

Димитрије Д. Ђеранић*
Универзитет у Источном Сарајеву
Правни факултет

УДК 342.9:364.65-053.2(497.6)
DOI: 10.7251/RFFP2527519D
Оригинални научни чланак

Сања М. Голијанин
Универзитет у Источном Сарајеву
Правни факултет

Ђорђе С. Мариловић
Универзитет у Источном Сарајеву
Правни факултет

УПРАВНИ УГОВОР *via* УГОВОР О ХРАНИТЕЉСТВУ У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Предмет проучавања у овом раду су управни уговор и уговор о хранитељству. Управни уговор није регулисан у праву Републике Српске док је уговор о хранитељству уређен Законом о социјалној заштити и Правилником о хранитељству. Уговором о хранитељству уређују се међусобни односи центра за социјални рад и хранитељске породице. Овај уговор закључује се на основу рјешења о збрињавању малолетног или пунолетног корисника у хранитељску породицу. Иако формално није квалификован као управни уговор, чини се да уговор о хранитељству посједује нека од његових обиљежја (јавно-правни карактер односа, учешће носиоца јавних овлашћења, усмјереност ка остваривању ширег друштвеног интереса). Проучавајући важећа законска рјешења у домаћем и упоредном праву, судску праксу, као и одређене теоријске ставове, аутори указују на сличности и разлике између ових уговора. На основу научне анализе аутори у раду предлажу законска рјешења *de lege ferenda* како у погледу уређења уговора о хранитељству, тако и у погледу могућег нормирања управног уговора у позитивном праву Републике Српске. Аутори су се користили историјскоправним, упоредноправним и нормативним методом.

Кључне ријечи: Управни уговор, Уговор о хранитељству, Република Српска

* dimitrije.ceranic@pravni.ues.rs.ba

УВОД

Управни уговор представља посебан институт који се разликује од управног акта, али и од грађанскоправног и привредног уговора, којим управа остварује своје циљеве кроз споразумијевање и договарање, односно закључивање правних послова чији се правни режим разликује од обичних правних послова по томе што управа има посебна овлашћења у односу на другу уговорну страну због јавног интереса који је циљ и који се штити управним уговором (Голијанин, 2023: 417–418). Анализа појединих посебним законима уређених уговора показује да у праву Републике Српске већ постоје инструменти који по својим обиљежјима одступају од класичних грађанскоправних уговора и приближавају се (француском) концепту управног уговора као облика сарадње јавне управе и грађана. У том контексту, уговор о хранитељству који је прописан Законом о социјалној заштити Републике Српске представља посебно занимљив примјер.

У раду ћемо покушати одредити правну природу управног уговора и његове сличности и разлике са уговором о хранитељству у домаћем праву. На почетку ћемо говорити о обиљежјима управног уговора у неким од европских законодавстава, као и о нормативном уређењу управног уговора у правним системима држава у окружењу. Потом ћемо се позабавити уговором о хранитељству у праву Републике Српске, истражујући начин његовог настанка, његова обиљежја, као и могућност његовог престанка. Притом ћемо указати на нека упоредноправна законска рјешења у вези са овим уговором.

УПРАВНИ УГОВОР

Управни уговор представља посебну врсту уговора који подлијеже режиму јавног права, у којем је једна од уговорних страна по правилу јавноправни субјект и који се закључује ради остваривања неке јавне сврхе, јавног интереса. Највећи утицај на обликовање концепта управног уговора у бројним државама европско континенталног правног круга имали су француски и њемачки модел управног уговора. Француска концепција управног уговора темељи се како на органском критеријуму (једна уговорна страна је орган јавне власти), тако и на посебном циљу који се закључењем уговора жели постићи (задовољавање јавних интереса), што резултује посебним овлашћењима јавног органа (право на једнострану измјену или раскид уговора у јавном интересу, право на изрицање санкција приватном саговорачу итд.) и искључивој надлежности управног судства. Неравноправност уговорних страна у корист органа јавне власти, а што је узроковано јавним интересом који управни уговор тежи да задовољи јесте не само основно обиљежје француске концепције управних уговора већ и његова *differentia specifica* у односу на уговоре приватног права али и у поређењу са њемачком концепцијом управних уговора (Томић, 2017: 254). Француски управни уговор није замјена за

управни акт, већ се често јавља као његова допуна или служи његовом извршењу.

За разлику од француске, њемачка концепција управног уговора темељи се на начелној правној једнакости уговорних страна, почев од закључења до извршења управног уговора и темељном принципу уговорног права *pacta sunt servanda* (Томић, 2017: 253). Правну природу уговора превасходно опредјељује предмет уговора – стварање, мијењање или гашење јавноправног односа. У њемачком праву, управни уговор се појављује под генералним називом – јавноправни уговор (нем. *öffentlich-rechtlicher Vertrag*) и уређен је савезним Законом о управном поступку из 1976. године (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*).¹ Управни поступак се може окончати на два начина: издавањем управног акта или закључивањем управног уговора. Управни уговор представља алтернативу управном акту и стога га замјењује у цјелини или дјелимично уколико је тако нешто предвиђено, односно није забрањено посебним законима.

Институт управног уговора нормиран је и у законодавствима држава насталих на простору бивше СФРЈ, са изузетком Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине. Србија, Хрватска и Црна Гора увеле су управни уговор у оквиру реформе система јавне управе на путу европских интеграција кроз законе који регулишу материју управног поступка, комбинујући елементе француског и њемачког модела управних уговора.² Иако се дефиниције управних уговора разликују у овим државама, суштински је ријеч о двостраним правним актима који се закључују у писаној форми између јавноправног органа и странке у оквиру управног поступка. Садржина уговора мора бити у јавном интересу или не смије бити супротна њему, и уговор не смије бити закључен на штету трећих лица. Управни уговори се посебним законима уводе у одређену управну област. За разлику од Србије и Црне Горе гдје управни уговор представља посебан инструмент управне активности који као и управни акт служи заснивању, мијењању или гашењу управних односа, слично као у њемачком праву (Тодоровић, 2023: 313), у Хрватској се пак управни уговор закључује само на основу управног акта и у функцији је његовог извршења (што је карактеристика француског концепта управног уговора).

¹ На основу природе уговорних страна и њихових међусобних односа унутар уговора, њемачка доктрина разликује двије основне врсте јавноправних уговора. Први су тзв. координациони уговори који се закључују између најмање два органа јавне власти у области заједничке сарадње и подразумевају њихов једнак положај. Други су тзв. субординациони уговори, уговори закључени између органа јавне власти и приватног (физичког или правног) лица и суштински представљају алтернативу управном акту (Mauger, 1990: 15, према Тодоровић, 2023: 59).

² Закон о општем управном поступку Србије (2016), чл. 2, 22–26; Закон о општем управном поступку Хрватске (2009), чл. 2, 150–154; Закон о управном поступку Црне Горе (2011), чл. 3, 27–30.

Посебност овог правног института долази до изражаја када је ријеч о уговорним странама и њиховом неравноправном положају унутар управног уговора. Уговорне стране су орган и странка јер се уговор закључује у управним стварима у оквиру управног поступка.³ Неравноправност уговорних страна огледа се у томе што орган располаже знатно ширим овлашћењима у односу на странку као другу страну уговорницу (на примјер, странка нема могућност једностраног раскида уговора), што је посљедица јавног интереса ради чијег остваривања орган закључује управни уговор.

У Србији, посебност правног режима управног уговора у односу на општи режим грађанскоправних уговора огледа се у праву уговорних страна (органа и странке) на измјену управног уговора и праву органа да једнострано раскине уговор. Према одредбама Закона о општем управном поступку (ЗУП Србије, 2016, чл. 23, ст. 1) измјена управног уговора допушта се у случају промијењених околности (клаузула *rebus sic stantibus*) под кумулативно прописаним условима: да се ради о околностима које су наступиле послјеје закључења уговора и да се оне у вријеме закључења уговора нису могле предвидјети, уз додатни услов, који одступа од општег уговорног режима, а то је да те нове околности битно отежавају испуњење обавеза једне уговорне стране. Та уговорна страна може захтијевати да се уговор измијени и прила-

³ Ако имамо у виду одговарајуће одредбе законâ о општем управном поступку држава у окружењу које ближе одређују ове категорије учесника у управном поступку, може се закључити да се као *орган* у управном поступку могу појавити како субјекти државне управе, тако и субјекти недржавне, јавне управе, односно носиоци јавних овлашћења. С друге стране, *странка* је физичко или правно лице чија управна ствар је предмет управног поступка, као и свако друго лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка (тзв. заинтересовано лице). Поред тога, из законских одредаба произлази да странка у управном поступку може да буде и орган државне управе, орган јединице локалне самоуправе, насеље и други који немају својство правног лица ако према посебним законима могу бити носиоци права и обавеза о којима се одлучује у управном поступку, чак и заступници колективних интереса и ширих интереса јавности који у поступку могу да учествују као тзв. заинтересована лица. (Умјесто свих, вид. ЗУП Србије, 2016, чл. 1, 44). Поменута законска рјешења наводе на закључак да би управни уговор могао да буде закључен, примјера ради, и између два државна органа. То није била намјера законодавца јер је у Анализи ефеката Закона о општем управном поступку наведено да је управни уговор инструмент сарадње између јавноправног субјекта (носиоца јавних овлашћења), с једне, и приватноправног субјекта (правног или физичког лица), с друге стране. (Предлог ЗУП-а Србије са Образложењем и Анализом ефеката. Доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf, приступљено 6.3.2026).

Чини нам се да је појам странке у управном поступку примјерен адресату управног акта, а не лицу које закључује управни уговор. То наводи на размишљање да ли је обиљежје управног уговора – уговорне стране, на начин како су одређене у ЗУП-у Србије, погодна да нам пружи јасан критеријум за препознавање управних уговора.

годи насталим околностима.⁴ Међутим, орган може рјешењем да одбије захтјев друге стране уговорнице да се уговор измијени не само ако нису испуњени услови за измјену уговора, већ и ако би измјена уговора изазвала штету по јавни интерес која би била већа од штете коју би претрпјела странка као друга уговорна страна (ЗУП Србије, 2016, чл. 23, ст. 2).

Право органа да раскине уговор постоји у случајевима када се друга страна уговорнице не сагласи са предложеном измјеном уговора због промијењених околности или када не испуњава своју уговорну обавезу. Поред тога, орган може да једнострано раскине уговор ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбједност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди. Услов је да опасност по јавни интерес не може да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права странке као стране уговорнице (ЗУП Србије, 2016, чл. 24, ст. 1). Управни уговор раскида се рјешењем у којем орган изричито наводи и јасно образлаже разлоге за раскид. Насупрот томе, странка не може да раскине уговор ако орган не испуњава своје уговорне обавезе, али може да изјави приговор који представља ремонстративни правни лијек јер се изјављује и о њему одлучује руководилац органа (ЗУП Србије, 2016, чл. 25).

Питање правне заштите уговорних страна и рјешавање могућих спорова представља најсложеније питање. Наиме, само једна страна уговорнице, то јест странка може остварити правну заштиту у управном спору и то побијајући управне акте који се доносе у вези са управним уговором (рјешење којим се одлучује о приговору странке изјављеном у случају када орган не испуни уговорну обавезу, рјешење којим се одбија захтјев странке за измјену уговора, рјешење органа о раскиду уговора), а не и сâм управни уговор. Управни уговори тек посредно потпадају под контролу Управног суда, преко претходно донијетог управног акта.⁵

Ако доношење управног акта није предвиђено, странка не може покренути управни спор већ заштиту својих права може остварити у парничном поступку пред надлежним судом. Друга уговорна страна, орган, правну заштиту може остварити само у парничном поступку, али не и у управном спору у коме се према важећим прописима може појавити искључиво у својству туженог (Радошевић, 2018: 102–103).

⁴ Према одредбама Закона о облигационим односима који се примјењује у Србији, измјена уговора је тек секундарна. Страна која се позива на промијењене околности може тужбом да захтијева само раскид уговора, с тим да у току поступка пред судом оје стране могу да дају приједлог да се уговор правично измијени (ЗОО, чл. 133, ст. 4).

⁵ С тим у вези, Тодоровић (2023: 318) с правом истиче да законодавац није прецизирао правне посљедице које одлука Управног суда након окончаног управног спора има по закључени управни уговор.

Српски законодавац је предвидио да се на питања управних уговора која нису изричито регулисана Законом о општем управном поступку (ЗУП Србије) сходно примјењују друге одговарајуће одредбе ЗУП-а, и супсидијарно одредбе Закона о облигационим односима чиме је, како примјењује Тодоровић (2023: 83), суштински, успостављен један мјешовит правни режим управних уговора који није искључиво на терену управног права.

У праву Републике Српске управни уговор није препознат као општи јавноправни инструмент и механизам управног поступања. Потребан је плански и системски приступ у његовом правном регулисању, уз свеобухватан преглед поменутих упоредних модела. Да ли ће као нормативни узор искључиво послужити њемачко право, гдје је управни уговор модалитет за рјешавање управних ствари и уређење (управно)правних односа у одређеним областима, или пак француски концепт, као инструмент за уређење односа претходно успостављених управним актом, ствар је законодавца. У сваком случају, увођење управних уговора у наше право требало би допринијети остварењу једног од европских стандарда управног поступања који се огледа у активнијој улози грађана у односима са јавном управом.

УГОВОР О ХРАНИТЕЉСТВУ

Законом о социјалној заштити Републике Српске (ЗСЗ, 2012), као једно од права предвиђено је и збрињавање у хранитељску породицу. Право на збрињавање у хранитељску породицу има дијете без одговарајућег родитељског старања односно малолетно или пунолетно лице у стању социјалне потребе (ЗСЗ, чл. 40, ст. 1 у вези са чл. 42, ст. 2). Хранитељство је облик организованог збрињавања корисника у породицу која му обезбјеђује задовољавање основних животних потреба, која брине о личности корисника и помаже му у остваривању његових права и извршавању обавеза (ЗСЗ, чл. 42).⁶ Хранитељство је установа социјалне заштите корисника, а у случају хранитељства над дјететом и однос који има својства породичноправног односа (Младеновић и Панов, 2003: 441). Код заснивања хранитељства треба разликовати поступак за добијање статуса хранитељске породице од поступка за доношење рјешења о збрињавању одређеног корисника у хранитељску породицу.

⁶ Правна дејства хранитељства у важећем праву Републике Српске нису изричито уређена. До одговора која права и дужности настају заснивањем хранитељства долазимо циљним и системским тумачењем више одредаба Закона о социјалној заштити и Породичног закона. Притом, разликују се права и дужности храниоца и храненика када је корисник малолетно дијете у односу на права и дужности када је корисник пунолетно лице (Радић и Ђеранић, 2025: 445–447).

Поступак добијања статуса хранитељске породице

Заинтересовано лице подноси захтјев за добијање статуса хранитељске породице мјесном надлежном центру за социјални рад. У овом поступку примјењују се методи стручног социјалног рада уз примјену одредаба посебног управног поступка. На основу достављене документације, интервјуа са подносиоцем захтјева и члановима његове породице, стручни тим центра за социјални рад сачињава налаз и мишљење о општој подобности кандидата.⁷ Уколико је донесен позитиван обједињени извјештај, подносилац захтјева похађа Програм припреме за хранитељство (2014). По успјешно окончаном Програму припреме, подносиоцу захтјева издаје се потврда за хранитељство на основу које се стиче статус хранитељске породице.⁸

Поступак за доношење рјешења о збрињавању корисника у хранитељску породицу

Поступак за збрињавање корисника у хранитељску породицу покреће надлежни центар за социјални рад на захтјев корисника, односно његовог законског заступника, староца или по службеној дужности (ЗСЗ, чл. 67). На основу упоредног сагледавања потреба корисника и својстава хранитељских породица којима је утврђен статус, центар за социјални рад бира одговарајућу хранитељску породицу. У изузетним случајевима, када надлежни центар процијени да је то неопходно, корисник се може збринути и у породицу која нема статус хранитељске породице. Центар за социјални рад у посебном управном поступку доноси рјешење о збрињавању корисника у хранитељску породицу одређујући стандардно (обично), специјализовано (посебно) или ургентно (хитно) хранитељство. На основу рјешења о збрињавању центар за социјални рад и хранитељска породица закључују уговор о хранитељству којим се уређују међусобни односи (ЗСЗ, чл. 44, ст. 1).

Претпоставке за закључење уговора о хранитељству

Законом о социјалној заштити и Правилником о хранитељству (ПоХ, 2014) нису детаљно уређене претпоставке за закључење уговора о хранитељству. Стога, поставља се питање да ли се на овај уговор сходно примјењују

⁷ Да би неко лице било хранилац мора бити пунољетно, потпуно пословно способно, мора посједовати одговарајућа лична својства, мора успјешно окончати Програм припреме за хранитељство, мора постојати разлика у годинама између корисника и храниоца у одређеним случајевима, и то лице мора бити одговарајућег породичног статуса.

⁸ Хранитељска породица мора испуњавати законом прописане претпоставке у погледу одређених својстава и величине. Примјера ради, хранитељска породица мора бити у могућности да кориснику обезбједи примјерене стамбене услове, хигијену и квалитет становања.

општа правила облигационог права у дијелу који није нормиран посебним прописима из области хранитељства. Подсјећамо да су у нашем праву закључење, измјена и престанак грађанскоправних уговора уређени нормама Закона о облигационим односима СФРЈ (ЗОО, 1978) који се примјењује у Републици Српској на основу Уставног закона за спровођење Устава Републике Српске (1992, чл. 12).

У правној књижевности уговор се одређује као сагласност изјављених воља двају или више лица, који производи одређено правно дејство. То дејство може да се састоји у настанку, измјени или престанку облигационих односа (Ђорђевић и Станковић, 1987: 86; Petrović, 1990: 7). За пуноважан настанак било ког правног посла, па тако и уговора, неопходни су: *способност предузимања одговарајуће правног посла* (ЗОО, чл. 56, ст. 1), *правно релевантна воља правног субјекта да предузме одређене правне радње* (изјављена воља мора бити стварна, озбиљна и слободна – ЗОО, чл. 28), *свијест која ће трајати током радње о условима и посљедицама предузетих радњи* (намјера за закључење уговора – *animus contrahendi*) те *предмет* (ЗОО, чл. 46–47) и *основ*, тј. *кауза* (ЗОО, чл. 51–52). Поред ових општих услова, за пуноважан настанак уговора могу бити неопходни још неки услови уколико су законом предвиђени или су вољом страна утврђени. Ту се, прије свега, мисли на форму уговора (ЗОО, чл. 67, ст. 1). Притом, форма се може посматрати са више становишта – према начину испољавања, правном дејству и начину настанка (Антић, 2007: 1–20). Уговор настаје у тренутку када уговорне стране постигну сагласност о битним елементима уговора. Када се поменута општа правила облигационог права примјене на уговор о хранитељству предвиђен у важећем праву Републике Српске, долазимо до неколико закључака.

Уговор о хранитељству закључују центар за социјални рад и хранилац чија је породица стекла статус хранитељске породице, а само изузетно и хранилац чија породица није стекла тај статус (када надлежни центар процијени да је то неопходно). Пошто Законом о социјалној заштити нису прецизно одређена мјерила у вези са породичним статусом храниоца у поступку стицања својства хранитељске породице, питање уговорне способности код уговора о хранитељству донекле је спорно. Мишљења смо да својство храниоца и уговорне стране код уговора о хранитељству може имати само пунољетно лице које је у свом породичном животу било када је стекло статус брачног или ванбрачног супружника, родитеља, усвојоца или стараоца, а да то не може бити самац који никада није био у брачној или ванбрачној заједници, односно који никада и никоме није био родитељ, усвојилац или старалац (ЗСЗ, чл. 42, ст. 3 у вези са чл. 19, ст. 2). Да не би било недоумица у вези с тим ко може бити страна уговорница код уговора о хранитељству, треба прецизирати законске одредбе којима се уређује ко може бити хранилац у праву Републике Српске.

Када је ријеч о правно релевантној изјави воље код уговора о хранитељству, чини нам се да у том погледу не постоје недоумице у правној пракси и да се ту уз правила предвиђена прописима из области хранитељства сходно примјењују и општа правила облигационог права. Центар за социјални рад дужан је да се стара да изјављена воља храниоца буде стварна, озбиљна и слободна. Такође, центар за социјални рад утврђује храниочеву намјеру за закључење уговора, те води рачуна да предмет и кауза уговора о хранитељству буду допуштени (да су у складу са принудним прописима, јавним поретком и добрим обичајима).

Оно што може изазвати недоумице у правној пракси јесте форма уговора о хранитељству будући да Законом о социјалној заштити и Правилником о хранитељству није изричито предвиђено да се уговор закључује у писаном облику.⁹ Ипак, мислимо да је неспорно да уговор о хранитељству мора бити сачињен у облику писмена. Овакав закључак произлази из акцесорне природе уговора о хранитељству, који се закључује на основу рјешења о збрињавању а које према одредбама Закона о општем управном поступку мора бити сачињено у писаном облику (ЗУП РС, чл. 194, ст. 2). Ипак, било би добро када би се Законом о социјалној заштити или Правилником о хранитељству изричито предвидјело да се уговор о хранитељству закључује у писаном облику.

У погледу битних елемената уговора о хранитељству примјећујемо да Законом о социјалној заштити Републике Српске уопште нису одређени ови елементи.¹⁰ Правилником о хранитељству пак предвиђено је да се уговором мора уредити накнада за рад храниоца и накнада за трошкове издржавања корисника (ПоХ, чл. 19, ст. 1). Осим тога, за случај да се хранилац брине о кориснику у корисниковом дому, уговором о хранитељству морају се уредити и посебни услови који се односе на трошкове коришћења и одржавања корисниковог дома (ПоХ, чл. 18, ст. 2). Иако то није изричито предвиђено било којим правним прописом из области хранитељства, центри за социјални рад у правној пракси уговором о хранитељству по правилу још уређују и дан от-

⁹ Законом о хранитељству у Федерацији БиХ (2017) предвиђено је да се уговор о хранитељству закључује у писаном облику за сваког храниоца појединачно, а након доношења рјешења центра о признавању права и упућивању на смјештај у хранитељску породицу (ЗоХ ФБиХ, чл. 30, ст. 1).

¹⁰ У праву Србије хранитељство је уређено Породичним законом (2005) и Правилником о хранитељству (2022). Ни у овим двама прописима нису уређени битни елементи уговора о хранитељству. Једино је у Правилнику о хранитељству предвиђено да се уговором о хранитељству утврђују посебни услови који се односе на плаћање трошкова коришћења стамбеног простора дјетета и младе особе, те да је центар за социјални рад надлежан за закључење уговора о хранитељству (ПоХ Србије, чл. 12, ст. 1 и чл. 19, ст. 1, тач. 4). Чини нам се да су се законописци у Републици Српској донекле угледали и на право Србије приликом писања Правилника о хранитељству.

почињања смјештаја,¹¹ отказни рок, као и разлоге за престанак уговора. Уговор се сматра закљученим у тренутку кад га потпишу хранилац и овлашћени представник центра за социјални рад.

За разлику од права Републике Српске, у неким законодавствима изричито су одређени битни елементи уговора о хранитељству. Примјера ради, Законом о хранитељству у Федерацији БиХ предвиђено је да се уговором о хранитељству уређује: а) дан отпочињања смјештаја, б) услови и начин задовољавања основних и посебних потреба подршке хранилику и хранитељу, ц) врста хранитељства за коју је уговор закључен, д) врста и обим услуга које су хранитељ и хранитељска породица обавезни да обезбиједи смјештеном хранилику, е) могуће друге социјалне услуге подршке хранилику, ф) права и обавезе уговорних страна, г) контактирање хранилика са биолошким родитељима и сродницима, х) висина накнаде за издржавање хранилика и начин плаћања,¹² и) хранитељска накнада, ј) услови за отказ уговора, к) дужина отказног рока уговора о хранитељству и л) друга права и обавезе уговорних страна (ЗоХ ФБиХ, чл. 30, ст. 5).

С обзиром на значај уговора о хранитељству мислимо да би и у Републици Српској требало законом одредити битне елементе уговора о хранитељству. Правни однос између центра за социјални рад и храниоца мора бити прецизно и у потпуности уређен и не може се препустити центрима за социјални рад и храниоцима да самостално одређују елементе уговора о хранитељству. Поступање центара за социјални рад у Републици Српској мора бити ујединачено у том погледу, а не да се од центра до центра разликује садржина уговора о хранитељству.

Престанак уговора о хранитељству

Законом о социјалној заштити предвиђено је да уговор о хранитељству престаје споразумом уговорних страна, отказом уговора, раскидом уговора, смрћу корисника и смрћу члана породице који је закључио уговор о хранитељству (ЗСЗ, чл. 44, ст. 5). Правилником о хранитељству предвиђено је да хранитељство престаје: а) када престану разлози за збрињавање корисника у хранитељску породицу, б) када се приликом вршења надзора установи да

¹¹ „Рјешењем о признавању права и упућивању на смјештај у хранитељску породицу искључиво рјешава (одлучује) о признавању тог права за неку конкретну особу, а да се о дану отпочињања смјештаја, висини накнаде за издржавање хранилика и начину њеног плаћања, као и о хранитељској накнади уопште не одлучује тим рјешењем, него уговором о хранитељству“ (Пресуда Кантоналног суда у Тузли, бр. 03 0 U 019826 19 U Tuzla, од 16.12.2020).

¹² Занимљиво је да се у неким истраживањима показало да материјална добит није била један од главних мотива хранилаца за збрињавање дјеце у своју породицу, те да се мали број хранилаца изјашњавао да су новчана примања била један од мотива за прихват дјеце у хранитељску породицу (Savanović, 2010: 229).

даљи смјештај корисника није у његовом најбољем интересу и в) усвојењем дјетета (ПоХ, чл. 21).¹³

Чини нам се да законописци у Републици Српској нису правилно уредили престанак уговора о хранитељству и престанак самог хранитељства (Радичић и Ђеранић, 2025: 448–449). Хранитељство престаје када престане потреба за збрињавањем корисника у хранитељску породицу. То значи да хранитељство престаје: 1) када престану разлози за збрињавање корисника у хранитељску породицу (нпр. када збринута дијете које није на редовном школовању постане пунољетно), 2) усвојењем дјетета које је било збринута у хранитељску породицу и 3) смрћу корисника.¹⁴ Даном престанка хранитељства на било који од ових начина, истовремено престаје и уговор о хранитељству. Међутим, уговор о хранитељству може престати а да притом не престане потреба за хранитељством. У том случају корисник ће бити збринут у другу хранитељску породицу или ће му бити обезбијеђена друга мјера породичноправне или социјалноправне заштите. То значи да уговор о хранитељству престаје и: 1) смрћу храниоца,¹⁵ 2) на основу споразума уговорних страна, 3) отказом уговора и 4) раскидом уговора.¹⁶

Поставља се питање да ли се општа правила облигационог права у вези са споразумним раскидом, отказом и раскидом уговора могу примијенити и на престанак уговора о хранитељству с обзиром на то да Законом о социјалној заштити и Правилником о хранитељству нису предвиђена посебна правила. Прије него што покушамо да дамо одговор на ова питања подсјећамо да је у СР БиХ важио Закон о смјештају дјеце у друге породице (ЗСД, 1964) са каснијим измјенама и допунама (ЗСД, пречишћени текст, 1978), који је у првим

¹³ У праву Србије хранитељство престаје: 1. када дијете наврши 18. годину живота; 2. када дијете стекне потпуну пословну способност прије пунољетства; 3. када дијете буде усвојено; 4. када умру дијете или хранитељ; 5. раскидом хранитељства. Притом, хранитељство се може продужити најкасније до навршене 26. године живота дјетета ако се дијете редовно школује (ПЗ Србије, чл. 121, ст. 1–2).

¹⁴ У случају смрти корисника, хранитељство престаје по сили закона, а ову правну чињеницу центар за социјални рад биљежи у службеној евиденцији.

¹⁵ Када умре хранилац, центар за социјални рад доноси закључак којим констатује престанак уговора о хранитељству, који се биљежи у службеној евиденцији.

¹⁶ Законом о хранитељству у Федерацији БиХ предвиђено је да уговор о хранитељству престаје: а) смрћу хранитеља или смрћу храниоца, б) усвојењем храниоца, в) ступањем у брак храниоца, г) истеком рока, ако је уговор закључен на одређено вријеме, д) отказом уговора, е) због неизвршавања законских и уговорних обавеза, те г) других разлога због којих се уговорне обавезе више не могу извршавати (ЗоХ ФБиХ, чл. 31). Међутим, изричито је предвиђено да у случају када центар или одређена физичка или правна лица утврде да хранитељ поступа у супротности са интересима смјештеног храниоца, центар је обавезан по службеној дужности покренути поступак утврђивања чињеничног стања, те на основу утврђеног евентуално донијети одлуку о раскиду уговора о хранитељству (ЗоХ ФБиХ, чл. 44, ст. 8).

годинама након настанка Републике Српске требало да се примјењује мада је волшебно заборављен у правној пракси (Marković, 2012: 255–256; Stjepanović, 2014: 192). Ипак, по свему судећи, законписци у Републици Српској имали су у виду овај закон када су уређивали област хранитељства у Закону о социјалној заштити и Правилнику о хранитељству.¹⁷ Осим овога, ваља поменути да у вријеме усвајања Закона о смјештају дјеце у друге породице СР БиХ није био усвојен Закон о облигационим односима, па је постојала потреба да се законом уреди начин престанка уговора о смјештају дјетета у другу породицу.

Споразумни раскид уговора о хранитељству

У теорији грађанског права наглашава се да споразумни раскид представља нови уговор чији је предмет раскид првобитног уговора и могућ је све док првобитни уговор није потпуно извршен. Њиме стране одустају од раније закљученог а неизвршеног односно дјелимично извршеног уговора. Споразумни раскид у принципу нема ретроактивно дејство (Константиновић, 1956: 80–81). Законом о облигационим односима предвиђена је начелна могућност раскида формалних уговора и неформалним споразумом, изузев ако је за одређени случај законом предвиђено шта друго, или ако циљ због кога је прописана форма за закључење уговора захтијева да раскидање уговора буде обављено у истој форми (ЗОО, чл. 68).

Чини нам се да се општа правила облигационог права могу сходно примјенити и у случају споразумног раскида уговора о хранитељству. Иако законом није изричито предвиђено да се уговор о хранитељству закључује у писаном облику, мислимо да је то обавезно. Стога, а имајући у виду значај уговора о хранитељству, мислимо да споразум о раскиду овог уговора центар за социјални рад и хранилац такође морају да закључе у писаном облику. У том случају, уговор о хранитељству престаје даном који је предвиђен у споразуму, а раскид дјелује за убудуће. Да не би било недоумица у вези са споразумним раскидом уговора о хранитељству, мислимо да би било добро када би се законом изричито уредила форма и правна дејства овог начина раскида.

Отказ уговора о хранитељству

Према општим правилима облигационог права, уговори са трајним чинидама могу да престану и отказом датим у отказном року који је предвиђен уговором, односно истеком примјереног рока. Свака страна може уговор пре-

¹⁷ У Закону о смјештају дјеце у друге породице СР БиХ било је предвиђено да смјештај дјетета у другу породицу престаје: 1) споразумом уговорних странака, 2) истеком уговореног рока, 3) отказом уговора, 4) раскидом уговора, 5) пунољетством дјетета, 6) усвојењем дјетета, 7) смрћу лица које је закључило уговор (ЗСД, пречишћени текст, 1978, чл. 17, ст. 1).

кинути отказом. Отказ мора бити достављен другој страни, а може се дати у свако доба осим у невријеме. Стране могу уговорити да ће њихов дуговински однос престати самим достављањем отказа. Повјерилац има право да захтијева од дужника оно што је доспјело прије него што је обавеза престала протеком рока или отказом (ЗОО, чл. 358). Законом о смјештају дјеце у друге породице СР БиХ било је предвиђено да се отказ даје писаним путем, а могла га је дати само организација надлежна за послове социјалне заштите која је закључила уговор о смјештају дјетета, тзв. вршилац заштите (ЗСД, пречишћени текст, 1978, чл. 17, ст. 2 и 3).

Нама се чини да у важећем праву Републике Српске право на отказ уговора о хранитељству имају како центар за социјални рад, тако и хранилац, мада ће се овим правом чешће користити хранилац.¹⁸ Отказ се може дати у свако доба осим у невријеме. Отказ се даје у виду писане изјаве храниоца или центра за социјални рад. Хранилац може поднеском или изјавом коју даје на записник пред центром за социјални рад отказати уговор из било ког разлога (поготово то може учинити када му центар не исплаћује накнаду за рад и накнаду трошкова издржавања корисника). Притом, хранилац не мора образложити разлоге отказа. Исто тако, центар за социјални рад може писменом¹⁹ које доставља храниоцу отказати уговор. Центар за социјални рад отказује уговор о хранитељству када престане потреба за збрињавањем корисника у хранитељску породицу (Младеновић и Панов, 2003: 447). До оваквог закључка, осим на основу општих правила облигационог права, долазимо и на основу одредбе из Закона о социјалној заштити по којој право на збрињавање у хранитељску породицу престаје даном настанка околности за престанак права (ЗСЗ, чл. 73, ст. 5 *in fine*). Хранилац има право да захтијева од центра за социјални рад доспјеле накнаде за рад и за трошкове издржавања корисника до дана престанка уговора о хранитељству.²⁰

Да не би било недоумица у вези с отказом уговора о хранитељству, ово питање треба прецизно уредити Законом о социјалној заштити или Правилником о хранитељству. Притом треба изричито уредити ко је овлашћен да откаже уговор о хранитељству, када, како и због чега може да се да отказ, те каква су дејства отказа овог уговора.

¹⁸ Ипак, поједини аутори у вези са сличним законским рјешењима у неким сусједним државама сматрају да право на отказ има само хранилац, тј. да отказ представља престанак уговора о хранитељству на основу једностране изјаве храниоца (Ђурђевић, 2008: 217).

¹⁹ Да се уговор о хранитељству отказује у писменој форми, закључујемо на основу сходне примјене општих правила облигационог права којима је то на помало непрецизан начин предвиђено (ЗОО, чл. 358, ст. 2).

²⁰ Према Закону о хранитељству у Федерацији БиХ, хранитељска накнада престаје се обрачунавати посљедњим даном смјештаја храненика (ЗоХ ФБиХ, чл. 33, ст. 2).

Раскид уговора о хранитељству

Законом о облигационим односима предвиђено је да се уговор може једнострано раскинути због неиспуњења као и због промијењених околности. Према општим правилима облигационог права, у двостраним уговорима, кад једна страна не испуни своју обавезу, друга страна може, ако није што друго одређено, захтијевати испуњење обавеза или, под условима предвиђеним Законом о облигационим односима, раскинути уговор простом изјавом, ако раскид уговора не наступа по самом закону, а у сваком случају има право на накнаду штете. У случају да послје закључења уговора наступе околности које отежавају испуњење обавезе једне стране, или ако се због њих не може остварити сврха уговора, а у једном и у другом случају у тој мјери да је очигледно да уговор више не одговара очекивањима уговорних страна и да би по општем мишљењу било неправично одржати га на снази такав какав је, страна којој је отежано испуњење обавезе, односно страна која због промијењених околности не може остварити сврху уговора може захтијевати да се уговор раскине. Уговор се неће раскинути ако друга страна понуди или пристане да се одговарајући услови уговора правично измијене. Ако изрекне раскид уговора, суд ће на захтјев друге стране обавезати страну која га је захтијевала да накнади другој страни правичан дио штете коју трпи због тога. (ЗОО, чл. 124, 133, ст. 1–4). Законом о смјештају дјете у друге породице СР БиХ било је предвиђено да организација надлежна за послове социјалне заштите која је закључила уговор о смјештају дјетета, тзв. вршилац заштите има право на раскид уговора о смјештају дјетета ако наступи нека од околности која онемогућује породицу на ваљано пружање смјештаја (ЗСД, пречишћени текст, 1978, чл. 18 у вези са чл. 4, ст. 1, тач. 1–3).

Иако се у Правилнику о хранитељству изричито не помиње раскид уговора о хранитељству, поједине одредбе Правилника у којима се помиње престанак хранитељства у ствари се тичу раскида овог уговора.²¹ Наиме, Правилником је предвиђен периодични надзор над радом храниоца,²² као и преиспитивање статуса хранитељске породице од стране центра за социјални рад.²³

²¹ У праву Србије „хранитељство“ се може раскинути одлуком органа старатељства. Орган старатељства може донијети „одлуку о раскиду хранитељства“ на захтјев хранитеља, на захтјев родитеља односно старатеља храненика или на њихов споразумни захтјев. Орган старатељства дужан је да донесе одлуку о раскиду хранитељства ако утврди да је престала потреба за хранитељством или да хранитељство више није у најбољем интересу детета (ПЗ Србије, чл. 122).

²² Надзор над радом храниоца врши стручни тим центра за социјални рад који је донио рјешење о збрињавању корисника у хранитељску породицу. Надзор се врши најмање једном седмично у периоду међусобног прилагођавања храниоца и храненика, а током одвијања хранитељства најмање једном мјесечно (ПоХ, чл. 23).

²³ Законом о хранитељству у Федерацији БиХ предвиђено је да центар доноси рјешење о престанку важења рјешења о испуњавању услова за обављање хранитељства ако: а)

Уколико приликом обављања надзора над радом хранитеља утврди да су престале Законом и Правилником предвиђене претпоставке за збрињавање дјетета у конкретну хранитељску породицу, центар за социјални рад донијеће одлуку о „престанку хранитељства“ на основу које ће доћи до раскида уговора о хранитељству. До овог закључка долазимо на основу правилничке одредбе по којој ће „хранитељство престати када се приликом вршења надзора установи да даљи смјештај корисника није у његовом најбољем интересу“, а у вези са одредбама о „надзору над радом хранитеља“ односно „преиспитивању статуса хранитељске породице“ (ПоХ, чл. 21, ст. 1, тач. б у вези са чл. 22).²⁴ Чини нам се да је разлог за овако непрецизно уређивање раскида уговора о хранитељству већ поменуто законопишчево неразликовање „престанка хранитељства“ од „престанка уговора о хранитељству“. Хранитељство престаје кад престане потреба за њим (чиме свакако престаје и уговор о хранитељству), али уговор о хранитељству може престати и када није престала потреба за хранитељством.²⁵

хранитељ поднесе захтјев за престанак обављања хранитељства, б) хранитељ обавља хранитељство супротно интересима храненика, ц) потенцијални хранитељ или хранитељ без оправданих разлога не прими на смјештај храненика којег му је упутио центар, иако се сагласио са његовим смјештајем, д) престане потреба за смјештајем храненика у сродничку хранитељску породицу, ако та породица обавља само сродничко хранитељство (ЗоХ ФБиХ, чл. 27, ст. 3).

²⁴ Центар за социјални рад дужан је једном годишње да провјерава испуњеност услова за остваривање права из социјалне заштите, па тако и услова за збрињавање у хранитељску породицу. Уколико дође до промјена које утичу на даље коришћење права, центар за социјални рад донијеће ново рјешење (ЗСЗ, чл. 76, ст. 2 и 3). Комитет УН за права дјетета препоручује да се обезбједи периодично преиспитивање смјештаја дјете у установе и хранитељство (Закључна запажања о комбинованом петом и шестом извјештају Босне и Херцеговине које је Комитет усвојио на 82. сједници 9–27. септембра 2019. године).

²⁵ Врховни суд Србије покушао је да направи разлику између „раскида хранитељства“ и „раскида уговора о хранитељству“. У једној одлуци Суд је констатовао да је орган старатељства дужан да донесе „одлуку о раскиду хранитељства“ ако утврди да је престала потреба за хранитељством или да хранитељство више није у најбољем интересу детета, односно да се „хранитељство може раскинути“ одлуком органа старатељства на захтјев хранитеља, на захтјев родитеља, односно старатеља храненика или на њихов споразумни захтјев. Међутим, центар за социјални рад „у управном поступку не може раскидати уговор о хранитељству који представља облигационо-правни однос, па је евентуални раскид таквог уговора у надлежности редовног суда у парничном поступку“ (Пресуда Врховног суда Србије, У. 7599/2007 од 11.2.2009. године, *Paragraf Lex* база судских одлука). Чини нам се да је Врховни суд Србије у намјери да разликује „престанак хранитељства“ од „престанка уговора о хранитељству“ доказао да ни њему ни законописцу у Србији није јасна разлика између ових двају појмова. Да не гово-

На основу свега поменутог, чини нам се да право на раскид уговора о хранитељству у праву Републике Српске припада само центру за социјални рад. До овог закључка долазимо примјеном начела *lex specialis derogat legi generali*. Пошто се у Правилнику о хранитељству нигдје не помиње хранилац као овлашћени субјект за одлучивање о престанку хранитељства, тј. раскиду уговора о хранитељству, мислимо да њему и не припада право на раскид овог уговора. Поменути правилничким одредбама дерогирана су општа правила облигационог права по којима право на једнострани раскид имају обје стране уговорнице у случају наступања законом предвиђених разлога. На овакав закључак упућују историјски, системски и циљни метод тумачења.

Такође, чини нам се да се нормама из Правилника о хранитељству дерогирају и разлози за једнострани раскид уговора по општим правилима облигационог права пошто су у Правилнику наведени другачији разлози. Будући да хранилац има могућност отказа уговора о хранитељству из било ког разлога, самим тим и због промијењених околности и неиспуњења уговорних обавеза од стране центра за социјални рад, његово право на једнострани престанак уговора о хранитељству није ограничено. С друге стране, центар за социјални рад као установа са јавним овлашћењима која се стара о интересима корисника збринутог у хранитељску породицу има право да приликом вршења надзора једнострано раскине уговор о хранитељству уколико установи да хранитељство није више у најбољем интересу корисника.

Центар за социјални рад раскинуће уговор о хранитељству по службеној дужности када утврди да су престале да постоје претпоставке које се односе на храниоца односно хранитељску породицу,²⁶ као и када утврди да даљи смјештај корисника није у његовом најбољем интересу.²⁷ То значи да ће центар за социјални рад раскинути уговор о хранитељству: 1) ако је неко од чланова хранитељске породице лишен родитељског права или пословне способности, 2) ако су у хранитељској породици нарушени породични односи, 3)

римо о томе да нам се чини да уговор о хранитељству због своје правне природе не може да се раскида по правилима која важе за облигационоправне уговоре.

²⁶ „Ако се током праћења одвијања хранитељства, утврди да су у породици настале промене од значаја за одвијање хранитељства или ако породица неадекватно брине о детету на хранитељству центар за социјални рад ће донети одлуку о престанку хранитељства, односно о престанку постојања опште подобности за хранитељство“ (Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду, У. 2885/21 од 28. IX 2022, <https://www.glosarijum.rs/prestanak-hraniteljstva/>).

²⁷ Неки правни писци сматрају да центар за социјални рад раскида уговор о хранитељству када процијени да за смјештајем дјетета у хранитељску породицу више нема потребе, односно када утврди да се збрињавање не остварује у складу са уговором или законом. Осим тога, центар ће раскинути уговор ако наступи неки од случајева који су изричито предвиђени законом, попут губитка пословне способности храниоца или неког члана породице (Ђурђевић, 2008: 217).

ако неко од чланова породице има друштвено неприхватљиво понашање, 4) ако би због болести члана хранитељске породице било угрожено здравље корисника и остваривање сврхе збрињавања, 5) ако се против храниоца покрене кривична истрага, односно подигне оптужница, и 6) када центар за социјални рад утврди да даљи смјештај корисника није у његовом најбољем интересу. Уговор о хранитељству односно хранитељство престаје даном доношења рјешења о раскиду, а жалба на рјешење не задржава извршење (ЗСЗ, чл. 73, ст. 3–5 у вези са чл. 76, ст. 2 и 3).

Пошто су законске и правилничке одредбе о престанку хранитељства, односно о раскиду уговора о хранитељству недоречене и веома тешко је установити њихов однос са општим правилима облигационог права о раскиду уговора, ова област мора се прецизније уредити приликом будућих законодавних промјена. Мислимо да би изричито требало уредити ко су овлашћени субјекти за раскид уговора о хранитељству, разлоге за раскид, форму раскида као и правна дејства раскида.

СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ УПРАВНОГ УГОВОРА И УГОВОРА О ХРАНИТЕЉСТВУ

Због одсуства правне регулативе управних уговора у праву Републике Српске, упоређивање уговора о хранитељству с циљем утврђивања сличности и разлика са управним уговором, засноваћемо на извјесним „заједничким“ карактеристикама које управни уговор испољава у правној теорији и законодавству других земаља. Код управног уговора једна од уговорних страна мора бити јавноправни субјект који располаже јачим овлашћењима у односу на другу уговорну страну што је посљедица јавног интереса који је циљ и који се штити управним уговором.

Уговор о хранитељству закључују центар за социјални рад и хранилац чија је породица стекла статус хранитељске породице (изузетно и хранилац чија породица није стекла тај статус). Како је центар за социјални рад установа социјалне заштите која обавља дјелатност од општег интереса, односно којој су законом повјерена јавна овлашћења, критеријум јавноправног органа односно носиоца јавних овлашћења као једне стране уговорнице може се сматрати испуњеним.

Након што надлежни центар за социјални рад покрене поступак за збрињавање корисника у хранитељску породицу, било на захтјев корисника, односно његовог законског заступника, староца, било по службеној дужности, центар за социјални рад бира одговарајућу хранитељску породицу и доноси рјешење (управни акт) о збрињавању корисника у ту породицу. На основу рјешења о збрињавању, центар за социјални рад и „изабрана“ хранитељска породица закључују уговор о хранитељству. Због овога, чини нам се да је „уговорна“ природа овог односа прилично нарушена јер доношење рјешења води ка закључку да је и прије закључења уговора о хранитељству успостав-

љен управни однос кроз управни поступак. У тражењу одговора на питање да ли уговор о хранитељству има елементе управног уговора може нам помоћи и питање да ли се уговором о хранитељству уређује односно „ствара, мијења или укида“ правни однос у управној ствари. Имајући у виду да појам управне ствари није експлицитно дефинисан у Закону о општем управном поступку Републике Српске, већ имплицитно произлази из одредаба закона (ЗУП РС, чл. 1), и везује се искључиво за управни акт, не можемо да одговоримо потврдно на постављено питање. Пошто се прије закључења уговора о хранитељству доноси рјешење о збрињавању корисника у хранитељску породицу њиме се рјешава управна ствар, што значи да уговор о хранитељству служи извршењу тог рјешења. Ипак, наглашавамо да овим закључком не заузимамо коначан став у погледу тога да ли је уговор о хранитељству ближи управном или грађанскоправном уговору.

На закључак да су ипак примјетне извјесне сличности са управним уговором упућује то да предмет уговора о хранитељству није остваривање приватних интереса уговорних страна – центра за социјални рад и хранитељске породице, већ уређење њихових међусобних односа ради заштите најбољег интереса дјетета или пунољетног лица које се збрињава. Како је претходно већ речено, мислимо да би законом требало прописати битне елементе уговора о хранитељству како би правни однос између центра за социјални рад и храниоца био прецизно уређен. У складу са одредбама Правилника о хранитељству, уговором се мора уредити накнада за рад храниоца и накнада за трошкове издржавања корисника, док у пракси надлежни центар за социјални рад уговором о хранитељству по правилу уређује и отказни рок, као и разлоге за престанак уговора.

На природу уговора о хранитељству указују већ поменути једини његови изричито прописани битни елементи – накнада за рад хранитеља и накнада на коју хранитељ има право за трошкове издржавања корисника. Уговарање ове двије накнаде подразумеива само њихово навођење у уговору, али не и истинско преговарање о њиховим износима, будући да су износи ових накнада тачно прописани Правилником. Износ накнаде за рад хранитеља прописан је у постотку од просјечне нето плате у Републици остварене у претходној години, а трошкови издржавања прописани су у постотку од цијене услуга смјештаја корисника у установу социјалне заштите чији је оснивач Влада Републике Српске (ПоХ, чл. 19 и 20). Наведена мјерила за прописивање накнада није могуће уговорити, него су она већ прописана или утврђена независно од закључивања уговора. Навођење ових накнада у уговору, због тога, има дејство слично ономе које би имало такво навођење у рјешењу – право на накнаде у појединачном случају утврђује се уговором, констатује се да хранитељ има право на накнаде. По овоме и у овом дијелу би уговор о хранитељству, ако бисмо га посматрали као управни уговор, био ближи њемачком моделу управног уговора који замјењује рјешење. Једино одступање од већ прописаних износа накнада могло би бити одрицање хранитеља од овог права приликом закључења уговора о хранитељству. Начин обезбјеђења и по-

ријекло средстава за наведене накнаде не утичу на њихову природу, иако се средства за накнаде обезбјеђују из средстава корисника, средстава обвезника издржавања или из буџетских средстава предвиђених за социјалну заштиту (ЗСЗ, 2012: чл. 44 ст. 4). У буџетском систему Републике Српске, аналитички конто 416314 *Дознаке хранитељским породицама за смјештај штићеника* сврстан је у текуће расходе (Правилник о буџетским класификацијама, садржини рачуна и примјени контног плана за буџетске кориснике, 2016: Прилог 2). У теорији су присутна схватања по којима поријекло средстава указује на правну природу овог института (Поњавић, 1998: 341). Без обзира на начин обезбјеђења средстава у конкретном случају, право на накнаде хранилац остварује и стиче искључиво у оквирима свога односа са центром за социјални рад, па има право да захтијева њихову исплату од центра за социјални рад, а у крајњем случају хранилац може отказати уговор управо због неисплаћивања накнада.

Накнада за рад хранитеља својим називом подсјећа на примања радника по основу рада, а поједини аутори овај уговор одређују као уговор о раду у ширем смислу (Поњавић, 1998: 344). Ипак, у праву Републике Српске, форма и садржина уговора о раду изричито су прописани, па је један од обавезних елемената уговора о раду управо податак о плати, новчаним накнадама и другим примањима радника по основу рада (Закон о раду, 2016: чл. 35 ст. 2 тач. 5). Изостанак преосталих обавезних елемената уговора о раду (Закон о раду, 2016: чл. 35 ст. 2 тач. 1–4 и др.) из садржаја уговора о хранитељству искључује могућност да изједначимо ова два уговора.

Ако се има у виду да уговор о хранитељству може престати, поред осталог, и на основу споразума уговорних страна и отказом уговора, на који право имају обје стране уговорнице (како центар за социјални рад, тако и хранилац), ово његово обиљежје удаљава га од управног уговора. С друге стране, ако право на раскид уговора о хранитељству у праву Републике Српске припада само центру за социјални рад, који доноси рјешење о раскиду када, поред осталог, приликом вршења надзора установи да даљи смјештај корисника није у његовом најбољем интересу, то може да имплицира јача овлашћења центра за социјални рад у односу на другу страну уговорницу. Друга страна уговорница нема могућност једностраног раскида уговора, иако би према општем режиму уговорног права имала. С циљем заштите њених права стоји јој на располагању жалба. Како је једна од особености управног уговора у односу на грађанскоправни уговор (осим својства уговорних страна, од којих је једна јавноправни, а друга приватноправни субјект) управо и неравноправан положај страна уговорница, чини нам се да у овом погледу постоји сличност уговора о хранитељству са управним уговором. Ипак, неравноправност страна уговорница у уговору о хранитељству није претјерано изражена и поред овлашћења центра за социјални рад да рјешењем једнострано раскине уговор. Наиме, обје уговорне стране могу споразумно да раскину уговор као и да га откажу.

Поређење уговора о хранитељству са управним уговором двоструко је ограничено. Као што смо већ навели, постоје различити приступи у нормирању управног уговора у упоредном праву и не може се говорити о његовим јединственим обиљежјима. С друге стране, правна природа уговора о хранитељству је толико сложена да у правној књижевности нема сагласности с тим у вези. Неки аутори уговор о хранитељству сматрају установом социјалне заштите (Ступар, 1963: 147), поједини пак у њему виде елементе породично-правног односа поготово кад је ријеч о смјештају дјеце (Младеновић и Панов, 2003: 441), а неки сматрају да овај уговор има много елемената уговора о раду (Поњавић, 1998: 345). Поврх свих ових тврдњи, додаћемо да сматрамо да уговор о хранитељству има много елемената који га чине блиским управном уговору, поготово виду управног уговора какав је прихваћен у француском законодавству.

ЗАКЉУЧАК

Управни уговор још увијек није правно регулисан у праву Републике Српске, за шта се начелно залажемо. Приликом увођења управног уговора у домаће право требало би одвагати предности и недостатке двају основних приступа у упоредном праву – њемачког и француског концепта управног уговора. Однос уговорних страна у погледу стварања, мијењања или гашења јавноправног односа, однос између управног акта и управног уговора, правна заштита уговорних страна и рјешавање могућих спорова, само су нека од питања на која треба обратити посебну пажњу приликом нормирања управног уговора у домаћем праву.

За разлику од управног уговора, уговор о хранитељству одавно је предвиђен у нашем праву. Овај уговор закључују центар за социјални рад и хранилац на основу претходно донесеног рјешења о збрињавању корисника у одређену хранитељску породицу. Иако је већ десетљећима, па чак и вијековима присутан у правима на нашим просторима, уговор о хранитељству још увијек није нормиран на задовољавајућем нивоу. Примјера ради, услови за закључивање, измјену и престанак уговора о хранитељству само начелно су уређени важећим правним прописима. Притом, потпуно је нејасан однос малобројних правних норми садржаних у прописима из области хранитељства са општим правилима облигационог права али и управног права, што отежава примјену овог института у правној пракси. У раду смо скренули пажњу на основне недостатке у нормативном приступу и предложили рјешења *de lege ferenda*. Између осталог, мислимо да би требало изричито прописати да се уговор о хранитељству закључује у писаном облику, требало би уредити његове битне елементе, а прецизно би требало одредити и ко све може бити хранилац. Осим тога, требало би изричито нормирати могућност отказа и раскида овог уговора у погледу овлашћених субјеката, разлога за то, као и правних дејстава отказа и раскида, водећи рачуна о разликовању престанка хранитељства од престанка уговора о хранитељству.

Када и ако се управни уговор уведе у право Републике Српске, моћи ћемо говорити о његовој евентуалној примјени у области хранитељства. Правна природа уговора о хранитељству и управног уговора указују на њихову блискост. И код једног и код другог уговора, као једна од страна уговорница учествује јавноправни орган односно носилац јавних овлашћења. Предмет обију уговора није остваривање приватних интереса уговорних страна него заштита јавних интереса. Могућност измјене и престанка уговора знатно је ограничена слабијој страни уговорници у корист јавноправног органа односно носиоца јавних овлашћења. Због свега овога чини нам се да би у будућности уговор о хранитељству могао да буде нормиран као једна од врста управног уговора уколико он буде прихваћен у домаћем праву.

Литература

- Антић, О. (2007). Форма уговора. *Зборник радова Правној факултету Универзитета у Источно Сарајеву*, 1–20.
- Голијанин, С. (2023). Управни уговор у домаћем праву. У Д. Ђеранић и др. (Ур.), *Право између стварања и тумачења*. Том I (417–432). Источно Сарајево: Правни факултет Универзитета у Источно Сарајеву.
- Ђорђевић, Ж. С. и Станковић, В. С. (1987). *Облигационо право, општи гео*. Београд: Номос.
- Ђурђевић, Д. (2008). *Основи породичног права Црне Горе*. Подгорица: ЦИД.
- Закон о облигационим односима који се примјењује у Републици Српској (1978), Службени лист СФРЈ. Бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89; Службени гласник РС. Бр. 17/93, 3/96, 37/01 – др. закон, 39/03 и 74/04.
- Закон о облигационим односима који се примјењује у Србији (1978), Службени лист СФРЈ. Бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, Службени лист СРЈ. Бр. 31/93, Службени лист СЦГ. Бр. 1/2003 – Уставна повеља и Службени гласник РС. Бр. 18/20.
- Закон о општем управном поступку (2002), Службени гласник РС. Бр. 13/02, 87/07 – испр., 50/10 и 66/18.
- Закон о општем управном поступку (2016), Службени гласник Р. Србије. Бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС.
- Закон о раду (2016), Службени гласник РС. Бр. 1/16, 66/18, 91/21 – одлука УС, 119/21, 112/23 и 39/24.
- Закон о смјештају дјеце у друге породице (1964), Службени лист СР БиХ. Бр. 5/64, 36/76 и 9/78 – пречишћени текст.
- Закон о социјалној заштити (2012), Службени гласник РС. Бр. 37/12, 90/16, 94/19, 42/20 – др. уредба и 36/22.
- Закон о управном поступку (2011), Службени лист ЦГ. Бр. 56/11, 20/15, 40/16 и 37/20.
- Закон о хранитељству у Федерацији БиХ (2017), Службене новине ФБиХ. Бр. 19/17 и 52/22.

- Комитет УН за права дјетета (2019). *Закључна зајажанја о комбинованом иешом и шешћом извјешћају Босне и Херцеговине*. 82. сједница. Њујорк.
- Константиновић, М. (1956/1996). *Облићације и ућовори, Скица за законик о облићацијама и ућоворима*, Београд: Службени лист СРЈ.
- Младеновић, М. и Панов, С. (2003). *Породично ћраво*. Београд: Досије.
- Поњавић, З. (1998). Уговор о породичном смештају као уговор радног права, *Радно и социјално ћраво* 7-9/1998, (337–346).
- Породични закон (2005), Службени гласник Р. Србије. Бр. 18/05, 72/11 – др. закон, 6/15 и 109/25 – др. закон.
- Правилник о бућетским класификацијама, садржини рачуна и примјени конћног плана за бућетске кориснике (2016), Службени гласник РС. Бр. 98/16, 115/17, 118/18 и 97/23.
- Правилник о хранитељству (2014), Службени гласник РС. Бр. 27.
- Правилник о хранитељству (2022), Службени гласник Р. Србије. Бр. 66.
- Предлог Закона о опшћем управном поступку са Образложењем и Анализом ефеката.
http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf. Приступљено 6.3.2026.
- Пресуда Врховног суда Србије, У. 7599/2007 од 11.2.2009. године, Paragraf Лех база судских одлука.
- Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду, У. 2885/21 од 28.9.2022, <https://www.glosarijum.rs/prestanak-hraniteljstva/>.
- Пресуда Кантоналног суда у Тузли, бр. 03 0 U 019826 19 U, од 16.12.2020, <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/133899>.
- Програм припреме за хранитељство (2014), Службени гласник РС. Бр. 27, Прилог бр. 1 уз Правилник о хранитељству.
- Радић, Д. и Ђеранић, Д. (2025). *Породично ћраво*. Источно Сарајево: Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву.
- Радошевић, Р. (2018). *Правна ћрирода ућравноћ ућовора*. (Докторска дисертација). Правни факултет Универзитета у Новом Саду.
- Ступар, М. (1963). *Социјална ћолићика*. Београд: Рад.
- Тодоровић, Б. (2023). *Механизми решавања сћорова из ућравних ућовора*. (Докторска дисертација). Правни факултет Универзитета у Београду.
- Томић, З. (2017). Управни уговори – Елементи правног режима у Србији, *Правни живоћ* 10/2017, 249–265.
- Уставни закон за спровођење Устава Републике Српске (1992), Службени гласник РС. Бр. 3/92, 6/92, 7/92, 15/92, 19/92 и 21/92 – пречишћени текст.

- Marković, G. (2012). Ustavnopravni osnov ostvarivanja prava djeteta u Bosni i Hercegovini. U G. Marković (Prir.), *Prava djeteta i ravnopravnost polova – između normativnog i stvarnog*. (249–258). Istočno Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
- Perović, S. (1990). *Obligaciono pravo*. Beograd: Službeni list SFRJ.

- Savanović, N. (2010). Kvalitetno udomiteljstvo djece i odraslih osoba iz perspektive udomitelja na području Baranje. *Ljetopis socijalnog rada* 17/2010, 223–239.
- Stjepanović, S. (2014). Hranitelji kao usvojitelji (*de lege lata* i *de lege ferenda*). U D. Grujić (Ur.), *Izazovi hraniteljstva na početku 21. veka*. (189–201). Beograd: Centar za porodični smestaj i usvojenje.
- Zakon o općem upravnom postupku (2009), Narodne novine. Br. 47/09 и 110/21.

Dimitrije D. Ćeranić
Sanja M. Golijanin
Đorđe S. Marilović

ADMINISTRATIVE CONTRACT via FOSTER CARE AGREEMENT
IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

The subject of study in this paper are the administrative contract and the foster care agreement. The administrative contract is not regulated in the law of the Republic of Srpska (Republika Srpska), while the foster care agreement is governed by the Law on Social Protection and the Regulation on Foster Care. The foster care agreement regulates the mutual relations between the social work center and the foster family. This agreement is concluded on the basis of a decision on the placement of a minor or adult beneficiary in a foster family. Although not formally qualified as an administrative contract, it appears that the foster care agreement possesses some of its characteristics (public law nature of the relationship, participation of a public authority holder, orientation toward achieving broader social interest). By examining the applicable legal solutions in domestic and comparative law, case law, as well as certain theoretical positions, the authors indicate the similarities and differences between these contracts. Based on scientific analysis, the authors propose legislative solutions *de lege ferenda* both regarding the regulation of the foster care agreement and the possible normative regulation of the administrative contract in the positive law of the Republic of Srpska. The authors employed legal historical, comparative, and normative methods.

Key words: Administrative contract; Foster care agreement; the Republic of Srpska; Republika Srpska