

## ОСВРТ НА НОВИ ОСНОВНИ ЗАКОН О СТАРАТЕЉСТВУ

Нов Основни закон о старатељству садржи значајна решења, важна за даљи развој установе. Концепција старатељства, иако се избегава одређивање појма — дефинисање, дата је на прикладан и довољно прецизан начин (чл. 1 до 4). Значај ових одредаба тим је већи што одредбе које за њима следе, а које предвиђају могућност да орган старатељства преузме целокупно старање без именованга староца, покрећу низ питања која се управо тичу саме концепције старатељства.

I — Односи у вршењу старања као да су се дијаметрално изменили. Све „послове старатељства“ врши орган старатељства (чл. 5) непосредно или преко староца — чл. 6, (1), с тим што може да одлучи да се ограниче овлашћења староца или да преузме у целости „послове староца“ да их непосредно врши.

Текст, дакле, разликује „послове старатељства“ и „послове староца“, који су ужа група послова старатељства и могу се дефинисати као послови старатељства чије се вршење може обављати и преко староца.

Према томе, постоји једна група послова старатељства које орган старатељства може да обавља само непосредно, а не и преко староца („послови старатељства“ у ужем смислу речи), и друга група послова које може да обавља и преко староца. То значи да између послова староца и послова старатељства у ужем смислу речи постоји садржајна разлика, независна од одлуке органа старатељства којом се уређују односи у вршењу старања.

Наведена разлика састоји се у разликовању између послова старања о личности и имовини штићеника и послова организовања старатељства и обезбеђења (контролом, пружањем помоћи и на други начин) да старање о личности и имовини постиже сврху. Послови старатељства у ужем смислу речи, ми би рекли у правом смислу речи, јесу дакле, послови који се предузимају да се старатељство организује и којима се, када буде организовано, обезбеђује да постиже своју сврху.

Орган старатељства преузимајући „послове староца“ постаје старалац. На овај начин као да настаје концентрисање „послова староца“ и осталих послова старатељства код једног актера; као да орган старатељства није само орган већ и старалац. Није тешко показати нетачност овог „очигледно тачног“ закључка, који се „силом изричитих одредаба закона“ намеће. Наиме, преузимањем функције староца, ако се не изврше извесна претходна организациона рашчлањивања у самом органу, долази до гашења оног дела активности органа старатељства који представља вршење послова старатељства у ужем смислу речи. Орган старатељства не може у исто време да буде и старалац и орган старатељства: постајући старалац престаје да буде орган старатељства.

---

(1) Закон од 1947. прописивао је да „Орган старатељства остварује задатке старатељства у сваком случају непосредно и преко постављених староца“ (чл. 8, 1). Руководи пословима старатељства и врши надзор над радом староца (чл. 8, 2). Разлика је очигледна.

Орган старатељства обавља следеће послове који не спадају у послове стараоца: 1. отвара и организује старатељство (2); 2. даје или ускраћује сагласност на акте стараоца; 3. врши надзор у погледу послова које старалац самостално обавља; и 4. проглашава акт који се пред њим закључује или одбија његово закључење. (3)

Свакој од напред побројаних врста послова одговарају одређени „послови стараоца“. Њихово вршење орган старатељства не може да преузме а да се не лиши могућности да и даље обавља послове старатељства у односу на које се преузети послови стараоца појављују као одговарајући. То значи да орган старатељства не може уопште да преузме послове стараоца који одговарају пословима под 1. и 4, јер би се тиме лишио могућности да врши одређена јавна овлашћења чије му је вршење поверено као искључиво надлежном органу; оне који одговарају пословима под 2. и 3. може да преузме, али њихово преузимање доводи до низа тешкоћа.

Задржимо се на „преузимањивим“ пословима и проблематици која се у погледу њих појављује.

1.— У случају да орган старатељства преузме вршење послова које старалац може да обавља само уз његову сагласност (т. 2), потребно је да се у самом органу изврши диференцирање на оне који посао врше и који га одобравају или да неки други орган преузме функцију давања одобрења за „послове стараоца“ које је обавио орган. У обратном, орган старатељства би имао већа овлашћења од родитеља, јер би самостално и пуноважно закључивао оне послове и предузимао оне мере које родитељи могу да закључују и предузимају само са одобрењем органа старатељства.

2.— Преузимањем „послова стараоца“ који одговарају пословима из тачке 3. орган старатељства лишава се могућности да и даље врши надзор над њиховим обављањем. Долази до свођења послова старатељства на по-

(2) У погледу ових послова одговарајућа активност стараоца састоји се у предузимању процесноправних радњи у вези са актима органа старатељства: улагање жалбе, приговора, стављање захтева за покретање поступка и сл.

(3) Врло је тешко поставити разлику између оних послова органа старатељства који се могу подвести под појам „послова старатељства“ и који се под овај појам не могу подвести. С друге стране, ако су послови старатељства у правом смислу речи сви они послови органа старатељства које старалац не може да обавља, да ли је горњи преглед потпун. Тако, на пример, у коју би се групу послова могли да сврстају акти органа старатељства о поверавању малолетних штићеника некемо на чување и васпитање? Одговор на ово питање није лак. Пре свега, треба утврдити каква је правна природа ових аката и да ли се могу третирати као акти органа старатељства. Када овакве акте доноси суд он свакако пресуђује: не само што се странке споре око тога која од могућних ситуација представља „прави интерес“ штићеника, већ, према изричитим одредбама ОЗБ, чл. 88, 5, „суд ће изменити своју одлуку о чувању и васпитању деце... уколико то захтевају променене прилике“. Суд је, дакле, везан својом одлуком, и њоме установљеним чињеничним стањем; може само да је измени ако су се промениле прилике које су постојале у време доношења пресуде. Сличних одредаба нема када су у питању одлуке органа старатељства. Према томе орган старатељства би увек могао да измени своју одлуку о поверавању детета некој особи на чување и васпитање ако је измена диктирана потребом боље заштите детета. Не би био у питању, дакле, акт „пресуђења“ већ нека врста акта управљања стварима штићеника. Међутим, ако то нису акти којима се непосредно управља личношћу и личним ситуацијама детета не упућују се детету, већ онима којима се оно одузима и којима се поверава) већ акти којима се одређеним лицима дају или ускраћују овлашћења у вези са вршењем такозваних „права друштвене функције“, то је очигледно да они имају и карактер аката којима се старатељство организује, те да би, према изнетој подели, спадали у акте под 1. Тврдња би била нетачна само ако је орган старатељства компетентан и да одлучује о поверавању деце у погледу које није отворен режим старатељства. Но тада би један државни или друштвени орган организовао старање и о деци која су под родитељским старањем! Питање је врло сложено и прелази оквире дисциплине покретних овим радом.

слове староаца и до укидања послова старатељства у ужем смислу речи. Да би се ово спречило нужно је да се изврши диференцирање у самом органу старатељства, или да неки други орган преузме вршење надзора. (4) Међутим, и у вези са вршењем ових „послова староаца“, могу да настану ситуације које се не могу решити на основу постојећих прописа. Орган старатељства, на пример, вршећи старање, причини штетуштићенику. Ко је у овом случају овлашћен да покрене поступак за обештећење? Наиме, дете нема староаца, а не постоји ни могућност да му се старалац именује, јер именовање староаца спада у искључиву надлежност органа старатељства, који је, управо, као противна страна, искључен.

3.— За питања која својим одредбама покрећу став 1 и 2 чл. 10 ОЗС од посебног су значаја одредбе следећег става: „Ако орган старатељства врши дужност староаца у смислу става 1 и 2 овог члана, овлашћен је да поједине послове повери другим стручним лицима да их врше у његово име и под његовим надзором“. Идеја старатељства, као вида непосредног старања и обезбеђења надзором и на други начин да старање постиже своју сврху, добија овде своју нову реализацију. Овиме као да се омогућује диференцирање „у оквиру“ самог органа старатељства и преузимање и оних послова староаца који се не би могли преузети, ако се не би извршила „расподела“ на послове непосредног и посредног вршења старања.

Наведена стручна лица, иако врше старање, нису староаци. У чему је заправо разлика између положаја ових лица и положаја староаца? Пре свега, наведена лица врше послове у име органа старатељства. У вези са овим постављају се, између осталог, и следећа питања:

(а) — положаја органа старатељства тј. да ли у овом случају орган старатељства има положај староаца;

(б) — односа према органу старатељства: да ли је то однос хијерархијске подређености и да ли орган старатељства може увек кад год хоће да сам обави послове које је наведеним особама поверио;

(в) — могућности да орган старатељства који је одлучио да не поставља староаца — послове староаца обавља и преко лица која не спадају у ред особа из члана 10 ст. 3 ОЗС.

Иако поменута стручна лица нису староаци њихов је положај у неким случајевима готово идентичан положају староаца. Орган старатељства увек би могао, у начелу, да преузме непосредно вршење послова које им је поверио. Међутим, то је само тако у начелу. Тако, наведено преузимање послова не долази у обзир ако им је орган старатељства поверио послове које не би могао непосредно да обавља. Сем тога, она би у овом случају имала право жалбе на одлуке органа старатељства донете у вези посла који су обавила, па и када то није посебно наведено у акту којим им се поверавају одређена овлашћења на пример, у случају ускраћивања давања одобрења за закључени правни посао. У питању су, наиме, одлуке којима се решава о правима и „правним интересима“штићеника противу којих се има

(4) То би могло да буде колегијално тело установе чија је служба орган старатељства или савет за социјалну заштиту скупштине општине ако је орган старатељства општински орган управе надлежан за послове социјалне заштите. Надзорни орган имао би права старатељског органа; њему би се подносили извештаји и полагаали рачуни „сваке године, као и кад то затражи орган старатељства“ (чл. 21)?

право жалбе како то недвомислено произилази из члана 34 ОЗС у вези члана 10 ст. 1 Закона о општем управном поступку, а у датом случају нема другог позваног лица за улагање жалбе до стручног лица које је посао обавило. Ако не би било овлашћено да уложи жалбу штићеник би био лишен једног законом му загарантованог права. Из овога се може закључити да се положај „других стручних лица“ из члана 10 ст. 3 ОЗС утолико више приближава положају стараоца уколико су им поверена већа овлашћења.

Орган старатељства може од наведених стручних лица увек да преузме вршење оних послова које може сам да обавља. То су послови за чије обављање стараоцу није потребно одобрење органа старатељства. Против оваквих интервенција не би имала право жалбе. Ипак, могло би им се признати право приговора, и ако их закон не спомиње када говори о лицима која имају право приговора (чл. 35). То изводимо из те околности да интервенције могу да буду у нескладу са односом који настаје између органа старатељства и стручног лица. Поверавањем појединих послова орган старатељства се изјаснио и како ће се они обавити. Неосновано одступање од заузетог става треба, свакако, да подлеже контроли. Сматрамо, такође, да би наведена лица имала право приговора и у погледу обима и врсте послова који су им поверени, уколико спадају у ред лица која су по свом службеном односу дужна да се прихвате овлашћења.

4.— Друкчији је положај лица именованих за стараоца. Она могу да уложе жалбу противу интервенција органа старатељства извршених обављањем на место њих одређеног „посла стараоца“. Сем тога, овакве, *ad hoc* интервенције, не лишвавају их овлашћења да сам посао обаве. Посао који су обавила и поред интервенције органа старатељства биће пуноважан уколико буде поништен посао који је предузео орган старатељства у вези са интервенцијом.

Наведене повремене интервенције органа старатељства не треба, дакле, мешати са ограничењем овлашћења стараоца на основу члана 10 ст. 2 ОЗС. (5) Прво је акт интервенције којим се спречава да због неактивности или погрешне активности стараоца наступи штета за штићеника, а друго акт организовања старатељства. Насупрот ранијем тексту (чл. 8 ст. 3) — ОЗС од 1965. не говори ништа о могућности да орган старатељства предузме меру или посао које је старалац пропустио да предузме или да му забрани одређену конкретну активност као штетну за штићеника. Ипак, из тога не треба извући закључак о недозвољености или немогућности оваквих интервенција. Оне су у складу са начелима новог закона и његовом тежњом за изналагањем што ефикаснијих решења. Но, да би се по овом питању избегао евентуални спор и заузимање различитих ставова у пракси, било би

(5) Да би се боље уочила разлика између наведених интервенција и случаја преузимања послова стараоца сходно члану 10 ст. 2, размотримо одвојено акте интервенције и ускраћивања овлашћења од аката који представљају вршење „послова стараоца“. Тиме што је постало правоснажно решење органа старатељства о обављању посла који старалац није обавио, старалац се не лишвава права да овај посао обави ако га у томе не предухитри орган старатељства (интервенција органа старатељства састоји се из два акта: решења да се интервенише, које има све одлике административног акта, и саме интервенције, која има све карактеристике вршења „послова стараоца“). Сасвим је друкчији случај када је у питању ограничење овлашћења стараоца; његовом правоснажношћу старалац се лишвава права да обавља одговарајуће послове.

од несумњиве користи да се оно републичким законом изричито регулише. (6)

5.— Стручна лица из члана 10 ст. 3 ОЗС обављају послове који су им поверени „у име органа старатељства“. Овиме се, свакако, хоће да каже да се за послове које обављају има узети као да их обавља сам орган старатељства. То пак значи да су она нека врста повереника-старатељских функционера. Доследно томе установа чија служба врши функцију органа старатељства — односно општина, ако је орган старатељства општински орган управе — дужна је да надокнади и штету коју ова лица буду починила својим несавесним или злонамерним радом штићенику и када она није последица пропуста и грешка саме старатељске службе.

Врло је лако запазити да наведена стручна лица нису у положају хијерархијске потчињености према органу старатељства. И ако закон каже да се њима поверавају поједини послови — избегнут је израз „послови староца“ — она, у суштини, обављају „послове староца“. То, наиме, нису пуномоћници по уговору о пуномоћју грађанског права, већ пуномоћници-повереници. Независно од тога да ли су запослени у органу управе који води послове старатељства и сл. у раду се руководе искључиво идејом правилне заштите интереса штићеника. У вези са вршењем функције не одговарају по начелима службеничке одговорности. (7) Из овога произилази да се питање материјалне одговорности ових лица, које посебно не регулишу одредбе закона о старатељству, може и тако уредити, што би за штету коју су причинила својим несавесним радом одговарала солидарно са органом старатељства. То би било у складу са њиховим општим положајем и улогом.

Орган старатељства, дакле, послове преузете од староца може да обавља или лично, или преко повереника из члана 10 ст. 3 ОЗС. Треће могућности нема. То не значи да се са именованим повереником не би могао да склопи и одговарајући уговор којим би се регулисало питање накнаде за обављени рад. Орган старатељства би могао да повери заступање штићеника пред судом и другим органима, одређеном адвокату или неком другом стручном лицу. Међутим, поред права и обавеза који проистичу из оваквог уговора о пуномоћју, овлашћено стручно лице, самим тим што му је орган старатељства поверио одређене послове староца, има положај повереника функционера са свим, већ споменути, последицама. Доследно томе евентуалне одредбе уговора, којима би се орган старатељства ослобађао материјалне одговорности за несавестан рад ових лица или којима би

---

(6) Значај и оригиналност наведене могућности нарочито су уочљиви када су у питању малолетници о којима се старају родитељи који у погледу управљања имовином своје деце имају положај староца (чл. 21, ст. 3 ОЗОРД). Орган старатељства не би могао да на место њих именује неко друго лице за староца или сам да преузме у потпуности или делимично „послове староца“ сходно одредбама члана 10, ст. 1 и 2. Друкчије је са наведеним повременим интервенцијама. Оне су могуће, јер не представљају ограничење овлашћења староца. Реч је, дакле, о једном еластичном решењу. Његовим напуштањем старатељство би знатно изгубило у ефикасности.

(7) Орган старатељства у вези са именовањем вршиоца староца, независно од тога да ли се у истој личности сједињују и шеф установе и носилац старатељских овлашћења, и независно од тога да ли поверава послове службенику установе или неком ван установе, иступа искључиво као орган старатељства, а не као надређени старешина.

им се ускраћивало право приговора противу наведених ad hoc интервенција органа старатељства, биле би ништаве.

6.— У вези са преузимањем послова староца указали би и на следеће. Према одредбама члана 18 ст. 2 ОЗС, орган старатељства заступа штићеника и „ако је ограничио овлашћење староца и одлучио да штићеника сам заступа“. Овај текст је очигледно контрадикторан. Акти староца појављују се увек као акти заступања штићеника; предузимају се у његово име и за његов рачун. Старачева заступничка улога не долази до изражаја једино у непосредном односу према штићенику — васпитнопедагошки рад и сл. — Међутим, у овом погледу његов положај је сличан положају васпитача. Једном речју, ако старалац буде лишен заступничке улоге престаје да буде старалац. Није реч, дакле, о ограничењу овлашћења староца већ о његовом укидању. Свакако да се овде мислило на одређене видове заступања а не на заступања уопште (на пример, на заступање пред судом и другим органима), па би законски текст у овом смислу требало допунити.

7.— На основу свега напред реченог можемо да констатујемо: (а) наведена стручна лица јесу нека врста повереника која врше једну функцију јавног поверења; (б) њихов положај утолико је сличнији положају староца уколико су им поверена већа овлашћења; (в) орган старатељства може преко њих да обавља и послове које не би могао сам да врши, али у том случају имају положај староца старатељских функционера; (г) њихов се положај разликује од положаја пуномоћника по уговору о пуномоћству грађанског права између осталог и у томе што за штету коју причине немарним вршењем дужности одговара друштвена заједница односно установа, ако је орган старатељства њена служба, и када се штета не може приписати у кривицу старатељске службе; (д) послове које обављају јесу — и ако законски текст избегава употребу „правог“ израза — „послови староца“, а не просто „послови“; (ђ) према органу старатељства који им је поверио послове не налазе се у односу хијерархијске потчињености; и (е) орган старатељства може преузети послове староца да обавља или лично или преко њих, као његових повереника. Треће могућности нема.

Горња обележја, а нарочито околност да повереници имају у извесној мери положај самосталних вршиоца старана, указују да је у питању појава једног новог вида старатељства са вршиоцем старана који би с обзиром на свој положај са доста разлога заслуживао назив староца повереника.

II — Закон о старатељству увео је, поред осталог, и следећа нова решења: да послове старатељства врши општински орган старатељства одређен републичким прописом; да се за староца може да постави само лице које претходно да пристанак да буде старалац; да ће се лицу под старатељством смештеном у установи поставити старалац за вршење оних „послова староца“ које та установа не врши у оквиру своје редовне делатности; да ће орган старатељства разрешити староца ако би за штићеника било корисније да му се постави други старалац као и ако старалац затражи да буде разрешен; да на рад староца и органа старатељства могу да уложе приговор штићеник, његови сродници, надлежни органи, друштвенополитичке организације и стручне установе.

1.— Старалац, по правилу, врши дужност бесплатно. Питање евентуалног добијања материјалне накнаде за вршење послова стараоца не би могло да буде предмет погађања између органа старатељства и лица позваног да буде старалац. Уколико би се пристанак условљавао добијањем одређене накнаде имало би се узети као да није ни дат. Будући старалац не би могао свој евентуални пристанак да услови издејствовањем за себе неких посебних погодности. У погледу права и дужности стараоца режим старатељства је једнак за све. Не може се мењати закључењем неког посебног споразума, па и када је реч само о добијању евентуалне накнаде за рад. У овом погледу нов закон у целости преузима ранији текст (чл. 23 ОЗС од 1965. и чл. 27 ОЗС од 1947). Тако би изашло да у вези са накнадом за вршење „послова стараоца“ нема никаквих промена. Међутим, ствар ипак тако не стоји. У пракси ће често доћи до тога да појединци одбију да се прихвате дужности стараоца управо због тога што је у питању функција за чије се вршење не добија накнада. У том случају не остаје друго него да орган старатељства преузме непосредно вршење дужности стараоца. Према томе са увођењем начела добровољности у вези именована стараоца нужно се морала увести и могућност да друштвена заједница преузме непосредно вршење старања ако позвана лица одбију да се прихвате дужности стараоца.

2.— Међутим, може се десити да орган старатељства (старатељски функционер) не буде у стању да обавља све или неке послове стараоца уз помоћ свога апарата. У том случају принуђен је да се послужи могућношћу из члана 10 ст. 3 — да поверава поједине послове „другим лицима“, повереницима. Насупрот стараоцу ова лица могу прихватање дужности да услове добијањем одређене накнаде (васпитачи, лица оспособљена за вођење пољопривредног газдинства или занатске радње, адвокати и др.). Уговорена накнада исплаћивала би се на терет средстава наведених у чл. 38 ОЗС (1. из прихода штићеникових, 2. из средстава добијених од лица која су обавезна да дају издржавање штићенику, 3. из основне имовине штићеникове, и 4. из средстава добијених за штићеника по основу социјалне заштите).

Члану 38 могу да се ставе озбиљне замерке. Пре свега — непотпуност. Поред прихода, основне имовине и онога што се потражује на име издржавања штићеник може да има и друга потраживања, која ће често бити употребљивија од „основне имовине“ за подмирење наведених издатака. Друго, нема ни речи о томе ко ће и на који начин да одреди финансирање одређене мере.

Ако пажљиво размотримо одредбе наведеног члана запазићемо да оне имају у виду три различита извора средстава: штићеникову имовину, имовину лица која дугују издржавање штићенику и средства (имовину) заједнице. У вези са овиме указали би нарочито на важност следећих питања: да ли у свим случајевима орган старатељства одлучује на терет којих ће се средстава мера финансирати, па и када је реч о средствима која треба да дају лица која дугују издржавање штићенику, и ако одлучује, да ли коначно одлучује. По првом, споран је у ствари само случај финансирања мере на терет средстава лица која штићенику дугују издржавање, а по другом, питању коначности одлуке донете од органа старатељства, не

може да се да један јединствен одговор, јер он зависи од тога да ли меру предузима старалац или орган старатељства и да ли у датом случају постоји стварна могућност употребе средстава жалбе.

По нашем мишљењу одредбама члана 38 ОЗС питање финансирања издатака у вези са мерама које се предузимају у интересу штићеника решава се на јединствен начин. Њима се за све наведене случајеве уводи административна процедура, са искључивом надлежношћу староца, органа старатељства и другостепеног старатељског органа. Да је то тако увидеће се када се ближе размотри наведени спорни случај — финансирање мере на терет средстава лица која штићенику дугују издржавање.

Пре свега, није реч о томе да се средства која су добијена на име издржавања за подмирење редовних потреба издржавања употребе и за финансирање наведених мера, већ да се, управо, за финансирање ових мера издејствују посебна средства. Имамо дакле две ствари: предузимање мере и њено финансирање. По правилу онај који меру предузима треба да је и финансира или бар да реши питање њеног финансирања. Ако орган старатељства може да одлучи да ли мера треба да се финансира на терет штићеника или друштвених средстава намењених за потребе социјалне заштите, зашто би му се ускраћивало право да одлучи и да ли треба да се финансира на терет лица која штићенику дугују издржавање. Наиме, одлуке у питању су међусобно условљене: постоје три могућности и у вези њих треба се одлучити за решење које је најправилније; ако је у погледу ових могућности искључено разматрање и одлучивање по једној од њих, онда су разматрања и одлучивања о другим двома могућностима „дефектни“.

У вези са разматрањем целе ове ствари треба нарочито имати у виду и то да није реч о установљењу неке нове обавезе за лица која дугују издржавање, већ о омогућавању прикладнијег решења питања финансирања у опсегу обавезе издржавања и изузетних „трошкова издржавања“. Ми смо у ствари на прагу једног новог решења које би требало увести за све оне случајеве у којима заједница предузима мере заштите појединаца који су на туђем издржавању. Оно би се могло формулисати: Орган који предузима у погледу наведених лица одређене мере заштите треба и да одлучује о њиховом финансирању. Тиме би се ствари упростиле и омогућило решење низа проблема који у вези са збрињавањем деце и других лица искрсавају у свакидашњој пракси.

Ако старалац предузима меру он ће је, по правилу, из својих средстава финансирати, а потом се, у виду накнаде „оправданих трошкова“, намирити из прихода од имовине штићеника уз саглашавањем органа старатељства, које може бити дато и доцније приликом прегледа и одобравања рачуна које годишње, или када то затражи орган старатељства, старалац „полаже“ органу старатељства. При томе треба имати у виду да самим саглашавањем органа старатељства да се мера предузме није решено и питање њеног финансирања. Старалац ће имати право само на накнаду оних трошкова који се у вези предузете мере показују као оправдани. Ако је у питању намирење староца из оне имовине штићеникове коју старалац може да отуђи само са одобрењем органа старатељства, потребно је да орган одобри њено отуђење у ову сврху. Претходно треба да одлучи да ли није

правилније да се мера финансира из других извора. Он би могао да одлучи да се мера финансира и на терет лица која дугују штићенику издржавање. Право жалбе којим се ова лица могу користити, уз могућност вођења управног спора, обезбеђују ефикасну контролу исправности у наведеном смислу донете одлуке.

Када орган старатељства наређује меру или одређује њено предузимање, она ће се по правилу финансирати из друштвених средстава. Но то не значи да орган старатељства не може накнадно да одлучи да се учинени издаци надокнаде на терет средстава наведених трећих лица или штићеника. Тако, орган старатељства је одлучио да преузете послове стараоца повери „другим стручним лицима“ из члана 10 ст. 3. Мало је вероватно да ће се она сложити са тим да буду намирена из имовине штићеника или лица која штићенику дугују издржавање. Њихова потраживања биће, по правилу, подмирена на терет средстава друштвене заједнице. Међутим, ако штићеник има знатне приходе, или основну имовину, или имућне сроднике, орган старатељства може да одлучи да се одговарајући издаци надокнаде на терет имовине штићеника, односно на терет његових имућних сродника који су дужни да га издржавају. У првом случају, пак, ако се одлучи да се издаци надокнаде на терет имовине штићеника, ствар се компликује. У питању је одлука противу које би старалац могао да уложи жалбу и, уколико је неправилна, издејствује њено поништење односно преиначење. Међутим, у конкретном случају штићеник нема стараоца, а „повереник“ и орган старатељства, као непосредно заинтересовани, не могу да преузму „страначку“ улогу стараоца. Шта више, не постоји могућност да орган старатељства именује стараоца само за овај случај. Наиме, неприхватљиво је да онај који је донео одлуку именује заступника пословно неспособном лицу за „војевање“ противу те одлуке у име заступаног.

Ипак истакнути проблем није нерешив. Орган старатељства треба да спроведе управни поступак ради утврђивања на терет којих ће се средстава мера финансирати. У овом би се поступку, независно од његовог исхода, штићенику именовано старалац ради заступања штићеника још пре доношења првостепене одлуке.

Истина штићеник који је у стању то да чини, његови сродници, надлежни органи, друштвенополитичке организације и стручне установе могу да уложе евентуални приговор. Међутим, приговор није исто што и жалба. Сем тога могућности за његовим коришћењем противу појединачних аката јако су ограничене будући да орган старатељства није дужан да са њима упознаје оне којима се признаје право на приговор.

Приговор није ни тужба ни жалба. Другостепени орган и када нађе да је приговор основан, не може да укине или преиначи решење донето од првостепеног органа. Његова су овлашћења сведена на давање упутстава органу старатељства како да поступи.

Замена права на подношење пријаве којом се заснива нека врста административног поступка, а коју је, према закону од 1947. и изменама од 1957, могао да поднесе сваки грађанин, правом приговора, којим се у ствари покреће поступак преиспитивања рада стараоца и органа старатељства,

представља, начелно, добро решење. Оправдани приговори биће по правилу усвајани. Наиме, мало је вероватно да орган старатељства који подлеже одређеној друштвеној контроли, неће прихватити основане приговоре и упутства вишег органа.

Но право на приговор је једно, а право на жалбу друго. Како је закон признао право жалбе штићенику у свим оним случајевима у којима орган старатељства одлучује о правима и „правним интересима“ штићеника, то се истакнути проблем може решити само именовањем староаца штићенику у управном поступку који би се по службеној дужности спровео.

3.— Нов закон о старатељству не предвиђа могућност кажњавања староаца због несавесног вршења дужности, непоштовање наредаба органа старатељства и самовласног напуштања дужности. Одредбама републичког закона требало би ово питање регулисати: евентуално предвиђање и ове врсте одговорности није у супротности са новом улогом и положајем староаца.

4.— У складу са усвојеним начелом добровољности орган старатељства разрешиће староаца и на његов захтев, а најдоцније у року од три месеца од дана подношења захтева. У вези са овим поставља се питање да ли лице позвано да се прими дужности староаца може да опозове дати пристанак. Савезни закон о томе ништа не говори. Можда би било најприхватљивије решење да се пристанак не може да опозове, да лице именовано за староаца мора да се прими дужности и ако је опозвало пристанак и да тек на основу стављеног захтева да буде разрешено дужности стиче право на разрешење у наведеном законском року.

5.— Орган старатељства разрешиће староаца и ако сматра да би за штићеника било корисније да му се постави друго лице за староаца. Израз „ако сматра“ могао би да наведе на закључак да је ствар схватања органа старатељства да ли су испуњени услови за смењивање староаца по наведеном основу, те, доследно овоме, да смењени старалац не би могао успешно да војује противу решења о свом смењивању. Није тешко показати да је ово тумачење неодрживо и то првенствено због тога што је у супротности са опште усвојеним начелом о старатељству као установи уведеној искључиво у интересу боље заштите лица под старатељством. Овим одредбама решава се у ствари једно питање које је, у вези са применом закона од 1947, било спорно. Наиме, закон од 1947 (чл. 31 ст. 1) предвиђао је случајеве у којима се старалац има неизоставно „сменити“. Ништа није говорио о томе када старалац са успехом врши дужност, али због неких посебних околности ипак је у интересу штићеника да се неко друго лице именује за староаца. То је омогућавало различиту интерпретацију одредаба члана 31 ОЗС од 1947: једну, да се старалац може сменити само ако стоје у наведеном члану побројане околности, и другу, да се може сменити и када је то у интересу штићеника, јер, у обратном, имали би једно решење које је у супротности са схватањем старатељства као установе основане у искључиву корист лица под старатељством. (8)

(8) Смењивање староаца је врло озбиљна мера којој не треба олако приступати. Разлози морају бити у тој мери убедљиви да не остављају никакову сумњу у оправданост мере.

6. — Иако Основни закон о старатељству од 1955. садржи извесна нова решења, неке односе, регулисане законом од 1947. године, не регулише, или њихово регулисање препушта републикама. Поред раније, „класичне“, уводи и нове видове старатељске организације, додељујући органу старатељства одговарајућу улогу у њеном конкретном одређивању. Ипак пропушта да предвиди могућност повремених, *ad hoc*, интервенција органа старатељства обављањем послова староца које је старалац пропустио да обави или забрањивањем староцу да неки посао, због његове штетности за штићеника, обави. (9) Ову би празнину требало попунити републичким законом. Без тога би цео наш старатељски систем знатно изгубио у ефикасности.

7.— Савезни закон прописује да функцију органа старатељства врши општински орган одређен републичким прописом. То дозвољава да републике регулишу и одређена питања која се тичу старатељске организације: да између већ постојећих општинских органа или њихових стручних служби, имајући у виду задатке који су им поверени, одаберу оног ко је најпогоднији за обављање старатељске функције и да, поред тога, предвиде да општине могу да одступе од овог „униформног“ решења, ако би одступање, а обзиром на могућности и развој одговарајуће стручне службе, представљало боље решење. То, такође, дозвољава да се обављање појединих послова старатељства распореди на мање или више издиференциране органе: председник старатељског већа и веће, орган управе за послове социјалне заштите и савет, старатељска служба и колегијално тело установе; да орган старатељства буде једна мање или више издиференцирана служба или, шта више, да одређене послове старатељства обављају различити органи чији је рад у остваривању одређених задатака у области социјалне заштите на овај или онај начин повезан.

Уосталом, садања „комбинована“ надлежност у стварима старатељства (општински орган управе за послове социјалне заштите и одговарајући савет) јасно указује на могућност и потребу једног оваквог решења, које је, у новим условима и неминовност, јер без тога не би могло да дође до неопходног „оживотворења“ одредаба ставова 1 и 2 члана 10 Основног закона о старатељству. Тиме се назире и потреба једног таквог „организационог решења“, по коме би се подела компетенција између органа позваних за послове старатељства заснивала не само на мерилима важности, врсте и значења послова, већ и положају органа у вршењу функције, тако да се у свим случајевима, у којима је, због преузетих послова староца, орган, функционално, у немогућности да обавља одговарајуће послове старатељства, заснива надлежност, предвиђена за овакве ситуације, другог органа.

*Др Милан Поповић*

(9) Тешко је објаснити како је дошло до тога да савезни закон не предвиди ову могућност и ако је значај питања такав да не би требало дозволити могућност његовог регулисања на неки други начин. По свој прилици да је прави разлог то што недовољна примена одговарајућих одредаба закона од 1947. (чл. 8, ст. 3) и одсуство њихове правнотеоријске обраде нису помогли да се сагледају њихова оригиналност и значај. У питању је, пак, једно врло интересно решење, које је својом оригиналношћу давало одређена карактеристична обележја готово целом нашем старатељском праву. У суштини није реч о ограничењу овлашћења староцевих већ о уопштувању и усмеравању његове активности.