

PROCESNI POLOŽAJ CENTRA ZA SOCIJALNI RAD KAO ORGANA STARATELJSTVA U GRAĐANSKOM SUDSKOM POSTUPKU

1. Centar za socijalni rad, kao javna ustanova socijalne zaštite¹ i kao organ starateljstva² koji vrši javna ovlašćenja, specijalizovan je za pravnu zaštitu porodice, njenih članova koji imaju potrebu za pravnom zaštitom i pomoć porodici. Centar za socijalni rad prema porodičnopravnim propisima predstavlja osnovnog nosioca kompleksne pravne zaštite porodice koji ima zadatak da vrši stalni nadzor nad vršenjem roditeljskog prava. Iz tog razloga, centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, u svakom građanskom sudskom postupku može da ima raznovrsne procesne uloge³ i funkcije koje treba da omoguće da se postulirana porodično pravna zaštita ostvari u faktičkim životnim odnosima. Širok dijapazon ovlašćenja i procesnih uloga koje organ starateljstva ima u građanskom sudskom postupku, bez obzira da li se ti sudski postupci vode samostalno ili adheziono (pridruženo) uz osnovni postupak, omogućavaju organu starateljstva da realizuje zakonom postavljene zadatke na planu ostvarivanja korektivnog nadzora i posebne porodičnopravne zaštite.

¹ Pravni osnov za osnivanje centara za socijalni rad prvi put je nastao 1961.g. kad je doneta Preporuka nekadašnje Savezne skupštine Jugoslavije po kojoj bi on bio ustanova koja treba da objedini sve oblike zaštite porodice, pomoći porodici i starateljstva, sastavljena od stručnjaka različitih stručnih profila (pravnika, pedagoga, psihologa, lekara, socijalnih radnika i dr). U tom periodu opštine su imale slobodu da biraju da li će zaštitu porodice i starateljsku zaštitu pružati upravni organi skupštine opštine ili centri za socijalni rad, kao ustanove sa statusom pravnog lica. U vreme važenja Zakona o braku i porodici (1980), poslove porodične zaštite i starateljstva obavljali su, po ovlašćenju opštine, centri za socijalni rad, paralelno sa opštinskim organima uprave nadležnim za socijalnu zaštitu, s tim što su favorizovani centri za socijalni rad kao ustanove kojima je poverena porodična i starateljska zaštita. ZBPO nije jasno odredio ko je drugostepeni organ koji vrši nadzor i postupka po pravnim lekovima protiv odluka koje su donete u posebnom upravnom postupku pred organom starateljstva. Tek je Zakonom o javnim službama (1991, sa kasnijim izmenama i dopunama, centar za socijalni rad profilisan kao ustanova socijalne zaštite kojoj su poverena javna ovlašćenja za obavljanje delatnosti u domenu socijalne zaštite, društvene brige o deci i starateljstva. Zakonom o socijalnoj zaštiti (2011) predviđeno je da je osnivač ove ustanove socijalne i porodičnopravne zaštite jedinica lokalne samouprave.

² Centri za socijalni rad, pored poslova starateljstva, imaju različite funkcije koje ne spadaju u starateljsku zaštitu te je očigledno da termin kojim su označeni ovi organi socijalne i porodične zaštite nije više adekvatan. Termin „organ starateljstva“ koji datira iz vremena posle Drugog svetskog rata kada su poslovi starateljstva izuzeti iz sudske nadležnosti i poverene organima uprave. Termin organ starateljstva se na normativnom planu tradicionalno upotrebljava kao sinonim za centar za socijalni rad. Termin više nije adekvatan jer organ starateljstva nije više državni organ već ustanova koja ima različitu delatnost i kojoj su poverena pojedina javna ovlašćenja. Iz tog razloga nadzor nad ovom ustanovom javnog prava vrši nadležno ministarstvo. Iako organ starateljstva nije državni organ, već pravno lice koje kao ustanova formira jedinica lokalne samouprave da vrši određenu zakonom određenu delatnost, u porodičnopravnoj literaturi se ponekad greši i kaže se da je centar za socijalni rad državni organ (Videti npr.: M. Draškić – Porodično pravo, Beograd, 2005, str. 329, Z. Ponjavić – Porodično pravo, Kragujevac, str. 281).

³ O tome detaljno: G. Stanković - *Građansko procesno pravo*, Beograd, 1989; Stanković, G. - *Građansko procesno pravo*, Niš, 1996; G. Stanković - *Procesni položaj organa starateljstva u građanskom sudskom postupku*, Zbornik „Saradnja suda i organa starateljstva u primeni novih porodičnih zakona“ Beograd, 1984; G. Stanković - *Organ starateljstva u građanskom sudskom postupku*, *Socijalno pravo*, 15/91.

2. Materijalnopravnim propisima kojima se uređuju porodični odnosi tokom proteklog vremena dodeljivani su organu starateljstva različiti zadaci i funkcije u domenu građanskog sudskog postupka. S obzirom na ovlašćenja koja je dobijao i koja su se tokom vremena širila, organ starateljstva je dobijao različite uloge u građanskom sudskom postupku. Te uloge su tokom vremena bile različite i ponekad je dolazilo do njihove kolizije te se događalo u praksi da je isti centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, zbog neodgovarajućih zakonskih rešenja u istoj pravnoj stvari, istovremeno imao različite procesne uloge.⁴ To je bilo posebno vidljivo u vreme važenja Zakona o braku i porodičnim odnosima iz 1980. godine kada je organ starateljstva mogao da sudeluje u parničnom postupku kao poseban pravosudni organ, pomoćni organ suda, pomoćni istražni organ, parnična stranka (samostalna ili kao suparničar), zakonski zastupnik (redovni, vanredni i supsidijarni), punomoćnik, umešač i specifični veštak.⁵

Kolizija procesnih uloga koju je organ starateljstva imao u sudskom postupku ugrožavala je, s jedne strane, autoritet organa starateljstva, a s druge strane, i autoritet samog sudstva i sudskih odluka, koje su, iz tog razloga, često bile predmet pobijanja u postupku po redovnim i vanrednim pravnim lekovima. Nekadašnja zakonska rešenja bila su čest predmet naučne kritike,⁶ što je u znatnoj meri doprinelo da se normativna rešenja u određenoj meri poboljšaju.

U ovom radu biće dat pregled savremenih zakonskih rešenja koja se odnose na procesni položaj i uloge organa starateljstva u građanskom sudskom postupku.

ORGAN STARATELJSTVA U PARNIČNOM POSTUPKU

3. Organ starateljstva ima različite zadatke u domenu materijalnog prava, pa samim tim i različite procesne uloge u parničnom postupku, i u opštem i u posebnim parničnim postupcima.

4. U parničnom postupku organ starateljstva, pre svega, može da ima **procesni položaj stranke** – tužioca ili tuženog.⁷

5. Organ starateljstva može da ima procesni položaj tužioca u onim pravnim stvarima kad je porodičnopravnim propisima ovlašćen da u interesu određenog subjekta porodičnopravnog odnosa pokreće parnični postupak radi zaštite određenih porodičnih prava tog lica i, istovremeno, radi zaštite opštih društvenih interesa.

U određenim slučajevima, organ starateljstva može da se javi i u ulozi tuženog.

⁴ G. Stanković – *Građansko procesno pravo*, Niš, 1998, str. 210.

⁵ G. Stanković – *Građansko procesno pravo*, Niš, 1998, str. 210.

⁶ G. Stanković - *Procesni položaj organa starateljstva u građanskom sudskom postupku*, Zbornik "Saradnja suda i organa starateljstva u primeni novih porodičnih zakona" Beograd, 1984; G. Stanković - *Organ starateljstva u građanskom sudskom postupku*, *Socijalno pravo*, 15/91.

⁷ Centar za socijalni rad, kao ustanova socijalne i porodičnopravne zaštite, kao i svaka javna ustanova ima status pravnog lica i upisan je u registar ustanova. Pošto je pravno lice, centar za socijalni rad ima pravnu i poslovnu sposobnost, te može da stiče prava i obaveze. Samim tim što ima pravnu sposobnost, centar za socijalni rad ima i stranačku sposobnost u građanskom sudskom postupku te može da bude stranka u postupku. Pošto centar za socijalni rad, budući da je pravno lice, nema faktičku sposobnost za preduzimanje procesnih radnji, kao i svako drugo pravno lice, njega zastupa direktor centra za socijalni rad, kao njegov organ, koji predstavlja zastupnika pravnog lica koji je upisan u registar (čl. 77. ZPP). Pošto je direktor centra za socijalni rad njegov organ, on se u sudskom postupku saslušaava kao stranka jer on izražava volju i preduzima pravne radnje samog centra. Ovlašćenje za zastupanje direktor može da prenese na punomoćnika – zaposleno lice u samom centru za socijalni rad ili na advokata koji se profesionalno bavi zastupanjem, ali se oni kao punomoćnici ne mogu saslušati kao stranke.

6. Organ starateljstva se redovno javlja kao stranka u parnicama za naknadu štete koju okreće protiv staratelja koji je tu štetu prouzrokovao na imovini štíćenika svojim nepravilnim radom.

Organ starateljstva je dužan, pošto je u prethodno vođenom postupku utvrđena šteta i visina pričinjene štete, da pozove staratelja da u određenom roku nadoknadi iznos štete. Pošto sam štíćenik, kao lice pod starateljstvom, ne može samostalno da štiti svoja prava, organ starateljstva, kao tužilac, pokreće postupak protiv tuženog staratelja.⁸

7. Organ starateljstva se može javiti i kao tuženi u parnici koju je pokrenuo privremeni staratelj, koga je postavio organ starateljstva, ukoliko je tokom obavljanja poslova starateljstva staratelj pričinio štetu štíćeniku. Prema odredbi čl. 141. st. 3. Porodičnog zakona (2005) postoji solidarna odgovornost organa starateljstva za štetu koju je štíćeniku pričinio staratelj. Zakonodavac je, u interesu zaštite interesa i prava štíćenika, predvideo solidarnu odgovornost staratelja i organa starateljstva tako da tužba kojom se zahteva naknada pričinjene štete štíćeniku može da bude uperena i protiv organa starateljstva.

Za slučaj da bude donesena kondemnatorna presuda i organu starateljstva bude naloženo da plati štetu štíćeniku, on ima pravo regresa prema staratelju i on će ovo pravo ostvariti u posebnoj parnici, kao tužilac.

U parnicama koje se vode povodom nastale štete na imovini štíćenika primenjuju se pravila opšteg parničnog postupka.

8. Odredbama Porodičnog zakona (2005) predviđeno je da organ starateljstva vrši preventivni i korektivni nadzor nad vršenjem roditeljskog prava. U okviru korektivnog nadzora nad vršenjem roditeljskog prava, ukoliko preventivni nadzor ne da rezultate, zakonodavac je predvideo mogućnost da organ starateljstva pokreće sudske postupke u skladu sa zakonom (čl. 80. st 3. PZ).

Da bi mogao da ostvari zadatke u domenu nadzora nad vršenjem roditeljskog prava i obezbedi pravnu zaštitu detetu, zakonodavac je organu starateljstva priznao aktivnu procesnu legitimaciju, koju, s obzirom da nije subjekt porodičnog odnosa i da nema stvarnu legitimaciju, nema. Priznata aktivna procesna legitimacija omogućava mu da pokrene niz posebnih porodičnih parničnih postupaka radi zaštite prava i interesa deteta, tako da je moguće da se organ starateljstva u tim posebnim porodičnim parničnim postupcima javi u ulozi tužioca.

Odredbama Porodičnog zakona aktivna procesna legitimacija priznata je organu starateljstva kad su u pitanju:

- 1) parnice za zaštitu prava deteta – čl. 263. st. 1. PZ
- 2) parnice za vršenje roditeljskog prava - čl. 264. st. 1. PZ
- 3) parnice za lišenje roditeljskog prava – čl. 264. st. 2. PZ
- 4) parnice za vraćanje roditeljskog prava - čl. 264. st. 3. PZ
- 5) parnice za izdržavanje deteta - čl. 278. st. 3. PZ
- 6) parnice za zaštitu od nasilja u porodici – čl. 284 st. 2. PZ.

9. U parničnom postupku koji je pokrenuo organ starateljstva je stranka u funkcionalnom smislu⁹ jer štiti tuđa subjektivna prava. On je ovlašćen da podigne tužbu u svoje ime, ali u tuđem interesu. Efekti parnice koju pokreće radi zaštite prava i pravnih interesa

⁸ U toj situaciji organ starateljstva će pokrenuti i adhezioni postupak – postupak obezbeđenja i zahtevaće da sud odredi privremene mere obezbeđenja.

⁹ V. Г. Станковић - *Грађанско процесно право, прва свеска, Парнично процесно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2010, стр. 127.

određenog kruga lica ne pogađaju organ starateljstva već lice radi čijih prava je on podigao tužbu. Lice čija se prava štite u postupku najčešće je dete.

Kao stranka u funkcionalnom smislu (ili kao stranka po dužnosti), organ starateljstva ostvaruje svoja procesna ovlašćenja primarno ili supsidijarno – da bi zaštitio tuđa građanska subjektivna prava koja je dužan da štiti ili kao sam titular prava u pitanju (odn. njegov zakonski zastupnik) ne vrši svoja ovlašćenja. Porodični zakon omogućio da centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, bude stranka u funkcionalnom smislu da bi omogućio pružanje pravne zaštite u onim situacijama u kojima je izostala inicijativa jednog od subjekata porodičnog odnosa ili kad postoji potreba da se zaštite subjektivna prava i interesi deteta.

Organ starateljstva se redovno javlja kao stranka u parničnom postupku u tačno određenim pravnim stvarima samo ako neko od ovlašćenih, aktivno legitimisanih subjekata, kao stranka ili kao zakonski zastupnik, ne pokrene određeni parnični postupak u kome se redovno ostvaruje odgovarajuća porodičnopravna zaštita i time osujeti njeno pružanje. U tom slučaju, pošto aktivno procesno legitimisani subjekt nije vršio svoje ovlašćenje, da bi se omogućilo pružanje pravne zaštite kad ona zavisi od inicijative jednog od subjekata porodičnog odnosa i njegovog ekskluzivnog prava da pokretanjem postupka aktivira mehanizam za ostvarivanje i zaštitu prava, Porodični zakon je omogućio da i organ starateljstva, kao stranka u funkcionalnom smislu, pokrene postupak za zaštitu porodičnog subjektivnog prava određenog lica.

10. Organ starateljstva, pre svega, može da pokrene parnicu za vršenje roditeljskog prava, u svoje ime ali u interesu deteta kad, npr. nije doneta odluka o vršenju roditeljskog prava iako roditelji ne žive zajedno, kad je umro roditelj koji je do tada samostalno vršio roditeljsko pravo, a roditeljski odnos drugog roditelja je poznat ili je utvrđen, kad treba oduzeti dete koje se nalazi kod trećeg lica, kad se jednom od roditelja uskraćuje pravo na održavanje ličnih odnosa sa detetom. Osim toga, organ starateljstva može da pokrene parnicu za vršenje roditeljskog prava i u cilju promene načina vršenja roditeljskog prava ili poveravanja deteta drugom roditelju ili trećem licu jer je roditeljsko pravo vršeno na neodgovarajući način.¹⁰

U ovim parnicama, koje je pokrenuo organ starateljstva protiv jednog ili oba roditelja ili trećih lica koja ometaju roditelje u vršenju roditeljskog prava, dete nije stranka u postupku iako se u parnici štite njegova prava i interesi. Dete, iako je subjekt prava po Konvenciji o zaštiti prava deteta, u parnici koju je pokrenuo organ starateljstva je prikrivena ili pritajena stranka¹¹ jer se u parnici štite indirektno njegova prava i interesi,¹² pošto je organ starateljstva stranka u funkcionalnom smislu.

11. Zakonodavac je priznao organu starateljstva aktivnu procesnu legitimaciju i u parnicama za zaštitu prava deteta.

Parnice za zaštitu prava deteta su parnice koje se vode radi zaštite različitih prava deteta predviđenih odredbama Porodičnog zakona u okviru korpusa dečijih prava¹³ za čiju zaštitu nisu propisana pravila nekog posebnog parničnog postupka. U ovim parnicama štiti se npr. pravo

¹⁰ Детаљно о томе: Г. Станковић - *Грађанско процесно право, прва свеска, Парнично процесно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2010, стр. 562.

¹¹ Г. Станковић - *Процесни положај детета у парничном поступку*, Зборник "*Права детета у свету и Југославији*," Београд, 1997, стр.113.

¹² Ова околност јасно указује да одредбе ПЗ нису сасвим у складу са Конвенцијом о заштити прava детета и да редактори законског текста нису пронашли адекватна процесна решења која би омогућила да дете, као субјект у праву, оствари сва своја прava и да не буде објект поступанја.

¹³ Чл. 59 – 65. Породичног закона.

deteta da održava lične odnose sa srodnicima i drugim licima sa kojima ga vezuje posebna bliskost, pravo stanovanja deteta na stanu čiji je vlasnik roditelj deteta koji ne vrši roditeljsko pravo, pravo deteta na obrazovanje i dr.

Da bi mogli da se ostvare pravno-politički ciljevi radi kojih je organ starateljstva dobio aktivnu procesnu legitimaciju za pokretanje parnice za zaštitu prava deteta, organ starateljstva treba da ima saznanje da postoji potreba da se zaštite određena subjektivna prava deteta. Iz tog razloga zakonodavac je predvideo dužnost građana, ustanova socijalne, dečije, obrazovne ili zdravstvene zaštite, pravosudnih i drugih organa da o tome informišu organ starateljstva. Samo ukoliko bude pravovremeno informisan, organ starateljstva će moći da ostvari svoju misiju i ulogu.¹⁴

12. U parnicama za potpuno ili delimično lišenje roditeljskog prava (čl. 264. PZ), u kojima sud izriče najtežu porodičnopravnu sankciju prema roditelju i najradikalnije zadire u status roditelja i njegova prava,¹⁵ aktivnu procesnu legitimaciju radi zaštite prava i interesa deteta ima i organ starateljstva.

U parnici koju je pokrenuo organ starateljstva, dete nema procesni položaj stranke, kao i u parnici za vraćanje roditeljskog prava, osim kad se u suparničarskoj zajednici eventualno nađu dete i organ starateljstva,¹⁶ iako će to biti redak slučaj u praksi.¹⁷

13. U parnici za zaštitu od nasilja u porodici koju je pokrenuo organ starateljstva radi određivanja mere zaštite od nasilja ili za produženje trajanja mere zaštite koje je sud odredio, organ starateljstva je stranka u funkcionalnom smislu.¹⁸

14. U parnicama za izdržavanje¹⁹ aktivnu legitimaciju ima, pored poverioca i dužnika izdržavanja, i organ starateljstva.²⁰

Organ starateljstva je ovlašćen, kao stranka u funkcionalnom smislu u interesu deteta, da pokrene parnicu za određivanje visine doprinosa za izdržavanje maloletnog deteta ako roditelj sa kojim dete živi, kao njegov zastupnik, iz neopravdanih razloga ne traži izdržavanje za dete ili ako je dete povereno drugom licu ili ustanovi.

Osim toga, organ starateljstva može da pokrene alimentacionu parnicu i kad se radi o promeni visine doprinosa za izdržavanje ukoliko su se promenile okolnosti koje su merodavne za određivanje visine doprinosa za izdržavanje.

15. Organ starateljstva u parničnom postupku može da ima i **ulogu jedinstvenog suparničara**. On može da se nađe u suparničarskoj procesnoj zajednici od početka parnice, od podizanja tužbe, a može da zasnuje suparničarsku zajednicu i naknadno, do zaključenja glavne

¹⁴ I u parnici za zaštitu prava deteta koju je pokrenuo organ starateljstva u svoje ime i u interesu deteta, kao subjekta prava koje se konkretno štiti, dete je pritažena ili prikrivena stranka jer organ starateljstva, kao stranka u funkcionalnom smislu, štiti prava deteta kao subjekta konkretnog materijalnopravnog odnosa.

¹⁵ Детаљно: З. Поњавић – *Породично право*, Крагујевац, 2005, стр. 262.

¹⁶ Ukoliko dođe do suparničarstva između organa starateljstva i deteta u parnici za potpuno ili delimično lišenje roditeljskog prava moguće je da dođe do kolizije parničnih radnji koje preduzimaju organ starateljstva i zakonski zastupnik deteta, bez obzira što se nalaze u istoj stranačkoj ulozi.

¹⁷ To bi se, primera radi događalo, ukoliko je roditelj, kome treba vratiti roditeljsko pravo, bio lišen roditeljskog prava te bi tužbu podigli zakonski zastupnik deteta, kao stranke, i organ starateljstva.

¹⁸ Kad se organ starateljstva javlja kao tužilac, dete nema položaj stranke jer je organ starateljstva pokrenuo postupak u njegovom interesu i ono je, u tom slučaju, praktično objekt zaštite.

¹⁹ Г. Станковић, *Заштита права на издржавање у парничном поступку*, Зборник радова „Остваривање и заштита права на законско издржавање“, Правни факултет, Крагујевац, 2002, стр. 101.

²⁰ Г. Станковић, *Орган старатељства као странка у алиментационој парници*, *Билтен судске праксе*, Окружни суд у Нишу, Intermex, бр. 28/2008, стр. 73.

rasprave, ako pristupi tužiocu koji je pokrenuo konkretan parnični postupak radi zaštite svog prava i da postane naknadno satužilac jer to omogućava ZPP (2011).²¹

Npr. ukoliko je dete tužilac u parnici za vraćanje roditeljskog prava, organ starateljstva može da naknadno stupi u parnicu kao suparničar. U ovom postupku, organ starateljstva je samostalna parnična stranka u nastaloj suparničarskoj zajednici.

Položaj i pozicija organa starateljstva kao jedinstvenog suparničara u suparničarskoj zajednici sa detetom ne proizlazi iz zajednice interesa, jer te zajednice nema, pošto organ starateljstva, štiteći interese deteta, u opštem interesu preuzima ulogu satužioca. Ovakva procesna zajednica iziziva određene procesne probleme pošto se u ovom slučaju ne mogu primeniti sva pravila ZPP (2011) koja važe za jedinstvene suparničare, a sam PZ, u odredbama kojima je regulisao porodično procesno pravo, nije predvideo neophodna odstupanja od opšteg procesnog režima.

Kad se organ starateljstva nađe u suparničarskoj zajednici, njegova procesna ovlašćenja su u određenoj meri sužena u odnosu na situaciju kad je on sam u tužilačkoj stranačkoj ulozi. U suparničarskoj zajednici on simultano da tužiocem štiti tužiočeva prava čiju zaštitu je zahtevao prvobitno sam titular tog prava. Međutim, ova procesna uloga i pozicija omogućava organu starateljstva na vrši neku vrstu kontrolno-nadzorne funkcije jer će preduzimanjem parničnih radnji, posebno onih koje je propustio da preduzme drugi suparničar (odn. zakonski zastupnik deteta) popravljati njegovu procesnu poziciju jer dejstvo radnji koje jedan jedinstveni suparničar preduzme proizvode dejstvo i za drugog suparničara. Ova procesna uloga mu omogućava da istovremeno štiti i opšte društvene interese i interese onog lica koje uživa posebnu društvenu zaštitu i da u postupku dela u skladu sa principom proporcionalnosti. Njegove procesne radnje predstavljajuće balans između ovih interesa koje će on svojim delovanjem da dovodi u ravnotežu.

Angažovanje organa starateljstva u ovoj procesnoj ulozi olakšaće rad sudu jer će smanjiti potrebu da sud koristi svoja inkviziciona ovlašćenja koja on ima u ovim parnicama i koja ponekad, zbog nepoznavanja konkretnih okolnosti, ne može u potpunosti da ostvari.

Ova procesna pozicija i uloga je posebno od značaja kad je tužilac, koji je titular prava, neuka stranka koja nije angažovala advokata, ili koju zastupa neko od srodnika, posebno u situaciji kad sam tužilac odn. zakonski zastupnik deteta nije zahtevao da mu sud postavi besplatnog zakonskog zastupnika, koji je uvek iz reda advokata, ili koji ne ispunjava uslove da bude oslobođen od prethodnog snošenja parničnih troškova da bi mogao da zahteva da mu se u postupku obezbedi besplatno zastupanje. Posebno, ova procesna pozicija je značajna kad je tužilac dete čija prava treba zaštititi u postupku.

U situaciji kad se radi o jedinstvenom suparničarstvu, moguće je da nastane situacija da stranke u istoj procesnoj ulozi preduzimaju protivrečne parnične radnje. To je posledica postojanja različitih interesa subjekata na tužilačkoj strani. Organ starateljstva u parnici dela u društvenom interesu, dok tužilac odn. zakonski zastupnik deteta dela u sopstvenom interesu.

16. Organ starateljstva se može naći i **u ulozi zakonskog zastupnika**²² deteta ili poslovno nesposobnog lica.

Po pravilu, zakonski zastupnik je uvek fizičko lice koje treba da bude poslovno i parnično sposobno.²³ Izuzetno, kao zakonski zastupnik može da se javi i centar za socijalni rad, kao organ

²¹ В. одредбу чл. 205. ст. 2. ЗПП (2011).

²² U vreme važenja ZBPO, organ starateljstva se javljao u ulozi zakonskog zastupnika kao: redovni zakonski zastupnik, vanredni zakonski zastupnik i supsidijarni zakonski zastupnik.

starateljstva, koji je pravno lice koje vrši javna ovlašćenja. Kad se organ starateljstva javlja u ulozi zakonskog zastupnika parnične radnje u ime centra za socijalni rad pred sudom preduzima lice koje je odredio direktor centra za socijalni rad, kao punomoćnik centra za socijalni rad.

Prema Radnoj verziji Zakona o izmenama i dopunama ZPP koja je pripremljena novembra 2012.g. i koja još nije ušla u proceduru pravna lica mogu, pored zastupnika pravnog lica, da zastupaju kao punomoćnici isključivo diplomirani pravnici koji su u radnom odnosu kod tog pravnog lica i koja imaju položen pravosudni ispit. Sa usvajanjem izmena ZPP (2011) se kasni iz dva razloga. S jedne strane, čekala se odluka Ustavnog suda kojom je trebalo da odluči o ustavnosti odredbe o advokatskom monopolu. Ustavni sud je doneo maja ove godine odluku da je odredba o advokatskom monopolu u pogledu zastupanja neustavna. S druge strane, usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova i zakona o sudskoj mreži još uvek nije došlo na skupštinski dnevni red. Po njihovom usvajanju ima mesta za izmene ZPP.

Nema smetnje da centar za socijalni rad, u ulozi zakonskog zastupnika, angažuje punomoćnika iz reda advokata za zastupanje u postupku, ukoliko diplomirani pravnik, zaposlen u centru za socijalni rad, nema položen pravosudni ispit, a direktor centra, kao njegov organ i zastupnik pravnog lica, koji punovažno može da zastupa centar, to ne želi jer nema pravničke kvalifikacije.

17. Organ starateljstva može da se javi u ulozi zakonskog zastupnika stranke u postupku ukoliko je, u smislu odredbe čl. 131. PZ, odlučio da neposredno vrši dužnost staratelja i odredio stručnjaka zaposlenog u centru za socijalni rad da u njegovo ime obavlja poslove staratelja.

Kad organ starateljstva neposredno vrši dužnost staratelja, on može da zastupa štićenika kao njegov zakonski zastupnik u svim parnicama u kojima je štićenik stranka, bez obtira da li je štićenik tužilac ili tuženi.

Kad organ starateljstva neposredno vrši dužnost staratelja, on može kao staratelj poslovno nesposobnog lica, da pokrene brakorazvodni postupak. U tom slučaju, on ovo zakonsko ovlašćenje može da vrši pod istim uslovima i na način na koji to čini staratelj tj. uz dozvolu organa starateljstva.

18. U parničnom postupku organ starateljstva se može javiti i **u ulozi umešača** i to kao običan umešač, kao umešač sa položajem jedinstvenog suparničara i kao umešač sui generis.

Porodični zakon, kao i raniji ZBPO (1982),²⁴ nije na sistematičan i jasan način uredio položaj organa starateljstva u ulozi umešača, niti je precizirao njegova procesna ovlašćenja u ovoj procesnoj ulozi, tako da se u slučaju mešanja organa starateljstva u parnicu koja je u toku primenjuju opšta pravila parničnog postupka koja se odnose na umešače.

Organ starateljstva može da se umeša u parnice u kojima nije ovlašćen da ih pokrene ako je to potrebno radi zaštite interesa deteta, punoletnog lica nad kojim je produženo roditeljsko pravo ili stranke koja nije u stanju da se sama stara o zaštiti svojih prava i interesa.

Sud nije dužan da poziva centar za socijalni rad da uzme učešće u tuđoj parnici kao umešač, kao što je to dužan da učini kad se radi o javnom tužiocu. Sud bi to mogao da učini ukoliko bi koja od stranaka zahtevala da sud pozove organ starateljstva da u postupku uzme učešće kao umešač. U tom slučaju sud bi bio dužan da obavesti organ starateljstva o parnici da bi on mogao da se u nju umeša.

²³ Zakonski zastupnici su roditelji (koji su postavljeni zakonom), staratelj i kolizijski staratelj (koga postavlja centar za socijalni rad kao organ starateljstva), stečajni upravnik, besplatni zakonski zastupnik i privremeni zakonski zastupnik (koje postavlja sud).

²⁴ Detaljno o tome: G. Stanković - Organ starateljstva u građanskom sudskom postupku, *Socijalno pravo*, 15/91, str. 38.

Organ starateljstva kao umešač u tuđoj parnici ostvaruje dve funkcije: s jedne strane, on vrši kontrolnu funkciju aktivnosti parničnih stranaka i svojim angažovanjem i parničnim radnjama nastoji da se u postupku zaštite interesi lica o kojima on vodi računa, a s druge strane, pomaže sudu da odluka koju bude doneo bude u najboljem interesu deteta.

Angažovanje organa starateljstva kao umešača olakšava rad suda jer smanjuje potrebu da sud koristi svoja inkviziciona ovlašćenja koja on ima u ovim parnicama iz porodičnih odnosa i koja ponekad, zbog nepoznavanja konkretnih okolnosti, ne može u potpunosti da ostvari.

Organ starateljstva, kao umešač, prijavljuje svoje učešće podneskom ili usmeno na ročištu.

19. Centar za socijalni rad, kao organ starateljstva, može da bude **običan umešač** u svim parnicama u kojima se dete javlja u ulozi parnične stranke, tužioca ili tuženog. Npr. organ starateljstva se može umešati u parnicu koja je pokrenuta protiv punoletnog deteta koje nije sposobno za rad i u kojoj roditelj traži da prestane pravo na zakonsko izdržavanje. Ili, ukoliko je u pitanju parnica u kojoj se odlučuje o promeni prava na održavanje ličnih odnosa deteta i roditelja kome dete nije povereno.

Organ starateljstva može da se kao običan umešač umeša i u parnicu koju je postavljeni privremeni staratelj pokrenuo protiv staratelja radi naknade štete koja je pričinjena šticeniku jer za to, kao solidarni dužnik, ima pravni interes. U tom slučaju, svojim učešćem u tuđoj parnici organ starateljstva će sprečiti intervencijsko dejstvo presude²⁵ koja bude doneta prema tuženom staratelju u odnosu na njega. Da bi mogao da se umeša i da kasnije eventualno spreči intervencijsko dejstvo presude, organ starateljstva mora da bude obavešten o parnici jer presuda iz te parnice, pored intervencijskog dejstva, dejstvuje i po principu proširene pravnosnažnosti.

20. Organ starateljstva može da bude **umešač sa položajem jedinstvenog suparničara** u svim onim parnicama za koje je imao aktivnu legitimaciju a nije ih pokrenuo kao tužilac nego se kasnije u nju umešao.

U slučaju suparničarske intervencije, organ starateljstva, kao umešač, i stranka kojoj se on pridružio predstavljaju jedinstvenu stranku. U ovoj situaciji organ starateljstva ima znatno samostaljniji položaj u tuđoj parnici jer je i sam mogao da bude stranka pošto je imao ovlašćenje za vođenje parnice.²⁶

Organ starateljstva kao suparničarski intervenijent ima sva ona ovlašćenja koja ima i sama stranka kojoj se pridružio. Njemu se dostavljaju sva pismena kao i strankama, za njega posebno teku rokovi, a može se saslušati i kao stranka. Ukoliko se dogodi da organ starateljstva i stranka kojoj se pridružio preduzimaju suprotne procesne radnje, sud je dužan da pokuša da otkloni tu koliziju, a ako u tom nastojanju ne uspe, smatra se da radnje uopšte nema.

Organ starateljstva kao suparničarski intervenijent ne može da preduzima dispozitivne parnične radnje, osim što ima pravo da izjavljuje pravne lekove jer je u pitanju parnična radnja koja je u interesu stranke kojoj se pridružio. On ima pravo da izjavi i vanredni pravni lek ukoliko je u konkretnoj parnici dopušteno njegovo izjavljivanje čak i kad nije sudelovao kao umešač u parnici koja je vođena do pravnosnažnosti odluke o tužbenom zahtevu.

Pravnosnažna odluka iz parnice u kojoj je organ starateljstva učestvovao kao umešač sa položajem jedinstvenog suparničara proizvodila bi dejstvo i prema organu starateljstva po

²⁵ O intervencijskom dejstvu presude videti: Zakon o parničnom postupku, Predgovor Gordana Stanković, Službeni glasnik, Beograd, 2011, str. 88; G. Stanković - *Грађанско процесно право, прва свеска, Парнично процесно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2010, стр. 171.

²⁶ Г. Станковић, *Грађанско процесно право, прва свеска, Парнично процесно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2010, стр.173.

principu proširene pravnosnažnosti. To bi značilo da je organ starateljstva vezan za pravnosnažnu odluku iz parnice u pogledu koje je imao ovlašćenje da je sam pokrene jer se radi o odlukama koje deluju erga omnes.

Organ starateljstva kao suparničarski intervenijent ima pravo na naknadu parničnih troškova od parničnog protivnika stranke kojoj se pridružio samo u pogledu onih parničnih radnji koje je preduzeo umesto stranke kojoj se pridružio. Osim toga, on može biti osuđen da naknadi troškove prouzrokovane radnjama koje su bile u suprotnosti sa radnjama „njegove“ stranke.

21. Centar za socijalni rad nema pravo da kao stranka pokrene bračne ili statusne parnice u kojima se utvrđuje poreklo deteta, te zbog nedostatka stvarne legitimacije nema ni aktivnu procesnu legitimaciju,²⁷ odn. jer mu nije priznata zakonom. Pošto se uz bračne parnice često adheziono vode parnice za vršenje roditeljskog prava, parnice za lišenje roditeljskog prava, alimentacione parnice ili parnice za zaštitu od nasilja u porodici,²⁸ za koje organ starateljstva ima aktivnu procesnu legitimaciju, organ starateljstva bi mogao da u te adheziono vođene parnice stupi kao umešač sui generis.²⁹ Organ starateljstva se ne bi pridruživao ni jednoj od stranaka iako bi njegovo mešanje funkcionalno bilo u interesu deteta, i to posebno u situaciji kad zakonski zastupnik deteta ne štiti na odgovarajući način interese deteta. Svojim mešanjem organ starateljstva bi trebalo da doprinese da se interesi deteta maksimalno zaštite u konkretnom slučaju, bez obzira što sud po službenoj dužnosti pokreće neke od adhezionih parnica i što po zakonu ima generalni zadatak da postupa i odlučuje u najboljem interesu deteta. Aktivnost organa starateljstva kao umešača u parnicama koje se adheziono vode bila bi praktično paralelna sa aktivnošću suda jer bi i organ starateljstva nastojao da se donese odluka koja je u najboljem interesu deteta te bi na taj način pružao pomoć sudu da se to i ostvari u postupku.

Procesni položaj organa starateljstva kao **umešača sui generis** u adhezionim parnicama je specifičan. On može da iznosi činjenice koje stranke nisu iznele, da predlaže dokaze i da izjavljuje pravne lekove u pogledu odluka koje su donesene u adhezionom parničnom postupku. Ova procesna uloga omogućava organu starateljstva da isprave sa prikupljenim podacima o ličnim i porodičnim prilikama deteta i ostalih stranaka u postupku, kao i podatke o njihovim imovinskim prilikama, nudi kao dokaz. Sud je dužan da omogući da stranke raspravljaju o dokazima koje je podneo organ starateljstva kao umešač.

Organ starateljstva bi mogao da se kao specifični umešač umeša i u parnice u kojima je sud utvrđivao mišljenje detete i u kojima je organ starateljstva već učestvovao u postupku utvrđivanja sposobnosti deteta da formira i izrazi svoje mišljenje kome sud treba da pokloni dužnu pažnju u ulozi pomoćnog organa suda. Pravilima porodičnog procesnog prava nije predviđeno pravno sredstvo u sudskom postupku kojim bi se mogla obezbediti kontrola sudske odluke u čijem obrazloženju nema podataka o tome kako je i na koji je način sud posvetio dužnu pažnju mišljenju deteta ili zašto sud nije posvetio dužnu pažnju mišljenju deteta. U toj situaciji organ starateljstva bi imao legitimno pravo da se umeša u parnicu u cilju zaštite interesa deteta i da izjavi pravni lek kao umešač.

Kad se organ starateljstva umeša u parnicu kao umešač sui generis, sud je dužan da mu dostavlja pozive, podneske i odluke i da mu omogući da se izjašnjava u postupku. Ukoliko bi sud propustio da dostavi neko od navedenih pismena, to bi predstavljalo relativno bitnu povredu

²⁷ U vreme važenja ZBPO organ starateljstva je imao ovlašćenje za vođenje parnice i kad se radi o tim parnicama.

²⁸ V. odredbu čl. 226. PZ.

²⁹ Г. Станковић, *Грађанско процесно право, прва свеска, Парнично процесно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2010, стр. 174.

postupka jer je organ starateljstva u adhezionoj parnici, iako umešač, imao procesni položaj stranke.

Odluka parničnog suda u parnici u kojoj je organ starateljstva bio umešač sui generis ne bi mogla da proizvede intervencijsko dejstvo jer organ starateljstva nije u tuđoj parnici štiti svoj pravni interes, već tuđi interes – interes deteta.

Troškove postupka koji su nastali povodom učešća organa starateljstva kao umešača snosi sam organ starateljstva. To će, po svojoj prilici, biti demotivirajući razlog za šire angažovanje organa starateljstva u ovoj procesnoj ulozi.

22. Organ starateljstva se može javiti u parničnom postupku i u **ulozi veštaka**. On ima ovakav procesni položaj u onim situacijama u kojima se od njega traži mišljenje o opravdanosti tražene mere zaštite od nasilja (čl. 286. PZ) ili o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice koje su sporne a koje sud utvrđuje po službenoj dužnosti u okviru svojih istražnih ovlašćenja.³⁰

Odredbama Porodičnog zakona predviđeno je obavezno veštačenje organa starateljstva u postupku za zaštitu prava deteta, o vršenju roditeljskog prava, o lišenju odn. vraćanju roditeljskog prava (čl. 270. PZ) ili u postupku u parnici za zaštitu od nasilja (čl. 286). Sud je dužan da od organa starateljstva zatraži nalaz i stručno mišljenje u onim postupcima u kojima je to zakonom predviđeno.³¹

Mišljenje organa starateljstva, koji on u toku postupka upućuje na traženje i po nalogu suda, kao produkt aktivnosti organa starateljstva u svojstvu specifičnog veštaka, treba da bude stručno obrazloženo.

U procesnoj literaturi je nesumnjivo da je mišljenje organa starateljstva specifična ekspertiza stručne službe koja je, po svojim polivalentnim zadacima, ali i po stručnosti, specijalizovana za određene vidove zaštite i koja zbog toga i može da pruži određenu pomoć sudu u suđenju. Organ starateljstva je specifičan veštak zbog stručne osposobljenosti zaposlenih i njihovog stručnog znanja, kojim sud ne raspolaže, kao i zbog svoje operativnosti i mobilnosti, koju sud nema. Organu starateljstva su dostupni mnogi podaci o oklonostima koje se tiču porodičnopравnih odnosa ili ličnosti stranaka sa kojima sud niti raspolaže, niti, po prirodi stvari, do tih podataka može da dođe.

Mišljenje organa starateljstva se zasniva na okolnostima koje je on prethodno zapazio i utvrdio po nalogu suda. Ono je sadržajno identično sa veštačenjem bilo kog veštaka i sastoji se od nalaza i mišljenja. Ono što je specifično, to je okolnost da organ starateljstva u ulozi veštaka predstavlja simbiozu klasičnog dokaznog sredstva, koje se obavezno i nužno koristi kad sud ne raspolaže odgovarajućim znanjem ili iskustvom, i specifičnog pomagača koji svojim stručnim znanjem pomaže sudu u izvođenju zaključka o činjeničnoj osnovi spora koji se rešava u parnici.

Pojavljivanje organa starateljstva, kao specifičnog veštaka, kome se sud obavezno obraća izaziva jednu posebnu situaciju u praksi jer nastaje određeni sukob interesa između stranaka i organa starateljstva, kao veštaka, koji ometa rad suda.

Stranka ima nesumnjiv interes da sazna razloge zbog kojih je stručno mišljenje organa starateljstva u konkretnoj parnici za nju nepovoljno. Stranka ima pravo da bude obavještena o

³⁰ Kao i svaki veštak, organ starateljstva ima pravo na naknadu troškova veštačenja. Pošto je veštačenje organa starateljstva u određenim slučajevima obavezno po samom zakonu, sud po službenoj dužnosti određuje veštačenje centra za socijalni rad. U tom slučaju, prema odredbi čl. 269. st. 5. ZPP, sud je dužan da odredi predujam za veštačenje i nalog strankama da predujam plate u određenom roku.

³¹ Obavezno veštačenje organa starateljstva u parnicama u kojima je to predviđeno zakonom predstavlja nesumnjivo manifestaciju principa legalne ocene dokaza u tom smislu što je zakonodavac odredio dokazno sredstvo koje se može upotrebiti za utvrđivanje određenih činjenica iz domena porodičnih odnosa.

svim činjeničnim i pravnim aspektima spora koji se rešava u konkretnoj parnici, a tu spadaju i razlozi na kojima se zasniva nalaz i mišljenje organa starateljstva kao veštaka. Upravo zbog toga je ZPP i predvideo generalnu dužnost da veštak svoje mišljenje obrazloži. Osim toga, prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava, jedno od elementarnih funkcionalnih ljudskih prava je pravo stranke na informisanost ili na obaveštavanje, kao element prava na pravično suđenje.

Zaposleni u organu starateljstva koji se javljaju u ulozi veštaka ponekad ne obrazlažu svoj predlog pozivanjem na profesionalnu tajnu. Međutim, dužnost veštaka da obrazloži svoje mišljenje, pravo stranke da sazna za razloge koji su motivisali organ starateljstva kao veštaka i neophodnost da i sam sud za njih sazna da bi mogao da oceni dokaze, nisu isključeni posebnim pravilima porodičnog parničnog procesnog prava.

Pravo stranke da sazna za razloge na kojima se zasniva mišljenje veštaka ne može se nikako uskratiti pozivanjem na to da je organ starateljstva dužan da čuva profesionalnu tajnu o činjenicama koje se tiču ličnog i porodičnog života određenog lica. Za stranku u postupku, zbog toga što je on zasnovan na principu stranačke javnosti, nema nikakvih tajni. Stranke moraju imati mogućnost da saznaju za sve radnje koje se preduzimaju u postupku. Dužnost čuvanja profesionalne odn. službene tajne postoji u odnosu na treća lica, a ne na stranke.

Problem je u tome što se stranka, s jedne strane, oseća izdanom posle poverljivog razgovora u centru za socijalni rad, i što gubi osećaj poverenja. S druge strane, radnici organa starateljstva su ponekad "žrtve" šikanoznih pitanja stranaka (a posebno advokata) pred sudom u toku veštačenja na koja nisu navikli u svom radu, što kod njih stvara osećaj nelagodnosti, neprijatnosti, zbunjenosti ili nedovoljne stručnosti i zbog toga pokušavaju da se zaštite pozivanjem na profesionalnu tajnu.

Uočeni i izloženi sukob interesa između stranaka i veštaka je načelno nerešiv. Strankama se ne može uskratiti njihovo zakonsko pravo i puna informisanost, posebno informisanost o činjenicama, niti se može zabraniti postavljanje pitanja i traženje razjašnjenja od stručnjaka organa starateljstva koji se nalazi u ulozi veštaka. Određena nelagodnost, kojoj je izložen stručnjak organa starateljstva, predstavlja normalnu posledicu i normalni rizik posla koji obavlja. Te nelagodnosti su, ustvari, posledica nenaviknutosti stručnjaka organa starateljstva da sudeluje u postupku, ili njegove nesigurnosti na novom poslu. Ponekad su, doduše, i posledica neobazrivosti suda ili njegove nespretnosti.

Konflikt u pitanju se može otkloniti prilikom obrade mišljenja. Pažljiva obrada slučaja i pažljiva selekcija činjeničnog materijala na kome se zasniva mišljenje organa starateljstva, način da se iz njega izostave nepotrebni i irelevantni podaci koji difamiraju (sramote ili kleveću) stranku i koji ne služe procesnoj svrsi, predstavljaju jedini način da se prevenira konflikt u pitanju. Tako, npr. nema potrebe da se u mišljenju o poveravanju dece određenom roditelju navode uzroci koji su doveli do razvoda braka. Umesto da se iznesu okolnosti i podaci o podobnosti roditelja za podizanje i vaspitavanje deteta, obično se piše o uzrocima neuspelog braka iako u mišljenju ove vrste nema mesta za uzrok poremećenih bračnih odnosa. Kad je, međutim, u pitanju mišljenje organa starateljstva u postupku radi poveravanja dece, obično se ne iznose činjenice koje ilustruju brigu pojedinog roditelja oko čuvanja, ishrane, higijene deteta, njegovog zdravlja, vaspitavanja, razvijanja radnih navika, školovanja itd. Izostaje i ocena o uspehu sa kojim je roditelj to činio. Te činjenice i ocene su, međutim, od značaja za odluku suda jer daju odgovor koliko je verbalno izražena spremnost pojedinog roditelja da se u budućnosti isključivo brine o detetu realna.

23. Organ starateljstva se javlja i kao **poseban pravosudni organ** koji participira u postupku za pružanje pravne zaštite kad u toku brakorazvodnog postupka ili postupka za poništenje braka sprovodi postupak posredovanja za pokušaj sporazumnog okončanja spora, ukoliko su supružnici pristali na psiho-socijalno savetovanje i postupak mirenja radi eventualnog postizanja sporazuma o vršenju roditeljskog prava i o deobi zajedničke svojine.

U postupku posredovanja i mirenja, organ starateljstva se javlja kao poseban pravosudni organ koji, po ovlašćenjima zakonodavca i po nalogu suda, sudeluje u postupku za rešavanje brakorazvodnog spora iako on nije državni organ u sistemu podele vlasti, niti vrši sudsku funkciju. Postupak posredovanja i mirenja supružnika koji sprovodi organ starateljstva, ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi da se on sprovede, interpoliran je u brakorazvodni postupak i predstavlja njegov sastavni deo i njegovu posebnu fazu. U ovom slučaju, organ starateljstva, kao medijator, ostvaruje svoju aktivnost van parničnog sudskog postupka ali povodom pravne zaštite koja se u njemu pruža.

Organ starateljstva, kao što je poznato, samostalno sprovodi postupak mirenja supružnika prema principima socijalnog rada u kriznim bračnim situacijama. On ima zadatak da pokuša da posreduje da bi supružnici na miran način rešili brakorazvodni spor i eliminisali ga iz međusobnih odnosa, i da ih pripremi da sporazumno uredi sva pitanja koja se tiču njihove zajedničke dece za slučaj da njegovo posredovanje u saniranju poremećenih bračnih odnosa ne uspe, kao i u pogledu deobe zajedničke svojine. Funkcija koju on ima ne predstavlja funkciju suđenja *stricto sensu* već oblik alternativnog rešavanja spora koji se tiče načina vršenja roditeljskog prava. Sporazum koji su supružnici postigli u postupku posredovanja u pogledu vršenja roditeljskog prava ukoliko je u najboljem interesu deteta i sporazum o deobi zajedničke imovine predstavljaju podlogu za sudsku odluku.³²

24. Organ starateljstva može da ima i ulogu **specifičnog istražnog organa** u parničnom postupku u određenim slučajevima kad po nalogu suda pribavlja dokaze.

Odredbama Porodičnog zakona predviđeno je da sud u parnicama za zaštitu od nasilja u porodici može zatražiti pomoć od organa starateljstva u pribavljanju potrebnih dokaza (čl. 286. PZ).

Organ starateljstva je specifičan istražni organ kad na zahtev i po nalogu suda prikuplja činjenice o ličnim i porodičnim prilikama stranke koje, kao procesni materijal, treba da uđu u podlogu za sudsku odluku. Ova procesna uloga organa starateljstva redovno se ostvaruje u adhezionim (pridruženim) postupcima koje sam parnični sud pokreće *ex offio* uz bračne, paternitetske ili maternitetske parnice da bi zaštitio interese maloletne dece kad jedan od roditelja, kao zakonski zastupnik deteta, ne vrši svoja zakonska ovlašćenja.³³

U ovim adhezionim postupcima, koje pokreće sam parnični sud i u kojima se odlučuje o pojedinim pravima deteta, dete ima položaj "pritajene, prikrivene stranke". Pošto je sam sud pokrenuo adhezioni postupak u kome odlučuje *ex offio* stranke, potrebno je da sam sud prikupi relevantne činjenice i da sam formira podlogu za odluku koja se tiče određenog prava deteta. Da

³² Г. Станковић, *Грађанско процесно право, прва свеска, Парнично процесно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2010, стр. 557.

³³ Sud je dužan da sam pokrene različite adhezione postupke uz bračne, paternitetske ili maternitetske parnice u kojima se odlučuje o izdržavanju deteta, njegovom poveravanju na čuvanje, vaspitavanje i izdržavanje ili smeštaju ili se određuju različite privremene mere koje se tiču deteta ukoliko jedan od roditelja, koji vrši funkciju zakonskog zastupnika deteta, u toku bračne, paternitetske ili maternitetske parnice propusti da istakne zahtev odn. ne pokrene odgovarajući postupak u kome bi se odlučilo o pravima maloletnog deteta koja se tiču njegovog izdržavanja ili smeštaja.

bi mogao da formira podlogu za odlučivanje koja se tiče određenog prava deteta o kome treba odlučiti, sud je upućen na organ starateljstva i na saradnju sa njim. Organ starateljstva, zahvaljujući svojoj stručnosti, kadrovskoj ekipiranosti i operativnosti, može efikasno da pribavi potreban procesni materijal za odlučivanje i da pomogne sudu u vršenju njegove funkcije. Zbog toga sud nalaže organu starateljstva da prikupi potrebne relevantne podatke o ličnim i porodičnim prilikama stranaka (supružnika i dece). Kad prikuplja potrebne podatke po nalogu suda, organ starateljstva se javlja u ulozi pomoćnog istražnog organa, jer preduzima radnje umesto samog parničnog suda.

U ovoj ulozi organ starateljstva se nalazi i kad, pošto vodi evidenciju određenih sudskih odluka i dokumentaciju, na traženje suda, upućuje sudu izvode iz službene evidencije i tako pruža pomoć sudu u pribavljanju potrebnih dokaza.

25. U parničnom postupku, organ starateljstva može da se nađe i **u ulozi pomoćnog organa suda**. Organ starateljstva se nalazi u ovoj ulozi kad, vršenjem svojih redovnih zadataka, omogućava sudu da on pruži traženu pravnu zaštitu. Organ starateljstva se nalazi u ovoj funkciji kad po nalogu suda postavlja stranci kolizijskog staratelja, stalnog zakonskog zastupnika ili privremenog zastupnika (tužiocu) jer je parnični sud nadležan da u toku postupka postavi privremenog zakonskog zastupnika samo tuženom.

26. Organ starateljstva može da se nađe i u ulozi pomoćnog organa suda kad saraduje sa sudom i pomaže sudu da utvrdi mišljenje deteta da bi ono moglo da ga slobodno izrazi. Parnični sud je dužan da mišljenje deteta utvrđuje u saradnji sa odgovarajućim stručnjakom centra za socijalni rad (kao i sa stručnjakom porodičnog savetovališta ili školskim psihologom) koji je obučen za vođenje razgovora sa detetom određenog uzrasta.

Procesna pravila u ZPP (2011) nisu predvidela način neposrednog izražavanja mišljenja dece niskog kalendarskog uzrasta ili dece sa smetnjama u razvoju.³⁴ ZPP (2011) reguliše učešće tumača, koji se koristi kad se radi o znakovnom jeziku, i učešće prevodioca, kad se postupak vodi na jeziku koji nije maternji jezik deteta, ali ne reguliše način na koji se utvrđuje mišljenje deteta. Iz tog razloga u postupku utvrđivanja mišljenja organ starateljstva odn. njegov stručnjak koristi tehnike stručnog rada u skladu sa pravilima struke i savremenih naučnih i stručnih dostignuća.

27. Organ starateljstva vrši **kontrolnu funkciju** u onim situacijama kad daje dozvolu za pokretanje pojedinih sudskih postupaka. On tada ne učestvuje neposredno u postupku ali svojom aktivnošću stvara uslove za pružanje pravne zaštite u postupku koji pokreću određena lica kao stranke ili kao zakonski zastupnici određenih kategorija lica.

U onim slučajevima u kojima je zakonodavac predvideo mogućnost da se određeni parnični postupak pokrene uz dozvolu organa starateljstva, zakonski zastupnik poslovno nesposobnog lica koji ima nameru da štiti njegove interese u postupku pravne zaštite, mora da pokrene poseban upravni postupak u kome organ starateljstva treba da proceni da li je neko porodično pravo poslovno nesposobnog štićenika povređeno, osporeno ili ugroženo i da li njegov zakonski zastupnik treba da zaštiti određena lična prava samog štićenika.

Dozvola organa starateljstva, kojom on daje prethodnu saglasnost da zakonski zastupnik pokrene postupak za zaštitu prava, predviđena je odredbama PZ u sledećim slučajevima:

³⁴ Detaljno: R. Vujović – Uticaj promene položaja deteta u porodici na njegov položaj i prava u sudskim postupcima u vezi sa porodičnim odnosima, *Pravni život*, 12/2012.

- 1) za parnicu za poništenje braka kad tužbu treba da podigne zakonski zastupnik poslovno nesposobnog supružnika (čl. 218. st. 3. PZ),
- 2) za parnicu za razvod braka (čl. 220. st. 4. PZ)
- 3) za parnicu za utvrđivanje ili osporavanje roditeljskog statusa (čl. 254. st.3. PZ)

Prethodni poseban upravni postupak koji se vodi kod organa starateljstva za parnični postupak ima značaj procesne pretpostavke od koje zavisi dopuštenost pravne zaštite. Ova procesna pretpostavka spada u krug onih procesnih pretpostavki koje se tiču same sporne stvari. Ukoliko nema dozvole organa starateljstva, zakonski zastupnik ne može u ime stranke i za njen račun da sa uspehom pokrene parnični postupak i sud će odbaciti tužbu.

ORGAN STARATELJSTVA U VANPARNIČNOM POSTUPKU

28. U vanparničnom postupku organ starateljstva može da se javi kao stranka³⁵ – predlagač, kao učesnik koji u svojstvu ovlašćenog organa učestvuje u postupku, kao zakonski zastupnik, kao veštak i kao pomoćni organ suda.

29. Odredbama Zakona o vanparničnom postupku (1982), koji predstavlja osnovni izvor vanparnične procedure, aktivna procesna legitimacija priznata je organu starateljstva u pojedinim statusnim i porodičnim vanparničnim postupcima. U tim vanparničnim stvarima organ starateljstva je **stranka** koja deluje u javnom, a ne u svom interesu.³⁶

Organ starateljstva može da se u vanparničnom postupku javi kao **ovlašćeni predlagač** u određenim neoficijelnim, dvostranačkim postupcima kao što su:

- 1) postupak za lišenje poslovne sposobnosti,
- 2) postupak za vraćanje poslovne sposobnosti,
- 3) postupak za utvrđenje vremena i mesta rođenja,
- 4) postupak za prinudnu hospitalizaciju lica sa mentalnim smetnjama,³⁷
- 5) postupak za preispitivanje odluke i otpuštanje prinudno hospitalizovanog lica sa mentalnim smetnjama,
- 6) postupak za produženje roditeljskog prava,³⁸
- 7) postupak za prestanak produženog roditeljskog prava.

30. U statusnim i porodičnim stvarima organ starateljstva učestvuje kao obavezni ili nužni učesnik koji je ovlašćeni organ kad se odlučuje o pravima i interesima maloletnika ili drugih lica koja su pod posebnom društvenom zaštitom i kad nije predlagač. Tako npr. organ starateljstva učestvuje u postupku za produženje roditeljskog prava kad on nije pokrenuo postupak.

Pored statusnih i porodičnih vanparničnih postupaka, organ starateljstva učestvuje u određenim imovinskim vanparničnim postupcima odn. u postupku za raspravljanje zaostavštine.

³⁵ U vanparničnom procesnom pravu koristi se tehnički termin "učesnik" kojim se označavaju stranke.

³⁶ Г. Станковић – *Грађанско процесно право*, друга свеска, *Ванпарнично и извршно процесно право*, Ниш, 2007, стр. 16; Г. Станковић – Љ. Мандић – *Ванпарнично процесно право*, Косовска Митровица, 2013, стр. 70.

³⁷ Поступак за пријем на лечење без сагласности и смештај без сагласности лица са менталним сметњама у психијатријску установу пре но што буде покренут судски поступак у коме се доноси одлука о принудној хоспитализацији може покренути и орган старатељства.

³⁸ Орган старатељства може да поднесе предлог за продужење родитељског права ако родитељи то сами не учине, уз њихову сагласност или без ње. Орган старатељства, као овлашћени предлагач може да покрене поступак чак и кад се родитељи томе противе.

Kao obavezni učesnik koji ima status ovlašćenog organa, centar za socijalni rad kao organ starateljstva naknadno stiče **procesni položaj učesnika** u postupku koji je pokrenuo sud po službenoj dužnosti ili predlagač predlogom. Prema odredbama ZVP (1982) organ starateljstva spada u krug stranaka u vanparničnom postupku³⁹ kao organ čije je sudelovanje u postupku određeno zakonom, nezavisno od toga da li je pokrenuo postupak ili je kasnije stupio u njega.

U postupku za raspravljanje zaostavštine, sud koji po službenoj dužnosti, vodi računa o posebnoj zaštiti lica koja nisu u stanju da se sama staraju o svojim pravima, kao što su maloletnici o kojima se roditelji ne staraju, lica kojima je ograničena poslovna sposobnost, začetak (nasciturus), naslednici kojima je prebivalište odn. boravište nepoznato, a nemaju punomoćnika, lica koja se nalaze u inostranstvu, a nemaju punomoćnika, te im poziv za ostavinsku raspravu nije mogao biti dostavljen. Pošto ova lica faktički nisu sposobna da se sama brinu o zaštiti svojih prava i interesa, sud je dužan da obavesti organ starateljstva o pokretanju postupka, da ga pozva na ročište i da mu dostavlja podneske učesnika i odluke protiv kojih je dopušten pravni lek, bez obzira da li organ starateljstva učestvuje u postupku za raspravljanje zaostavštine.

Kad je organ starateljstva po samom zakonu dužan da kao ovlašćeni organ uzme učešće u postupku, vanparnični sud je dužan da ga obavesti o pokretanju postupka, bez obzira da li se radi o oficijelnom ili neoficijelnom vanparničnom postupku, da ga poziva na ročišta, da mu dostavlja podneske učesnika i odluke protiv kojih je dozvoljen pravni lek bez obzira da li on faktički učestvuje u postupku.

Kad smatra da je to potrebno radi zaštite interesa maloletnika ili drugih lica koja su pod posebnom društvenom zaštitom, sud je dužan da pozove organ starateljstva i da mu odredi rok u kome može da prijavi svoje učešće. Dok ne istekne sudski rok, sud je dužan da zastane sa postupkom. Organ starateljstva može i po isteku roka da uzme učešće u postupku.

Kad organ starateljstva učestvuje kao učesnik u postupku, a ne kao predlagač, on je ovlašćen da preduzima sve radnje u postupku radi zaštite prava i pravnih interesa maloletnika i drugih lica koja su pod posebnom društvenom zaštitom. On ima pravo da iznosi činjenice koje učesnici nisu izneli, da predlaže izvođenje dokaza i da izjavljuje pravne lekove. Na ovaj način on praktično pomaže sudu da on ostvari svoja oficijelna i inkviziciona ovlašćenja koja ima u pogledu prikupljanja neophodne procesne građe koja predstavlja podlogu za odlučivanje.

31. Organ starateljstva se javlja i u ulozi **zakonskog zastupnika** učesnika kad neposredno vrši funkciju staratelja ne samo u statusnim vanparničnim postupcima, kao što su postupak za prinudnu hospitalizaciju, postupak za proglašenje nestalog lica za umrlo, postupak za dokazivanje smrti ili postupak za utvrđenje vremena i mesta rođenja, već i u svim imovinskim i drugim vanparničnim postupcima u kojima je štićenik učesnik.

32. Organ starateljstva, po samom zakonu, ima ulogu **obaveznog veštaka** u postupku za dispenciju u slučaju maloletnosti i srodstva, u postupku za sudsku emancipaciju maloletnog roditelja i u postupku za produženje roditeljskog prava jer je sud dužan da pribavi njegovo stručno mišljenje.

33. Kao i u parničnom postupku, organ starateljstva može da se nađe i u ulozi **pomoćnog organa suda**.

Organ starateljstva se, pre svega, javlja u ulozi specifičnog pomoćnog istražnog organa u vanparničnom postupku, ukoliko nije učesnik u vanparničnom postupku, kad po nalogu

³⁹ Treba napomenuti da vanparnično procesno pravo, za razliku od parničnog procesnog prava, ne poznaje ustanovu umešača.

vanparničnog suda prikuplja podatke o ličnim i porodičnim prilikama stranaka kad sud smatra da je to potrebno radi donošenja odluke.

Organ starateljstva se nalazi u ovoj funkciji i kad po nalogu suda sprovodi postupke iz svoje nadležnosti: kad postavlja učesniku kolizijskog staratelja, kad postavlja privremenog zastupnika učesniku⁴⁰ ili stalnog zakonskog zastupnika.

ORGAN STARATELJSTVA U POSTUPKU IZVRŠENJA I OBEZBEĐENJA

34. Prema odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju (2011), organ starateljstva i u postupku izvršenja i u postupku obezbeđenja može da se javi u ulozi stranke – izvršnog poverioca, zakonskog zastupnika stranke, bez obzira da li je ona izvršni poverilac ili izvršni dužnik, i u ulozi pomoćnog organa suda.

35. U postupku izvršenja organ starateljstva je aktivno procesno legitimisan da pokrene, kao **izvršni poverilac**, postupak za predaju i oduzimanje deteta.⁴¹ U ovom postupku izvršenja radi namirenja nenovčanog potraživanja, u kome se dete prinudnim putem oduzima od lica kod koga se nalazi i predaje licu odn. ustanovi kojoj je povereno na čuvanje i vaspitavanje, organ starateljstva je stranka u funkcionalnom smislu i kad je pokrenuo kao stranka postupak za vršenje roditeljskog prava i kad izvršna isprava nije doneta na njegov zahtev. Organ starateljstva pokreće ovaj postupak izvršenja na osnovu odluke suda o vršenju roditeljskog prava i kad u izvršnoj ispravi nije naložena predaja deteta.

36. Zakon o izvršenju i obezbeđenju (2011) nije propisao poseban postupak za izvršenje sudskih odluka koje su donete radi zaštite od nasilja u porodici.⁴² Iz tog razloga određivanje i sprovođenje izvršenja zavisi od toga kakvo je ponašanje naloženo izvršnom ispravom i u čemu se sastoji obaveza izvršnog dužnika.

Kako je organ starateljstva mogao da bude parnična stranka u funkcionalnom smislu, on može da pokrene i postupak izvršenja izvršne isprave koja predstavlja osnov izvršenja radi definitivne zaštite lica koje je bilo žrtva porodičnog nasilja.

37. Organ starateljstva se može javiti i kao izvršni poverilac i kao **izvršni dužnik** u postupku za određivanje i sprovođenje izvršenja odluke koja je donesena u postupku za naknadu štete koju je šticeniku pričinio staratelj. Ukoliko se radi o izvršnoj ispravi koja je donesena u parnici po tzv. regresnoj tužbi koju je organ starateljstva vodio protiv staratelja, organ starateljstva će imati procesni položaj izvršnog poverioca.

38. U svim onim situacijama u kojima je organ starateljstva neposredno vršio funkciju staratelja i pokretao parnični postupak ili je parnični postupak bio pokrenut protiv šticenika, organ starateljstva će, kao **zakonski zastupnik**, zastupati šticenika bez obzira da li je šticenik izvršni poverilac ili izvršni dužnik.

39. U postupku izvršenja organ starateljstva može da se javi i **u ulozi pomoćnog organa izvršnog suda** kad se radi o izvršenju odluka kojima je naloženo oduzimanje i predaja deteta,

⁴⁰ Нпр. у поступку за продужење родитељског права или у поступку за пријем и смештај ради лечења малолетног лица или лица са менталним сметњама у психијатријску установу. Или, кад суд у оставинском поступку утврди да постоје универзални и сингуларни наследници који се налазе под посебном заштитом и о томе по службеној дужности обавести орган старатељства да би таквим лицима поставио старатеља.

⁴¹ Детаљно о томе: Г. Станковић – В. Боранијашевић – *Извршно процесно право*, Правни факултет, Косовска Митровица, 2012, стр. 227.

⁴² Idem, str. 234.

kad se radi o građanskopravnoj otmici deteta i kad se radi o izvršenju odluka radi održavanja ličnih odnosa.

U postupku radi predaje i oduzimanja deteta kad se izvršenje sprovodi fizičkim oduzimanjem deteta, sud dostavlja rešenje o izvršenju nadležnom organu starateljstva u čije ime će određeni stručnjak centra za socijalni rad učestvovati u postupku izvršenja. Sudelovanje organa starateljstva kao pomoćnog organa treba da omogući zaštitu najboljeg interesa deteta. Pošto se radi o situaciji koja je po prirodi stvari stresna za dete određenog uzrasta i stepena zrelosti, učešće stručnih lica treba da pomogne da dete sa što manje psihičkih trauma prođe kroz postupak sprovođenja izvršenja.

U postupku izvršenja odluke radi održavanja ličnih odnosa sa detetom Zakon o izvršenju i obezbeđenju propisao je samo upućujuću normu kojom je predvideo shodnu primenu odredaba koje se odnose na predaju i oduzimanje deteta.⁴³ Pošto je prinudna realizacija prava na održavanje ličnih odnosa roditelja koje je neko vreme živelo sa drugim roditeljem ili sa drugim licem izuzetno delikatan zadatak za sud koji treba u što kraćem roku, uz neophodne stručne pripreme i stručnu pomoć, omogući da se, u interesu deteta, fakta saobraze pravu, posebno ukoliko je zbog protoka vremena došlo do emocionalne otuđenosti deteta od roditelja sa kojim treba da održava lične odnose.

U ovim izvršnim stvarima fizička predaja deteta prema dispozitivu izvršne isprave nije realno mogućna, niti se sprovođenje izvršenja može sastojati u jednoj trenutnoj radnji pošto se pravo na viđenje i održavanje ličnih kontakata vrši u kontinuitetu. Iz tog razloga se rešenje o izvršenju može sprovesti samo uz učešće stručnih lica iz centra za socijalni rad koja treba da omoguće da se uspostavi odnos bliskosti i poverenja između roditelja i deteta, kao i niz mera koje prethodno treba preduzeti.

40. Organ starateljstva ima određena ovlašćenja i u postupku obezbeđenja. Kao **izvršni poverilac**, on je ovlašćen da pre parničnog postupka, u toku parničnog postupka, po okončanju parničnog postupka, pre i u toku vanparničnog postupka, kao i u toku postupka izvršenja predlaže da sud donese privremene mere radi zaštite prava i interesa lica o čijoj se pravnoj zaštiti stara.

Određivanje mera privremenih mera obezbeđenja organ starateljstva može da zahteva i kad je stranka i kad je umešač u parničnom postupku.

Pojedinim propisima koji se odnose na vanparnični postupak posebno su navedene situacije u kojima organ starateljstva ima pravo da zahteva da se odrede privremene mere odn. mere obezbeđenja. Te situacije se, primera radi, posebno navedene kad je u pitanju ostavinski postupak, kad treba zaštititi interese naslednika, ili kad je u pitanju postupak za prinudnu hospitalizaciju kad zakonski zastupnik ne postupa u interesu maloletnog deteta, lica sa mentalnim smetnjama ili lica lišenog poslovne sposobnosti, kad organ starateljstva, koga je obavestila psihijatrijska ustanova, preduzima odgovarajuće mere u cilju zaštite prava i interesa ovih lica.

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

41. Porodični zakon ne sadrži sistematizovane odredbe o ulozi i ovlašćenjima organa starateljstva u građanskom sudskom postupku kojima bi se na generalan način uredila njegova procesna pozicija i ovlašćenja koja treba da ima kao organ pravne zaštite porodice i njenih

⁴³ Idem, str. 233.

pojedinih članova. Procesne funkcije organa starateljstva nisu detaljno operacionalizovane, što izaziva određene praktične probleme.

Zakonodavac je u mnogim pravnim stvarima dao sudu prevelika oficijelna ovlašćenja u pogledu pokretanja adhezionih parničnih postupaka umesto da je omogućio da te postupke pokreće organ starateljstva kao stranka u funkcionalnom smislu. Osim toga, sud nije uvek u poziciji da svoja inkviziciona ovlašćenja vrši jer ne poznaje situaciju u kojoj se nalaze stranke, niti raspolaže adekvatnim stručnim znanjem da do tih podataka sam dođe.

Zakonodavac je odredbama Porodičnog zakona mnoge tradicionalne vanparnične postupke u kojima se pruža zaštitnička pomoć pretvorio u parnične postupke i na taj način potencirao postojanje spora između roditelja i dece, čak i kad on ne postoji jer niti ima neslaganja, niti postoji sukob interesa, i praktično stvorio konfliktnu situaciju između njih u sudskom postupku. Nedavnom procesnom reformom koja je izvršena u Austriji npr. promenjen je metod pravne zaštite te su mnogi sudski postupci u bračnim i porodičnim stvarima, koji su bili parnični, postali vanparnični. Bilo bi poželjno, ako se prilikom naredne reforme porodičnog prava ne promeni metod pravne zaštite, da se ne bi stvarala i potencirala konfliktna situacija između roditelja i dece, da se na poseban način uredi uloga organa starateljstva i njegova ovlašćenja u ovim parnicama.

Pošto dete, iako je subjekt u pravu, ne može u svim postupcima pravne zaštite da ima adekvatnu procesnu ulogu stranke, umesto da bude pritajena ili prikrivena stranka, trebalo bi omogućiti da i u postupku bude subjekt a ne objekt postupka. Bilo bi poželjno da se, uz pomoć pravnika – procesualista pronađu adekvatni procesni mehanizmi koji bi omogućili da se izrazi subjektivitet deteta i u postupku i otklone do sada uočeni nedostaci na normativnom planu.