakona o upravnim sporovima<sup>92</sup> – podnošenje tužbe u upravnom sporu ako su upravnim aktom povrijeđena imovinska prava i interesi RS-a; 6) čl. 27. st. 3. Zakona o privrednim društvima<sup>93</sup> – podnošenje tužbe za promjenu poslovnog

---

<sup>86</sup> *Op. cit.* POZNIĆ, B., RAKIĆ-VODINELIĆ, V., *Građansko procesno pravo*, šesnaesto izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija a.d., Beograd, 2010., str. 104.

<sup>87</sup> Vidi Obrazloženje Zakona o pravobranilaštvu – radna verzija, <http://www.mpravde.gov.rs>

<sup>88</sup> Zakon o prometu nepokretnosti, „*Službeni glasnik RS*”, br. 42/98 i 111/09.

<sup>89</sup> Zakon o javnim nabavkama, „*Službeni glasnik RS*”, br. 116/08.

<sup>90</sup> Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, „*Službeni glasnik RS*”, br. 53/95, 3/96, 54/96, 32/97, 101/05 i 72/11.

<sup>91</sup> Zakon o javnoj svojini, „*Službeni glasnik RS*”, broj 72/11.

<sup>92</sup> Zakon o upravnim sporovima, „*Službeni glasnik RS*”, br. 111/09.

<sup>93</sup> Zakon o privrednim društvima, „*Službeni glasnik RS*”, br. 36/11 i 99/11.

imena privrednog društva koje vrijeđa javni moral; 7) čl. 193. Zakona o parničnom postupku<sup>94</sup> – sporazumno rješavanje spora prije podnošenja tužbe u parničnom postupku, po prijedlogu koji je obavezan podnijeti svatko tko namjerava podnijeti tužbu protiv RS-a.

### 5.3. Republika Slovenija

Državno pravobranilaštvo je zastupnik Republike Slovenije (dalje: RSL) i drugih subjekata (zastupa državu, njene organe i upravne organizacije u sastavu) pred sudovima i upravnim organima<sup>95</sup>, a može vršiti i druge zadatke određene zakonom<sup>96</sup>. Dakle, djeluje ili prema samom zakonu (*ex lege*) – državno pravobranilaštvo na osnovi orijentacijskih uputa od strane zastupanog pred sudovima zastupa državu, njene organe i upravne organizacije u sastavu, koji su pravne osobe (npr. u parničnim, izvanparničnim postupcima, radnim, socijalnim, upravnim sporovima) ili na osnovi ovlaštenja (*ex mandato*) – pred upravnim organima državno pravobranilaštvo zastupa subjekte na osnovi ovlaštenja. Takvo zastupanje državno pravobranilaštvo mora preuzeti.<sup>97</sup> Na njihov zahtjev, državno pravobranilaštvo državi, njenim tijelima i upravnim organizacijama u sastavu daje izvještaje o slučajevima njihovog zastupanja te pruža pravne savjete pri sklapanju ugovora sa kojima se ostvaruju, mijenjaju ili ukidaju stvarna prava na nekretninama te pri rješavanju drugih imovinskih pitanja. Pri zastupanju subjekata državni pravobranitelj obavlja sve procesne radnje koje u postupku ima pravo obavljati stranka.<sup>98</sup> Državno pravobranilaštvo zastupa RSL pred stranim i međunarodnim sudovima. Ako bi u određenom slučaju državno pravobranilaštvo moralo zastupati subjekte čije se koristi i interesi suprostavljaju, ono zastupa RSL.

ZPP-RSL određuje da ako netko namjerava započeti parnični ili drugi postupak protiv subjekta kojeg zastupa državno pravobranilaštvo, mora prethodno predložiti državnom pravobranilaštvu da se sporni odnos razriješi prije vođenja parničnog ili drugog postupka.<sup>99</sup> Državno pravobranilaštvo mora što prije, a najkasnije u 30 dana, poduzeti odgovarajuće mjere i obavijestiti predlagача o stajalištu o njegovom prijedlogu. U slučaju da se postigne sporazum, državni pravobranitelj odnosno pomoćnik državnog pravobranitelja sklapa nagodbu izvan suda. Ako je

<sup>94</sup> Zakon o parničnom postupku, „Službeni glasnik RS”, br. 72/11 (dalje ZPP-RSL).

<sup>95</sup> Državni pravobranitelj može nastupati u upravnim sporovima i kao tzv. zastupnik javnog interesa, tj. kao posebna stranka. U tom smislu može podnijeti tužbu, protutužbu ili prijaviti sudjelovanje u postupku. Radi se o osporavanju konačnih upravnih odredbi, sa kojima je udovoljeno zahtjevu pojedinca, ali na štetu javnog interesa.

<sup>96</sup> Primjerice sklapanje nagodbi u vezi sa vraćanjem investicija u telekomunikacije – Zakon o vraćanju ulaganja u javnu telekomunikacijsku mrežu, Zakon o denacionalizaciji itd.

<sup>97</sup> Zakonom o državnom pravobranilaštvu (ZDPra-UPB2, Uradni list RS, št. 94/2007 in 77/2009 – ZDPra-C).

<sup>98</sup> Sudovi i upravni organi moraju u predmetima u kojima državno pravobranilaštvo zastupa državu i druge subjekte uručiti sav pismeni materijal državnom pravobranilaštvu, koje je nadležno za zastupanje. Uručenje koje nije obavljeno na taj način nema pravnog učinka.

<sup>99</sup> Opširnije TRAVNER, V., „Naši sodniki in državni pravdniki“, u: *Pol stoletja društva „Pravnik“, spominska knjiga*, uredio dr. Rudolf Sajović, Društvo Pravnika, Ljubljana, 1939., str. 25.

potraživanje iz nagodbe dospjelo tako sklopljena nagodba izvan suda je ovršni naslov.<sup>100</sup> Troškovi zastupanja državnog pravobranilaštva se u postupcima pred sudovima i upravnim organima obračunavaju prema tarifi o odvjetničkim uslugama.

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ulogu državnog odvjetništva u parničnom postupku u Republici Hrvatskoj možemo sagledati kroz tri funkcije. Prvenstvena funkcija ovog organa je zastupnička. Državni odvjetnik u sudskom postupku poduzima pravne radnje i upotrebljava pravna sredstva pred sudovima i drugim organima radi ostvarivanja imovinskih prava i interesa Republike Hrvatske, njenih organa, organizacija i drugih pravnih osoba čije se financiranje osigurava u proračunu ili iz drugih sredstava Republike Hrvatske. Druga funkcija državnog odvjetništva je preventivna, odnosno u slučajevima u kojima to dopušta priroda spora, državno odvjetništvo prije pokretanja parnice poduzima mjere radi sporazumnog rješenja spornog odnosa. I obratno, pravna ili fizička osoba može se, prije nego što pokrene parnicu protiv Republike Hrvatske, obratiti državnom odvjetništvu sa prijedlogom da spor bude sporazumno riješen. Isto je propisano za spor u kojemu je državno odvjetništvo po zakonu pozvano da zastupa drugu pravnu osobu. Treća funkcija državnog odvjetništva je konzultativna. Pravnim osobama koje zastupa po zakonu državno odvjetništvo daje na njihov zahtjev pravna mišljenja o imovinskopравnim ugovorima i o drugim pravnim pitanjima.

Državnoodvjetničku funkciju potrebno je urediti na jedan kvalitativan i funkcionalan način, što u konačnici predstavljala i pretpostavku za bolju i kvalitetniju zaštitu državne imovine i imovinskih interesa. Upravo reformski procesi koji su bili usmjereni na napuštanje kolektivističkog pristupa uređenja vlasničkopravnih odnosa te prihvaćanje individualističkog koncepta kao načina uređenja vlasničkih prava, kroz koje i danas prolaze zemlje u tranziciji predstavljaju reformu državnoodvjetničke funkcije, te njeno prilagođavanje uvjetima vremena i okolnostima u kojim živimo. Navedenim individualističkim pristupom načina uređenja vlasničkih odnosa, koji postaje sve dominantniji u odnosu na kolektivistički pristup, s jedne strane dolazi do preferiranja individualističkih prava svakog građanina, dok se s druge strane u pravilu država i njena prava izjednačavaju sa pravima koja uživaju pojedinci, pa su tako prava i interesi države kao društvene tvorevine sve više napadani i ugroženi. Zbog navedenog načina i pristupa u pogledu uređenja vlasničkopravnih odnosa, država mora prepoznati postojeće realno stanje takvih odnosa, te stvoriti kvalitetan ambijent i uvjete potrebne za adekvatnu zaštitu svojih vlasničkih prava. Državni odvjetnik u parničnom postupku poduzimajući mjere i radnje iz svoje nadležnosti štiti imovinske interese i imovinu države koja ima karakter općeprihvaćene društvene vrijednosti, odnosno općeg dobra, povjerenog na upravljanje državi. Jedan od prioritetnih, ali i najvećih i

---

<sup>100</sup> Vidi više TRATAR, B., Mjesto i uloga državnog pravobranilaštva u pravosudnom sistemu u Republici Sloveniji, <http://www.rs.si/fileadmin/dp.gov.si/pageuploads>, str. 3.

najsloženijih poslova državnog odvjetništva je utvrđivanje nepokretne imovine RH i uknjižba onog dijela te imovine koja do sada nije uknjižena u zemljišne knjige. Uknjižba prava vlasništva RH na nekretninama nesporno je od posebnog značaja za RH u cjelini, jer se samo na taj način može zaštititi imovina, obala, more, otoci, šume, poljoprivredno zemljište, prirodna bogatstva, zaštititi okoliš te na posljedku učiniti transparentnim način raspolaganja nekretninama.

## **ROLE OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICES IN CIVIL PROCEEDINGS**

The State Attorney's Office is the judicial authority that *ex lege* - represents the Republic of Croatia and other entities (the Government, its bodies and administrative organs with legal personality) before courts of justice and administrative authorities; *ex mandato* - on the basis of a power of attorney it represents entities before administrative bodies. The Office also represents the Republic of Croatia before foreign and international courts, such as the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union. Within the national judicial system the Office strives for the realisation of goals in the field of justice, i.e., the effective, peaceful and civilised settlement of disputes in society. It also acts as counsel to the entities it represents. The Office may additionally perform tasks defined in other acts (such as negotiating settlements concerning refunds due from investments in the public telecommunications network). It also conducts preliminary proceedings. Resources for its operation are provided by the budget of the Republic of Croatia.

**Key words:** *The State Attorney, civil proceedings, power of attorney, party*