

## UPRAVNI POSTUPAK U RADU CENTRA ZA SOCIJALNI RAD

*Jovana Anđelković<sup>87</sup>*  
*Master pravnik*  
*Istraživač pripravnik*  
*Univerzitet u Nišu*  
*Pravni fakultet*

*Apstrakt: Zakonito postupanje upravnih organa, uz poštovanje principa i načela dobre uprave, jedan je od temeljnih zahteva pravne sigurnosti. Predmet rada je analiza posebnih upravnih postupaka u kojima postupa i odlučuje centar za socijalni rad. Cilj rada je da ukaže na najčešće greške, koje se javljaju prilikom sprovođenja upravne procedure od strane centra za socijalni rad, potkrepljena dostupnim primerima iz prakse. Regulatorni okvir funkcionisanja inspekcijuskog nadzora u ustanovama socijalne zaštite je dobro postavljen, uključujući i ovlašćenja kojima raspolažu inpektori, ali je neefikasan sa nedovoljno sprovedenim, temeljnim, preventivnim kontrolama, koje se najčešće sprovode, tek kada neki slučaj bude medijski eksponiran.*

*Ključne reči: centar za socijalni rad, činjenično stanje, dokazi, upravni postupak*

### Uvod

U uslovima velikih društvenih i ekonomskih kriza, koje pogađaju čoveka, u kojima se čitava planeta suočava sa velikim posledicama, sistem socijalne zaštite se često posmatra kao „prva linija spasa“ u nastojanju da se tako nešto prevaziđe. Naročito nepovoljan položaj imaju zemlje zahvaćene ratovima, koje su doživela velika stradanja. Istorijski posmatrano, društvo je i u najranijim oblicima svog postojanja, pronalazilo načine da pomogne najsiromasnijima i onima kojima je pomoć najpotrebnija. Tako se u Egiptu, po nalogu faraona, skupljalo žito u rodnim godinama da bi se delilo siromasnima u godinama u kojima bude slabiji rod. (Jašarević, 2010:258) Naravno, vremenom je takvo pravo na pomoć prešlo pod okrilje države, institucionalizovano je i zakonom regulisano, da bi se utvrdili kriterijumi i postupci, pod kojim uslovima, kojim kategorijama, u kom trenutku je pomoć potrebna. Uloga sistema socijalne zaštite je višestruka i kreće se od ublažavanja posledica siromaštva, prevencija siromaštva, pružanje socijalne sigurnosti, pa do redistribucija prihoda, očuvanja i unapređenja "socijalne solidarnosti", unapređenja (radne) mobilnosti, te unapređenje produktivnosti pomoću ekonomskog restrukturiranja i restrukturiranja tržišta rada (Standing, 1998:68). U osnovi socijalne sigurnosti nalazi se socijalna solidarnost i udruživanje tako da se rizici, od onih lakše predvidivih kao što je starost, do onih teže predvidivih (nezaposlenost, invaliditet itd.) mogu, u različitom stepenu pokriti i makar delimično, nadoknaditi” (Stubbs, Gregson, 1998: 328) Postsocijalističke zemlje su u početku preduzimale razne socijalno-zaštitne mere u nastojanju da očuvaju socijalnu sigurnost, ali im to nije polazilo za rukom, jer su “sidra socijalne sigurnosti iskliznula, a mreže socijalne sigurnosti su već bile pokidane” (Standing, 1998:65)

Sistem socijalne zaštite Republike Srbije, mnogo puta našao se pred velikim izazovom, kako odgovoriti i pružiti pomoć socijalno ugroženim kategorijama. Pored toga što postoji kategorija lica, kojima je pomoć neophodna u svakodnevnom životu, ratna razaranja na prostoru bivše SRJ, kao i kriza

---

<sup>87</sup> [joka2912@gmail.com](mailto:joka2912@gmail.com)

povodom Autonomne pokrajine Kosovo, 1999. godine, ali i političke odluke, ekonomska izolacija i sankcije praćene su velikim broj izbeglih i raseljenih lica, razorenom zemljom, inflacijom, enormnom nezaposlenošću. Ne treba zaboraviti ni prirodne katastrofe, poput zemljotresa, poplava, ali ni najskorije pandemije izazvane virusom COVID-19.

Izgradnju i unapređenje sistema socijalne zaštite treba posmatrati kao jedan kontinuirani proces, u kojem uvek ima prostora za jačanje institucionalnih kapaciteta i mehanizama zaštite. Značajna reforma Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana dogodila se 2004. godine, čime je uveden jedinstveni nivo minimalne materijalne sigurnosti za teritoriju čitave države, te je tako utvrđeni nominalni iznos, kasnije indeksiran sa troškovima života. (Petrović, 2011:308) U Republici Srbiji 2011. godine usvojen je Zakon o socijalnoj zaštiti, koji je omogućio uspostavljanje stabilne osnova za dalju nadgradnju sistema socijalne zaštite. Međutim posmatrano, sa aspekta analize pravnih poslova u domenu socijalne zaštite, čije je osnova pomenuti Zakon i niz podzakonskih akata primetno je da ima prostora za unapređenje kvaliteta pružaoca usluge u domenu socijalne zaštite. Transparentan sistem socijalne zaštite, treba da identifikuje probleme građana, informiše ih o načinu i pravnim putevima ostvarivanja njihovih prava, te da izbegne obimnu administraciju u postupku. Od posebnog značaja za unapređenje usluga socijalne zaštite jeste saradnja sa civilnim sektorom, podrška osnivanju i radu nevladinih organizacija stručnog karaktera, koje su osnovane sa ciljem pružanja podrške i pomoći socijalno ugroženim kategorijama stanovništva.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za poglavlje 19- Socijalna politika i zapošljavanje, Evropska komisija ocenjuje da Srbija nije dovoljno pripremljena za pregovore o ovom poglavlju i preporučuje da se ovo poglavlje otvori za pregovore kada Republika Srbija podnese Evropskoj komisiji akcioni plan za postepeno prenošenje pravnih tekovina EU i za izgradnju neophodnih kapaciteta za sprovođenje i primenu pravnih tekovina EU u oblastima socijalne politike i zapošljavanja. Evropska komisija napominje da je za članstvo u EU „neophodan u većoj meri strateški pristup reformama socijalnih naknada u okviru integrisanog pristupa, uključujući pružanje socijalnih usluga, kako bi se pružila delotvornija podrška onom stanovništvu kome je najpotrebnija” te da „nije ostvaren nikakav napredak u pogledu usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou i procesa decentralizacije”<sup>88</sup>

### **Pravni poslovi u sistemu socijalne zaštite**

Socijalna zaštita predstavlja organizovanu društvenu delatnost od javnog interesa čiji je cilj pružanje pomoći i osnaživanje za samostalan i produktivan život u društvu pojedinaca i porodica, kao i sprečavanje nastajanja i otklanjanje posledica socijalne isključenosti.<sup>89</sup>

Važan faktor kvaliteta pružanja usluga socijalne zaštite, predstavlja efikasno i temeljno obavljanje pravnih poslova, od strane lica, koja su u skladu sa potrebnim kvalifikacijama zaposlena u ustanovama socijalne zaštite. Oni moraju da vode računa i da se staraju da se socijalna zaštita pruža u skladu sa osnovnim načelima socijalne zaštite, poštujući u svom delanju i prava korisnika.

Tako pravni poslovi u socijalnoj zaštiti obuhvataju primenu upravno-procesnih pravila u vođenju postupka, kao i pripremu pojedinačnih upravnih akata u stvarima čije je rešavanje zakonom povereno ustanovama socijalne zaštite, kao i poslove vođenja evidencije i izdavanja uverenja o štíćenicima, izdržavanim licima, licima prema kojima je izvršeno nasilje u porodici i licima protiv kojih je određena mera zaštite od nasilja u porodici, te drugim činjenicama o kojima se vodi službena evidencija i druge poslove u skladu sa zakonom. Pravni poslovi u centru za socijalni rad, obuhvataju i poslove pripreme akata za pokretanje sudskih i drugih postupaka iz porodičnih odnosa, zaštite prava deteta, odnosno prava drugih poslovno nesposobnih lica i u drugim slučajevima kada su učešće ili aktivna legitimacija organa starateljstva propisani zakonom. Oni obuhvataju i pravnu podršku i usmeravanje u vezi sa realizacijom

---

<sup>88</sup> Dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining/eksplanatomi-skrining/agenda-i-zapisnik-za-poglavlje-19>, pristup 30.04.2020.

<sup>89</sup> Čl. 2. Zakona o socijalnoj zaštiti („Sl. glasnik RS“ br. 24/2011)

mera starateljske zaštite, zaštite od nasilja u porodici, pravima deteta i vršenjem roditeljskog prava, pravima osoba sa invaliditetom i pripadnika drugih osetljivih grupa - sve u neposrednom radu sa korisnicima, kao i poslove informisanja, pravnog savetovanja, te učešća u proceni, planiranju i realizaciji usluga i mera socijalne i starateljske zaštite, u saradnji sa zaposlenima na stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti.<sup>90</sup>

### **Načela socijalne zaštite**

Lica koja obavljaju pravne poslove u ustanovama socijalne zaštite moraju se u svom radu rukovoditi osnovnim načelima, kao rukovodnim idejama i fundamentalnim principima postupanja u domenu socijalne zaštite. Zabranjena je diskriminacija korisnika po bilo kom osnovu, a korisnik ima pravo na socijalnu zaštitu koja se zasniva na socijalnoj pravdi, odgovornosti, solidarnosti, koja će mu biti pružena uz poštovanje njegovog integriteta i dostojanstva. Pritom se usluge socijalne zaštite pružaju u skladu sa standardom najboljeg interesa korisnika, uvažavajući njegov životni ciklus, pol, etničko i kulturno poreklo, jezik, veroispovest, životne navike, razvojne potrebe i potrebe za dodatnom podrškom u svakodnevnom funkcionisanju.

Socijalna zaštita ostvaruje se na način koji obezbeđuje pravovremeno uočavanje potreba korisnika i pružanje usluga radi sprečavanja nastanka i razvoja stanja koja ugrožavaju bezbednost i zadovoljavanje životnih potreba i ometaju uključivanje u društvo.

Usluge socijalne zaštite pružaju se u skladu s funkcijom koju imaju, povezano i usklađeno, tako da obezbeđuje celovitu socijalnu zaštitu korisniku u svakom životnom dobu. Usluge socijalne zaštite pružaju se u skladu s principima i standardima savremene profesionalne prakse socijalnog rada, te se kvalitet usluga socijalne zaštite unapređuje primenom savremenih dostignuća nauke i struke, i stručnom podrškom radi unapređenja profesionalnih kompetencija stručnih radnika i kvaliteta zaštite korisnika.

Naročito značajno za zakonito funkcionisanje i pružanje usluga u domenu socijalne zaštite jeste javnost rada ustanova socijalne zaštite. Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku, nadležni organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave dužni su da na svojim internet adresama, u sredstvima javnog informisanja, kao i na druge načine, a u skladu sa zakonom, informišu javnost o socijalnoj zaštiti i pružaju druge informacije propisane zakonom i da obezbede pristup informacijama od javnog značaja. Centar je dužan da obezbedi javnost svog rada i da izveštava nadležni organ državne uprave, odnosno pokrajinski organ uprave i nadležni organ jedinice lokalne samouprave o svom radu, u skladu sa zakonskim propisima. Izuzetno važna aktivnost Centra, koja je znamarena i čiji značaj nije prepoznat jeste dužnost centra da obaveštava građane svoje opštine, odnosno grada o svojim zakonskim obavezama i ovlašćenjima, kao i o uslugama i programima koje nudi, a putem sredstava javnog informisanja, javnih prezentacija, javnih predavanja i na druge pogodne načine. Ovde bi trebalo naći vezivnu tačku sa civilnim sektorom, koji bi u zavisnosti od svojih aktivnosti i grupe lica sa kojima rade, mogao da pomogne, pre svega u obaveštavanju građana o tome koja sve prava iz socijalne zaštite mogu da ostvare i koji im pravni put stoji na raspolaganju u postupku pred centrom za socijalni rad.

Usluge socijalne zaštite moraju biti pružene blagovremene, od trenutka uočavanja potreba korisnika, pa sve do pružanja usluga. Nedopustive su situacije dugih administrativnih procedura i ćutanja uprave, s obzirom na to da se radi o situacijama kada je nekome ugrožena egzistencija, nema mogućnosti da kupi hranu, lekove, te izuzetno teškim situacije u kojima je deci, ali i punoletnim licima potrebno odgovarajuće staranje, adekvatna briga i nega.

Zakon o socijalnoj zaštiti sadrži osnovna načela koja odgovaraju načelima sadržanim u Dobrovoljnom evropskom okviru za kvalitet socijalnih usluga (A voluntary European quality framework for social services) ali su metodološki načela u Dobrovoljnom evropskom okviru jasnije koncipirana.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Pravilnik o stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti, („Sl. Glasnik br. 1/2012)

<sup>91</sup> A voluntary European quality framework for social services, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en>; pristup 20.04.2020.

Tako pod načelom dostupnosti, podrazumeva se spektar socijalnih usluga, koji treba da bude dostupan korisnicima, kako bi im se pružio odgovarajući odgovor na njihove potrebe, sa mogućnošću slobode izbora između usluga unutar zajednice, na mestu koje je najbolje za korisnike i kada je to potrebno, i za njihove porodice. Pristupačnost usluga socijalne zaštite podrazumeva da bi one trebalo da budu pristupačne za sve one kojima su potrebne, te da o rasponu dostupnih usluga budu dostupne informacije i nepristrasni saveti. Osobama s invaliditetom treba osigurati pristup fizičkom okruženju u kojem se usluga odvija, odgovarajući prevoz od i do mesta pružanja usluga, pristup informacijama i komunikacijskim kanalima (uključujući informacijske i komunikacijske tehnologije). Dobrovoljni Evropski okvir predviđa i priuštivost socijalnih usluga, tako da bi one trebalo da budu priuštive svim licima, kojima su potrebne ili besplatno ili po ceni koju pojedinac može priuštiti. Usmerenost na korisnika podrazumeva da socijalne usluge treba da pravovremeno i fleksibilno odgovaraju promenljivim potrebama svakog pojedinca s ciljem poboljšanja kvaliteta njegovog života.

Socijalne usluge bi trebalo da uzimaju u obzir fizičko, intelektualno i društveno okruženje korisnika, uz poštovanje njihove kulturne posebnosti. Takođe trebalo bi da budu upravljane prema potrebama direktnih korisnika, a kad je to odgovarajuće, i prema potrebama ostalih povezanih korisnika usluga. Dobrovoljnim evropskim okvirom predviđena je usmerenost na rezultate socijalnih usluga, čime je predviđeno da one treba da budu usmerene prvenstveno na korist korisnika, uzimajući u obzir, kad je to potrebno i korist za porodice i zajednicu. Pružanje usluga treba da bude optimizovano na osnovu periodičnih procena/evaluacija koje bi trebalo da služe kao kanal povratnih informacija od korisnika do pružaoca usluge. Sveobuhvatnost socijalnih usluga predviđena Dobrovoljni evropski okvir podrazumeva da bi socijalne usluge trebalo da budu koncipirane i pružene na integrisani način, koji odražava višestruke potrebe, sposobnosti i sklonosti korisnika i onda, kada je to prikladno, njihovih porodica i staratelja s ciljem poboljšanja njihove dobrobiti, dok kontinuiranost podrazumeva organizovanost usluga, tako da se osigura njihov kontinuitet tokom trajanja potrebe, a posebno kada usluga odgovora na razvojne i dugotrajne potrebe, prema pristupu životnog ciklusu koji omogućava korisnicima da se oslanjaju na kontinuirani, neprekinuti niz usluga, od početka intervencije za podršku i praćenje, izbegavajući negativni uticaj prekida usluge.

### **Upravni postupak u radu centra za socijalni rad**

Javna ovlašćenja centra za socijalni rad mogu se podeliti na grupu ovlašćenja u kojima se odlučuje o ostvarivanju prava na različite vidove materijalne podrške; prava na usluge smeštaja u ustanovu socijalne zaštite, smeštaj odraslog lica u drugu porodicu, hraniteljstvu, statateljstvu, određivanju i promeni ličnog imena deteta i mere korektivnog i preventivnog nadzora nad vršenjem roditeljskog prava.

Zajednički imenitelj za proceduru ostvarivanja pomenutih usluga centra, jeste da se kao procesni put za njihovo ostvarivanje primenju supsidijarno pravila Zakona o opštem upravnom postupku.<sup>92</sup> Porodičnim zakonom<sup>93</sup> predviđeni su posebni upravni postupci, koje vodi nadležni Centar za socijalni rad kao i norme koje se na njih posebno odnose, ali u pretežnom delu ovih postupaka, kao relevantne primenjuju se norme Zakona o opštem upravnom postupku.

Naravno, sasvim je jasno da se s obzirom na uslugu koja je u pitanju primenjuju pravila i drugih materijalnih zakona, pre svega Porodičnog zakona i Zakona o socijalnoj zaštiti, te da se u zavisnosti od konkretnog pitanja i tim stručnjaka Centra za socijalni rad razlikuje, ali će na osnovu neophodne dokumentacije pravnik sprovesti upravnu proceduru i odlučiti da li stranka ima ili nema pravo na neku uslugu.

---

<sup>92</sup> Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. Glasnik RS“, br. 18/2016 i 95/2018-autentično tumačenje)

<sup>93</sup> Porodičnim zakonom („Sl. glasnik RS br. 18/2005; 72/2011-dr zakon; 6/2015) uređeni su posebni upravni postupci u vezi sa porodičnim odnosima i to: 1) Postupak sklapanja braka; 2) postupak priznanja očinstva; 3) postupak zasnivanja usvojenja; 4) postupak stavljanja pod starateljstvo.

Jedno od osnovnih prava korisnika u ostvarivanju usluga u domenu socijalne zaštite jeste i pravo na poverljivost podataka iz dokumentacije, koja se obrađuje za potrebe izveštaja, odnosno za evidencije, uključujući one koji se tiču korisnikove ličnosti, ponašanja, porodičnih okolnosti i načina korišćenja usluga socijalne zaštite, odnosno pravo korisnika na poštovanje privatnosti prilikom pružanja usluga. Iz ovog razloga ne postoji mnogo dostupnih odluka, donetih u upravnom postupku u radu centara za socijalni rad, osim onih iz postupka pred Upravnim sudom, Evropskim sudom za ljudska prava, i postupaka povodom pritužbi izjavljenih Zaštitniku građana i Povereniku za zaštitu ravnopravnosti. Naravno i u ovim slučajevima, u potpunosti se poštuje pravo na privatnost korisnika, te ni u kom slučaju ne mogu biti dostupni, bilo kakvi podaci, koji bi mogli ukazati na identitet korisnika. Ono što je primetno iz pomenutih odluka jesu očigledne povrede pravila upravnog postupka, pre svega pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, primena neadekvatnih dokaznih sredstava u konkretnom slučaju, arbitrarne primene propisa, te neadekvatnih obrazloženja odluka koje ne proizilaze i ne mogu biti izvedene iz tako utvrđenog činjeničnog stanja. Međutim i ovakvih odluka je malo iz razloga što se najčešće radi o licima, koja nisu upoznata sa pravnim putem za ostvarivanje svojih potencijalno povređenih i uskraćenih prava, a pomoć od strane pravne službe centra izostaje. Ne treba zaboraviti da pasivnost odnosno nečinenje nije u skladu sa jednim od standarda dobre uprave, koja treba da bude orjentisane na korisnika i kvalitet usluga.

Upravni postupak za ostvarivanje prava o kojima u vršenju javnih ovlašćenja rešava centar, pokreće se po službenoj dužnosti ili po zahtevu stranke. Centar će pokrenuti postupak po službenoj dužnosti kada je potrebno doneti odluku o merama starateljske zaštite dece i mladih, odnosno odraslih i starih, kada odlučuje o merama korektivnog nadzora nad vršenjem roditeljskog prava, kao i u drugim slučajevima kada je to zakonom određeno. Pri pokretanju postupka po službenoj dužnosti, centar uzima u obzir inicijative zdravstvenih i obrazovnih ustanova, drugih ustanova socijalne zaštite, pravosudnih i drugih državnih organa, organa teritorijalne autonomije, organa jedinica lokalne samouprave, udruženja i građana, što ukazuje na to da je saradnja i koordinacija aktivnosti između pomenutih organa jedan od izuzetno važnih faktora kvaliteta pružanja usluga socijalne zaštite. Španski i italijanski Zakon o opštem upravnom postupku regulišu mogućnost ugovorne saradnje organa uprave u ciju boljeg pružanja usluga korisnicima (Vučetić, 2018:202)

Usvojenje je najpotpuniji oblik zaštite dece bez roditeljskog staranja, kojim se detetu nastoji obezbediti normalan život i razvoj u novoj porodici. Zasnivanju usvojenja prethodi sveobuhvatan stručni postupak, propisan Porodičnim zakonom. Usvojenje se zasniva danom donošenja rešenja o usvojenju.

Starateljstvo je oblik zaštite koji obuhvata staranje o ličnosti lica, koje nije u stanju da se samo o sebi stara. Činjenica da je neko lice stavljeno pod starateljstvo, odnosno odluka da će dete biti usvojeno od strane nove porodice, od velikog je uticaja na život lica o kojima se radi, pa je pravilno sproveden dokazni postupak temelj odluka Centara za socijalni rad. U prilog tome koliko je važno imati dobru činjeničnu podlogu odluke, potkrepljenu adekvatnim dokazima govori i presuda Evropskog suda za ljudska prava Hokkanen protiv Finske, od 23. septembra 1994. godine, u kojoj se navodi da je „od najvećeg značaja da se slučajevi starateljstva hitno rešavaju“, međutim, Evropski sud za ljudska prava „ne vidi razlog za kritiku odluke suda jer je, pre toga, dvaput obustavio postupak, kako bi dobio ekspertsko mišljenje.“<sup>94</sup>

Kod donošenja odluke o stavljanju pod starateljstvo, iako to nije izričito predviđeno važno mesto zauzima načelo srazmernosti, koje proizilazi iz čl. 6 Zakona o opštem upravnom postupku, u smislu da organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke, što znači da mere moraju biti proporcionalne okolnostima u kojima se osoba u konkretnom slučaju nalazi. Radi ilustracije procesnih nedostataka upravnog postupka u radu centra za socijalni rad detaljnije se mora obrazložiti jedna od presuda iz hrvatske prakse. Naime, u konkretnom slučaju koji je vođen pred Evropskim sudom za ljudska prava,<sup>95</sup> žena rođena 1972. godine, lišena je u 2001. godini poslovne

---

<sup>94</sup> ECtHR, Hokkan v Finland no. 25702/74 (1994)

<sup>95</sup> ECtHR, X and Y v Croatia no. 5193/09 (2012)

sposobnosti zbog paranoidne šizofrenije i zavisnosti, a za njenog staratelja najpre je imenovana njena majka, da bi odluka iste godine bila promenjena i za staratelja u upravnom postupku postavljena joj je radnica centra za socijalni rad. Žena je 1999. godine rodila dete, a centar za socijalni rad je utvrdio da ni ona ni otac deteta nisu u stanju da se o njemu brinu, te je dete smešteno u SOS centar, gde mu je za staratelja određena zaposlena socijalna radnica. Majka i vanbračni partner, otac deteta, povremeno su posećivali dete, a otac deteta umro je 2003. godine. Centar za socijalni rad je 2003. godine pokrenuo postupak usvojenja, neobaveštavajući o tome majku deteta, jer prema čl. 130. hrvatskog Porodičnog zakona, za usvojenje deteta nije potreban pristanak roditelja, koji je lišen poslovne sposobnosti, a drugi je preminuo, a shodno čl. 138. Porodičnog zakona, roditelj čiji pristanak za usvojenje nije potreban, nije stranka u ovom upravnom postupku. O postupku usvojenja 25. avgusta. 2003. godine obaveštene su obe babe deteta, a prema navodima zastupnika Vlade RH pred Evropskim sudom i majka deteta i to telefonskim putem. Usvojenje je zasnovano rešenjem 2. septembra 2003. a rešenje je postalo pravnosnažno 11. septembra iste godine.

Evropski sud za ljudska prava detaljno je obrazložio kakav je bio pravni položaj podnositeljke predstavke u ovom slučaju. Naime, sud je utvrdio da iako je ona bila lišena poslovne sposobnosti, nije vođen ni jedan poseban postupak u kojem bi se odlučivalo o ograničenju roditeljskog prava, a i nakon lišenja poslovne sposobnosti ona je nastavila da ostvaruje susrete sa svojim detetom. Evropski sud je smatrao upitnim i diskutabilnim rešenje prema kojem je svaka osoba, koja je lišena poslovne sposobnosti automatski isključena iz postupka usvojenja sopstenog deteta. Takvoj osobi (lišenoj poslovne sposobnosti), prema shvatanju Evropskog suda, treba dati mogućnost da bude saslušana u postupcima usvojenja, te joj dati mogućnost da izrazi svoje mišljenje o mogućem usvojenju deteta. Sud je smatrao da ženi nije imala mogućnosti da učestvuje u upravnom postupku donošenja odluke o usvojenju svoje ćerke, pred centrom za socijalni rad, a usvojenje je bilo izuzetno značajno za odnos majke i deteta u budućnosti.

Sud je konstatovao i jednoglasno doneo presuda da je država na ovaj način propustila da osigura pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, što je dovelo do povrede čl. 8. EKLJP, a kako se okolnosti slučaja odnose i na čl. 6. st. 1. EKLJP, kao i na čl. 13. EKLJP, Evropski sud je odlučio da nije potrebno ispitivati da li su povređena i ta prava.

Pod starateljstvo se stavljaju dete bez roditeljskog staranja (maloletni šticećenik) ili punoletno lice koje je lišeno poslovne sposobnosti (punoletni šticećenik). Odluku o lišenju poslovne sposobnosti i odluku o vraćanju poslovne sposobnosti donosi sud u vanparničnom postupku, a o stavljanju pod starateljstvo odlučuje centar za socijalni rad u upravnom postupku. Postupak o stavljanju pod starateljstvo je hitan, pa je rešenje o stavljanju pod starateljstvo organ starateljstva dužan da donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana od dana kada je obavešten o postojanju potrebe za starateljstvom nad maloletnim detetom odnosno od dana prijema sudske odluke o lišenju poslovne sposobnosti punoletnog lica. Rešenjem o stavljanju pod starateljstvo određuju se prava i dužnosti staratelja, a uručivanjem rešenja smatra se da je staratelj upoznat sa svojim pravima i dužnostima (tzv. uvođenje staratelja u dužnost). Žalbu protiv rešenja o stavljanju pod starateljstvo može izjaviti staratelj, odnosno lice koje ima pravni interes, Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u roku od 15 dana od dana prijema rešenja.<sup>96</sup>

Organ starateljstva često svoju odluku zasniva na lekarskom veštačenju. Tako je u slučaju H.F. protiv Slovačke,<sup>97</sup> Evropski sud za ljudska prava ustanovio da izjave bivšeg supruga podnositeljke predstavke i svedoka, zajedno sa lekarskim nalazom, koji je star više od godinu i po dana, nisu predstavljali dovoljne dokaze za stavljanje pod starateljstvo. Ovaj slučaj ne ukazuje samo na to da je pribavljanje lekarskog veštačenja neophodno kako bi država ispunila obavezu koju joj nameće EKPS, te da obični svedoci nisu adekvatna zamena za veštačenje, već i da veštačenje mora biti novijeg datuma kako bi verno prikazivalo funkcionalnu sposobnost pojedinca u vreme održavanja postupka za lišenje poslovne sposobnosti. Svetska zdravstvena organizacija smatra da bi lice pod starateljstvom dodatno trebalo da ima mogućnost da dobije nezavisnu ocenu konkretnih odluka i aktivnosti preduzetih od strane staratelja.

---

<sup>96</sup> Videti čl. 320-340 Porodičnog zakona

<sup>97</sup> Case no 54797/00, H.F. v. Slovakia (2005) presuda od 8. novembra 2005

Svetska zdravstvena organizacija je i ocenila da je dostupnost postupaka za ocenu starateljevih odluka kao jedno od predloženih deset Načela mentalnog zdravlja.<sup>98</sup>

Kada se govori o pokretanju upravnog postupka za ostvarivanje različitih vidova materijalne podrške, podzakonskim aktom, kojim se bliže uređuje postupanje Centra za socijalni rad, Pravilnikom o organizaciji, normativima i standardima centra za socijalni rad,<sup>99</sup> predviđeno je da u upravnim stvarima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje postupka potreban zahtev stranke (ostvarivanje prava na materijalno obezbeđenje, na dodatak za pomoć i negu drugog lica i sl.), centar može pokrenuti i voditi postupak samo ako postoji zahtev stranke. Ukoliko se radi o kategoriji poslovno nesposobnih lica, u tom slučaju ta lica nemaju procesnu sposobnost u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, već zahtev u njihovo ime može podneti zakonski ili privremeni zastupnik i u tom slučaju takve radnje imaju dejstvo, kao da ih je preduzela sama stranka. Stranku koja nije procesno sposobna zastupa zakonski zastupnik. Organ rešenjem postavlja stranci privremenog zastupnika: ako nije procesno sposobna, a nema zakonskog zastupnika

Postoje različiti vidovi materijalne podrške, koji se predviđaju u socijalnim sistemima pojedinih zemalja, ali je ratio njihovog postojanja suštinski isti, a to je, pre svega da se obezbedi egzistencijalni minimum, u kom slučaju bi socijalna davanja trebala da budu, pre svega skoncentrisana na radno nesposobna lica, a da se druga kategorija radno sposobnog stanovništva, pomogne tzv. merama socijalne isključenosti, čime bi prevazišli trenutnu nezaposlenost i uključili se u radni proces. Tu su takođe i mere u vidu jednokratnih novčana davanja, davanja u naturi i sličnih vrsta pomoći, čije obezbeđenje može da predvidi lokalna samouprava u različitim situacijama, kada utvrdi da je takva pomoć neophodna.

Materijalnu podršku korisnik ostvaruje putem novčane socijalne pomoći, dodatka za pomoć i negu drugog lica, uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica, pomoći za osposobljavanje za rad, jednokratne novčane pomoći, pomoći u naturi i drugih vrsta materijalne podrške.

Izuzetno je važno da postoje kriterijumi, pod kojima licu mogu biti priznata ova prava, a čije će se postojanje utvrditi u svakom konkretnom upravnom postupku, koji bude bio vođen pred centrom za socijalni rad, a povodom podnetog zahteva stranke za priznavanje ovog prava. Međutim, s obzirom na to da se za ostvarivanje pomenutih vidova materijalne podrške, najčešće obraćaju kategorije lica koje mogu imati poteškoće oko razumevanja upravno procesnih pravila, vezanih za podnošenje zahteva, podnesaka, žalbi, sve do pribavljanja dokumentacije neophodne za priznavanje prava, potrebno je postupak učiniti pristupačnijim i jednostavnijim, sa ciljem dostupnosti ovih vidova socijalne zaštite svim korisnicima, kojima je ona neophodna.

Mesna nadležnost centra za socijalni rad utvrđuje se, po pravilu prema prebivalištu korisnika, a izuzetno postupak može sprovesti centar za socijalni rad na čijoj teritoriji korisnik ima boravište.

Zahtev za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć podnosi se na obrascu čiju sadržinu i izgled propisuje ministar nadležan za socijalnu zaštitu. Podnosilac zahteva za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć dužan je da u obrazac unese potpune i istinite podatke. Ukoliko je novčana socijalna pomoć potrebna porodici, zahtev podnosi i za nosioca prava određuje se jedan njen član.

U sistemu socijalne zaštite, naročito dolazi do izražaja načelo pružanja pomoći neukoj stranci, jer se često radi o marginalizovanim grupama i uopšte o kategoriji lica koja ne poseduju osnovni nivo obrazovanja, te radnik centra, koji je zadužen za prijem podnesaka u obliku, molbi, žalbi, pritužbi, inicijativa i drugih saopštenja kojima se lica obraćaju centru, treba da nastoji da potencijalnom korisniku pruži svu neophodnu pomoć, kako lica ne bi bila odvracena i obeshrabrena u nameri da ostvare prava iz socijalne zaštite. Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja<sup>100</sup> predviđa poštovanje građana od

---

<sup>98</sup> Starateljstvo i ljudska prava u Srbiji, Analiza pravnog uređenja i prakse starateljstva u Srbiji, Mental Disability Advocacy Center, 2006, dostupno na: [https://npm.rs/attachments/Serbia\\_report\\_stage1\\_Serbian.pdf](https://npm.rs/attachments/Serbia_report_stage1_Serbian.pdf), pristup: 20.04.2020.

<sup>99</sup> Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima centra za socijalni rad („Sl. glasnik RS br. 59/2008; 37/2010; 39/2011-dr. pravilnik; 1/2012-dr. pravilnik; 51/2019; 12/2020)

<sup>100</sup> The European Code of Good Administrative Behaviour, dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>, pristup 25.04.2020.

strane službenika, te njihovu učtivost, spremnost da pomognu i saradljivost. Oni treba da ulože stvarne napore da shvate šta im stranke saopštavaju i da se jasno izražavaju, koristeći jednostavan jezik. U praksi se susrećemo sa suprotnim primerima, u kojima su radnici Centra za socijalni rad odbijali da prime zahteve potencijalnih korisnika, usmeno im saopštavajući da nemaju prava na pomoć. Jedan od takvih slučajeva primećen je u praksi centra za socijalni rad Požarevac,<sup>101</sup> nakon čega je zbog ovakvog postupanja prema Romima, jedna nevladina organizacija podnela pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti. Kulminacija nezakonitog postupanja službenika Centra je činjenica da su pravnici u Centru izveli dokaz saslušavanja svedoka, u cilju prikupljanja materijala kojim bi odgovorili na pritužbu u postupku koji je pokrenut pred Poverenikom. Poverenik je uočio ovu nepravilnost, konstatujući da „radnici Centra nisu izveli dokaze u upravnom postupku za koji su ovlašćeni”, te uputio preporuku da se mora uputiti izvinjenje licima o kojima se radilo u konkretnom slučaju i eliminisati bilo kakva diskriminatorna praksa. Kada se govori o podnošenju podneska u usmenom obliku, u tom slučaju prijemni, niti bilo koji radnik centra nema pravo da ignoriše usmeno obraćanje, niti da ispituje osnovanost istog, već je dužan da podnosioca obavesti o svim nadležnostima i procedurama u centru, da obavi intervju sa podnosiocem i da na osnovu podataka iz intervjua sam popuni Prijemni list, odnosno propisani standardizovani obrazac. Ukoliko je podnesak upućen putem pošte, faksa, elektronskom poštom i slično, prijemni radnik beleži prijem podneska, razmatra informacije koje sadrži i proverava da li je slučaj ranije bio na evidenciji centra. U slučaju zahteva za ostvarivanje nekog od vidova materijalne podrške, nezavisno od činjenice u kom obliku su podneti, prijemni radnik ovakav zahtev prosleđuje rukovodiocu pravne službe. Ono što je izostalo u novom zakonu, jeste mogućnost da i podnosioci zahteva za materijalnu pomoć dobiju voditelje slučaja o čemu je u samom Pravilniku predviđeno da svaki korisnik usluga centra, osim korisnika novčanih davanja, ima zaduženog voditelja slučaja, koji predstavlja stručnog radnika koji je zadužen za konkretan slučaj koji utvrđuje i koristi potrebne profesionalne i druge resurse iz centra ili iz drugih ustanova i organizacija u lokalnoj zajednici, koji su neophodni za zadovoljavanje i prevazilaženje potreba i problema, odnosno pružanja odgovarajućih usluga korisniku. Ovim zakonskim rešenjem je ovoj grupi korisnika umanjena mogućnost ostvarivanja prava u skladu sa jednim od načela socijalne zaštite, a to je individualizacija pružanja usluga socijalne zaštite, koja podrazumeva da se korisniku obezbeđuje individualizovan pristup i stručni radnik zadužen za rad na konkretnom slučaju, odnosno voditelj slučaja. Ima i drugačijih stavova, zastupljenih u Nacrtu strategije razvoja socijalne zaštite Republike Srbije za period 2019-2025.<sup>102</sup> u kojoj se predviđa da bi trebalo izvršiti „izmeštanje administrativnog postupka u ostvarivanju prava na sve vrste materijalno-finansijskih davanja iz centra za socijalni rad, čime bi se stvorili uslovi obezbeđivanja socijalne sigurnosti građana na adekvatniji i efikasniji način”, smatrajući da će se „sva prava koja se ostvaruju isključivo kroz upravni postupak na osnovu javnih isprava i ne zahtevaju stručni postupak, racionalnije ostvarivati u objedinjenom opštinskom organu uprave nadležnom za dečiju i socijalnu zaštitu” po ugledu na davanja po Zakonu o finansijskoj podršci porodici sa decom. Možda najbolje rešenje može dati kombinovani model, koji se može uspostaviti u oblasti materijalnih davanja, a koji pruža mogućnost da najpre radnici centra prime potencijalnog korisnika, obave razgovor sa njim, primene stručno metodološke postupke i evidentiraju zahtev, a da vođenje upravnog postupak preuzmu nadležni opštinski organi.

Analizom ograničenog broja slučajeva, prakse centara za socijalni rad, stiče se utisak da se upravni postupak, povodom zahteva za priznavanje materijalnih davanja pretvorio u jedan šablon, kojim se na osnovu potrebne dokumentacije priznaje ili odbija zahtev za priznavanjem prava.

Pravo na novčanu socijalnu pomoć pripada pojedincu, odnosno porodici, koji svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa novčane socijalne pomoći predviđenog zakonom. Porodicom se smatraju supružnici i vanbračni partneri, deca i srodnici u pravoj

---

<sup>101</sup> Izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-RGI-2019-ZA-NARODNU-SKUPSTINU.pdf>, pristup 25.04.2020.

<sup>102</sup> Nacrt strategije socijalne zaštite za period 2019-2025., dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnosti/strategija-socijalne-za%C5%A1tite-2019-2025-konsultacije/>, pristup 25.04.2020.



liniji bez obzira na stepen srodstva, kao i srodnici u pobočnoj liniji do drugog stepena srodstva pod uslovom da žive u zajedničkom domaćinstvu, dete koje ne živi u porodici, a nalazi se na školovanju - do kraja roka propisanog za to školovanje, a najkasnije do navršene 26. godine života i supružnik bez obzira gde faktički živi. Članom porodice ne smatra se izvršilac nasilja u porodici, odnosno njegovi prihodi i imovina ne utiču na pravo žrtava nasilja u porodici da ostvare novčanu socijalnu pomoć, ako ispunjavaju druge uslove propisane ovim zakonom. Članom porodice staratelja smatraće se lice sa smetnjama u razvoju, koje se u porodici staratelja nalazi na osnovu rešenja organa starateljstva.

Za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, predviđeni su zakonski uslovi.<sup>103</sup> Pored podataka o kojima se vodi službena evidencija i koje Centar može da pribavi i po službenoj dužnosti, postoje i podaci koji su neophodni da bi se ostvarilo ovo pravo, a o kojima se ne vodi službena evidencija. U tom slučaju nalaz i mišljenje centra za socijalni rad kojim se utvrđuje mogućnost propuštene zarade, broj članova domaćinstva i druge činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija i kojim se utvrđuje socio-ekonomski status porodice služi kao dokazno sredstvo za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. U praksi Zaštitnika građana bilo je pritužbi u kojoj pritužilac navodi da je podnosilac pritužbe korisnik materijalnog obezbeđenja, ali da je Služba za katastar nepokretnosti grada Smedereva naplaćivala izdavanje svojih uverenja, iako mu je ono potrebno radi ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu.<sup>104</sup>

Podaci o propuštenoj zaradi utvrđuju se na osnovu mogućnosti radnog angažovanja pojedinca, odnosno člana porodice, učestalosti radnog angažovanja i cene rada na slobodnom tržištu za određeni posao i mogućnosti izdavanja u zakup nepokretne imovine. Primetno je da kod svih pomenutih upravnih postupaka, stručni tim centra za socijalni rad ima široku mogućnost diskrecione ocene pojedinih kriterijuma i uslova. Recimo u postupku usvojenja, organ starateljstva, koji je utvrdio opštu podobnost usvojenika bira buduće usvojitelje na osnovu evidencije iz Jedinственog ličnog registra usvojenja i o tome donosi zaključak. Kada je zakonom ovlašćen da odlučuje po slobodnoj oceni, organ odlučuje u granicama zakonom datog ovlašćenja i saglasno cilju zbog koga mu je ovlašćenje dato. U doktrini se nalaze stavovi, kojima se posebno podvlači da pri odlučivanju slobodnom ocenom upravni organ ne sme da bude ograničen pređašnjom upravnom praksom, jer posebnost svake činjenične situacije u kojoj se odluka donosi, treba razmatrati nezavisno od ranije rešenih slučajeva, baš kao što nezavisno treba razmatrati i osobine adresata svake konkretne odluke, u smislu da bi takvo odlučivanje ograničilo i sputavalo organ uprave i štetilo i javnom i interesu stranke u postupku. (Đerđa, 2013:82) Jasno je da načelo legitimnih očekivanja nikako ne zabranjuje odstupanje od ranije prakse upravnih organa, te da je zbog toga važno da upravni organi imaju temeljno obrazloženje svake konkretne odluke, odnosno da njena činjenična podloga bude potkrepljena adekvatno odabranim i izvedenim dokazima, koje će na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog upravnog postupaka, omogućiti ovlašćenom službenom licu da formira zakonitu odluku, jer je načelo legitimnih očekivanja, zapravo svojevrsna potpora i dopuna načelu zakonitosti.

Po žalbi na rešenje centra za socijalni rad odlučuje Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, a o žalbama na rešenja centara za socijalni rad sa područja AP Vojvodine i Beograda, kao poverenim poslovima odlučuju Pokrajinski sekretarijat za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova, odnosno Sekretarijat za socijalnu zaštitu grada Beograda. Nadležni drugostepeni organ vrši reviziju rešenja, te ima ovlašćenje da u vršenju revizije stavi na prvostepeno rešenje Centra za socijalni rad zabaležbu da je revizija izvršenja i da rešenje u skladu sa zakonom ili ukida, odnosno poništava i vraća prvostepeno rešenje na ponovno odlučivanje, ako nije u skladu sa zakonom. Protiv konačnih rešenja može se pokrenuti upravni spor.

U oblasti socijalne zaštite Zaštitnik građana primio je veći broj pritužbi, koje se odnose na ćutanje uprave i to kako prvostepenog organa, odnosno centara za socijalni rad, tako i drugostepenih organa. Takođe Zaštitnik građana je u nekoliko svojih godišnjih izveštaja konstatovao da su „rešenja o pravima iz

---

<sup>103</sup> Videti čl. 42-58 Zakona o socijalnoj zaštiti

<sup>104</sup> Izveštaj zaštitnika građana za 2017. godinu, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu.pdf>, pristup 25.04.2020.

oblasti socijalne zaštite neobrazložena, iako formalnopravno sadrže obrazloženja, navodi u njima ne daju minimum informacija o tome koje su činjenice utvrđene, na koji način, kojim sredstvima, kako su ocenjene i kako je na njih primenjeno materijalno pravo”, te da su zbog toga strankama nerazumljiva. (Zaštitnik građana, 2016:75)<sup>105</sup> U praksi zaštitnika građana prisutna su i rešenja, koja na najgrublji način krše pravila i načela Zakona o opštem upravnom postupku. Tako je Centar za socijalni rad „Sava“ u Sremskoj Mitrovici prilikom odlučivanja o pravu A. A. na novčanu socijalnu pomoć, a prema odluci donetoj u postupku sprovedenom od strane Zaštitnika građana,<sup>106</sup> načinio propuste u radu, tako što je „rešenje, kojim je licu priznao pravo na novčanu socijalnu pomoć u neograničenom trajanju zamenio bez pravnog osnova, rešenjem o pravu na novčanu socijalnu pomoć u ograničenom trajanju, te o činjenici da je rešenje zamenjeno novim nije obavestio drugostepeni organ koji je vodio postupak po žalbi o prvobitno donetom rešenju, te je „ nakon okončanja žalbenog postupka na rešenje koje je godinu dana ranije zamenio, u ponovnom postupku doneo novo prvostepeno rešenje koje je odbio da izvrši uz obrazloženje da je rešenje zamenjeno godinu dana ranije novim rešenjem”. Analizirajući pomenuti slučaj, jasno se uočava da je Centar svojim postupanjem grubo prekršio pravila upravnog postupka i principa dobre uprave, ali i načelo legitimnih očekivanja stranke u upravnom postupku i time izazvao pravnu nesigurnost. Ovakve očigledne povrede zakona ukazuju na to da bi trebalo jačati profesionalne kapacitete u ustanovama socijalne zaštite, ali i omogućiti kontinuiranu edukaciju i obuke profesionalaca u centru, koji sprovode upravni postupak.

### **Inspeksijski nadzor**

Inspeksijski nadzor nad radom ustanova socijalne zaštite vrši Ministarstvo za rad, zapošljavanja, boračka i socijalna pitanja preko inspektora socijalne zaštite. Inspektori imaju značajna ovlašćenja u postupku kontrole, počevši od mogućnosti da izvrše uvid u svu potrebnu dokumentaciju, saslušavaju i uzimaju izjave od svih zaposlenih lica u ustanovama socijalne zaštite, da zahtevaju izveštaje, te da razmatraju predstavke pravnih i fizičkih lica, koje se odnose na rad i pružanje usluga socijalne zaštite do mogućnosti samostalnog iniciranja postupka kontrole i utvrđivanje odgovornosti za propuste u radu. Kao korelativ ovlašćenjima propisane su i odgovarajuće mere inspektora. Činjenica je da je regulatorni okvir za funkcionisanje inspeksijskog nadzora u ustanovama socijalne zaštite dobro postavljen, ali je očigledno da se ne sprovodi u adekvatnoj meri i na odgovarajući način, često neblagovremeno. Treba pohvaliti rad i angažovanje Komore socijalnih radnika u uložnim naporima u nastojanju da jačaju integritet svoje profesije.

Iz izveštaja Ministarstva o sprovedenom inspeksijskom nadzoru, dostupnim na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, može se zaključiti da su se inspektori poslednjih godina najvećim delu bavili licenciranjem ustanova socijalne zaštite, koje je obavezno od 2016.godine, što je pozitivan pomak, jer se time ispituje ispunjenost minimuma standarda, koje svaka ustanova mora da zadovolji, ali je primetno da je vrlo malo sprovedenih temeljnih kontrola ustanova socijalne zaštite samoinicijativnih ili po postupku pritužbi građana. Uglavnom se reaguje kada neki slučaj bude medijski praćen, ili istaknut od strane organizacija civilnog društva, odnosno Zaštitnika građana i Poverenika.

---

<sup>105</sup> Dostupno

<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf>, pristup 25. 04. 2020.

<sup>106</sup> Dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>, pristup 27.04.2020.

## **Zaključak**

Važan faktor kvaliteta pružanja usluga socijalne zaštite, predstavlja efikasno i temeljno obavljanje pravnih poslova, od strane lica, koja su u skladu sa potrebnim kvalifikacijama zaposlena u ustanovama socijalne zaštite. Oni moraju da vode računa i da se staraju da se socijalna zaštita pruža u skladu sa osnovnim načelima socijalne zaštite, poštujući u svom delanju i prava korisnika. Nedopustivi su slučajevi ignorisanja korisničkih usmenih zahteva, odnosno neurednih pisanih podnesaka, s obzirom na to da je sasvim jasno da se radi o kategoriji lica koja najčešće nisu upoznata sa svojim pravima, koja im na osnovu zakona pripadaju i upravno procesnim pravilima, kao pravnim putem za njihovo ostvarivanje.

Dostupni primeri iz prakse pokazuju da se prilikom vođenja upravnog postupka, zanemaruju njegova osnovna načela, rešenja bivaju neobrazložena ili se iz obrzaloženja ne može zaključiti na koji način je utvrđeno činjenično stanje, te česta neadekvatna primena materijalnog prava na tako utvrđeno činjenično stanje, što sve u krajnjoj liniji za posledicu ima nezakonitu odluku. Dokazni postupak karakteriše izbor neodgovarajućih dokaznih sredstava, odnosno nepoštovanja procesnih pravila dokaznog postupka. Stoga, je izuzetno važno sprovoditi kontinuirane edukacije, koje će službenicima centra socijalni rad pomoći da nadgrade svoja postojeća znanja, u materiji upravnog postupka, a imajući u vidu njegove specifičnosti u oblasti socijalne zaštite.

Autor smatra da je potrebno razmisliti o uvođenju zaštitnika prava korisnika usluga socijalne zaštite, po ugledu na zaštitnika prava pacijenata u oblasti zdravstvene zaštite. Zaštitnik prava korisnika bi trebalo da ima pre svega savetodavnu ulogu, da najpre informiše korisnike koja prava im prema zakonu pripadaju, na koji način ih mogu ostvariti, ali i o njihovom položaju i pravima u samom upravnom postupku, da im pomogne oko sastavljanja žalbe drugostepenom organu, odnosno tužbe Upravnom sudu i da predoči mogućnost podnošenja pritužbi i nezavisnim organima. Zaštitnik prava korisnika bi trebalo da ima i ograničena nadzorna ovlašćenja, pre svega mogućnost da samoinicijativno inicira postupak kontrole od strane inspekcije Ministarstva, a povodom koje bi inspektori bili dužni da pokrenu postupak kontrole u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja zaštitnika prava korisnika, te da ga o sprovedenom postupku kontrole obaveste u primerenom roku, o čemu bi on obaveštavao korisnike. Na ovaj način bi se pored zaštite prava korisnika, što bi bio primarni cilj postojanja zaštitnika prava u oblasti socijalne zaštite, pojačao i kontrolni mehanizam nad radom ustanova socijalne zaštite, jer praksa pokazuje da postojeći kontrolni mehanizmi nisu dovoljno efikasni.

## **Literatura/References:**

Vučetić, D. (2018), *O globalnim trendovima u kodifikovanju upravnog postupanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 57(78), 197-216;

Đerđa, Dario (2013) *Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, v. 34, br. 1 (2013);

Jašarević, S. (2010) *Socijalno pravo*, Novi sad, Univerzitet u Novom sadu- Pravni fakultet;

Petrović, M.(2011), *Reforma socijalne novčane pomoći i integrisanje usluga* (u): Vuković, D., Arandarenko M. Socijalne reforme, sadržaj i rezultati, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa;

Standing, G. (1998.) *Socijalna država u Srednjoj i Istočnoj Evropi* - priča o poskliznulim sidrima i potrganim sigurnosnim mrežama, Revija za socijalnu politiku, br. 1.

Stubbs, P, Gregson, K. (1998.) *Social Policy, Protection and Practice* , Svjetlost, Sarajevo;

*Starateljstvo i ljudska prava u Srbiji, Analiza pravnog uređenja i prakse starateljstva u Srbiji*, Mental Disability Advocacy Center, 2006, dostupno na: [https://npm.rs/attachments/Serbia\\_report\\_stage1\\_Serbian.pdf](https://npm.rs/attachments/Serbia_report_stage1_Serbian.pdf), pristup: 20.04.2020;

*A voluntary European quality framework for social services*, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6140&langId=en>; pristup 20.04.2020;

*The European Code of Good Administrative Behaviour*, dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510>, pristup 25.04.2020;

*Izveštaj Evropske komisije za poglavlje 19*, dostupno na: <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/skrining/eksplanatorni-skrining/agenda-i-zapisnik-za-poglavlje-19>;

ECtHR, *Hokkan v Finland*, no. 25702/74 (1994); Judgment of 23 September 1994;

ECtHR, *X and Y v Croatia*, no. 5193/09 (2019); Judgment of 3. Februar 2012;

ECtHR, *H.F. v. Slovakia* no. 54797/00 (2005) Judgment of 8. November 2005;

*Izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu*, dostupno na: <http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-RGI-2019-ZA-NARODNU-SKUPSTINU.pdf>, pristup 25.04.2020;

*Izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5191/Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202016.%20godinu.pdf>, pristup 25. 04. 2020;

*Izveštaj Zaštitnika građana za 2017. godinu* <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5671/Godisnji%20izvestaj%20za%202017.%20godinu.pdf>, pristup 25.04.2020;

*Izveštaj Zaštitnika građana za 2019. godinu*: <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>, pristup 27.04.2020;

Zakon o socijalnoj zaštiti („Sl. glasnik RS“ br. 24/2011);

Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. Glasnik RS“, br. 18/2016 i 95/2018-autentično tumačenje);

Porodični zakon („Sl. glasnik RS br. 18/2005; 72/2011-dr zakon; 6/2015);

Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima centra za socijalni rad („Sl. glasnik RS br. 59/2008; 37/2010; 39/2011-dr. pravilnik; 1/2012-dr pravilnik; 51/2019; 12/2020);

Pravilnik o stručnim poslovima u socijalnoj zaštiti, („Sl. Glasnik br. 1/2012);

Nacrt strategije socijalne zaštite za period 2019-2025., dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnosti/strategija-socijalne-za%C5%A1tite-2019-2025-konsultacije/>, pristup 25.04.2020.

## **ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE WORK OF THE CENTER FOR SOCIAL WORK**

**Jovana Anđelković LL.M.**

**Research Trainee**

**University of Niš**

**Faculty of Law**

**Summary:** *The lawful conduct of administrative bodies, while respecting the principles of good governance, is one of the fundamental requirements of legal certainty. The subject of the paper is the analysis of special administrative procedures in which the center for social work acts and decides. The aim of the paper is to point out the most common mistakes that occur during the implementation of the administrative procedure by the center for social work, supported by available examples from practice. The regulatory framework for the functioning of inspections in social welfare institutions is well established, including the powers of inspectors, but it is ineffective with insufficiently implemented, fundamental, preventive controls, which are the most often carried out, only when a case is already exposed in the media.*

**Key words:** *center for social work, factual situation, evidence, administrative procedure*