

Številka: 3.0-11/2015

Datum: 20. 5. 2015

**Ustavno sodišče Republike Slovenije**  
**Beethovnova ulica 10**  
**1000 Ljubljana**

**Zadeva: ZAHTEVA ZA OCENO USTAVNOSTI PETEGA ODSTAVKA 10. ČLENA, ČETRTE TOČKE PRVEGA ODSTAVKA 12. IN PRVEGA ODSTAVKA 14. ČLENA ZAKONA O UVELJAVLJANJU PRAVIC IZ JAVNIH SREDSTEV TER USTAVNOSTI IN ZAKONITOSTI DRUGEGA ODSTAVKA 7. ČLENA PRAVILNIKA O NAČINU UGOTAVLJANJA PREMOŽENJA IN NJEGOVE VREDNOSTI PRI DODELJEVANJU PRAVIC IZ JAVNIH SREDSTEV TER O RAZLOGIH ZA ZMANJŠEVANJE V POSTOPKU DODELITVE DENARNE SOCIALNE POMOČI S PREDLOGOM ZA ZADRŽANJE**

Varuh človekovih pravic RS (v nadaljevanju: Varuh) lahko na podlagi 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/2012; ZUstS) z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti predpisa, ki “nedopustno posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine”. Zato na Ustavno sodišče RS (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) vlagamo **zahtevo za oceno ustavnosti petega odstavka 10. člena, četrte točke prvega odstavka 12. člena in prvega odstavka 14. člena Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev** (Uradni list RS št. 62/2010, 40/2011, 40/2012-ZUJF, 57/2012-ZPCP-2D, 14/2013, 56/2013-ZŠtip-1 in 99/2013; v nadaljnjem besedilu ZUPJS) ter za **oceno ustavnosti in skladnosti določbe drugega odstavka 7. člena Pravilnika o načinu ugotavljanja premoženja in njegove vrednosti pri dodeljevanju pravic iz javnih sredstev ter o razlogih za zmanjševanje v postopku dodelitve denarne socialne pomoči** (uradni list RS, št. 8/12; v nadaljevanju pravilnik) **z določbo tretjega odstavka 17. člena ZUPJS.**

Menimo, da je izpodbijana določba petega odstavka 10. člena ZUPJS v neskladju z naslednjimi določbami Ustave RS:

1. **socialna država po 2. členu Ustave RS;**
2. **splošno načelo enakosti po drugem odstavku 14. člena Ustave RS;**
3. **pravica do osebnega dostojanstva in varnosti po 34. členu Ustave RS in**
4. **pravica do socialne varnosti po prvem in drugem odstavku 50. člena Ustave RS.**

Menimo, da je izpodbijana določba 12. člena ZUPJS v neskladju z naslednjimi določbami Ustave RS:

1. **zakonska zveza in družina po tretjem odstavku 53. člena Ustave;**
2. **pravice in dolžnosti staršev po prvem odstavku 54. člena Ustave in**
3. **pravice otrok po 56. členu Ustave.**

Menimo, da je izpodbijana določba prvega odstavka 14. člena ZUPJS v neskladju z naslednjimi določbami Ustave RS:

- 1. socialna država po 2. členu Ustave RS;**
- 2. splošno načelo enakosti po drugem odstavku 14. člena Ustave RS;**
- 3. pravica do osebnega dostojanstva in varnosti po 34. členu Ustave RS in**
- 4. pravica do socialne varnosti po prvem in drugem odstavku 50. člena Ustave RS;**
- 5. pravica do svobodne gospodarske pobude po prvem odstavku 74. člena Ustave RS.**

Menimo, da je izpodbijana določba drugega odstavka 7. člena pravilnika v nasprotju z določbo tretjega odstavka 17. člena ZUPJS, in s tem neskladna z legalitetnim načelom po tretjem odstavku 153. člena Ustave RS, oziroma je v neskladju z naslednjimi določbami Ustave RS:

- 1. socialna država po 2. členu Ustave RS;**
- 2. splošno načelo enakosti po drugem odstavku 14. člena Ustave RS;**
- 3. pravica do osebnega dostojanstva in varnosti po 34. členu Ustave RS in**
- 4. pravica do socialne varnosti po prvem in drugem odstavku 50. člena Ustave RS;**
- 5. pravica do svobodne gospodarske pobude po prvem odstavku 74. člena Ustave RS.**

Za vložitev zahteve smo se odločili na podlagi pobud več posameznikov, ker veljavna ureditev v družinah z najnižjimi dohodki sili otroke, da s svojo preživnino preživljajo tudi člane svoje družine, s čimer so zmanjšana razpoložljiva sredstva za preživljanje otroka, kar ima hude neposredne in dolgoročne posledice za otroke – preživninske upravičence.

Posledice tudi za otroke in odrasle družinske člane imajo tudi druge izpodbijane določbe s področja ureditve uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki v izpodbijanih delih po našem mnenju nedopustno posega v pravice najranljivejših skupin prebivalstva – oseb z nižjimi prihodki in slabšega materialnega stanja.

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS je že bilo opozorjeno na neskladnost izpodbijane ureditve z Ustavo. Z njihove strani so bila dana zagotovila, da bo problematika odpravljena s spremembami ZUPJS. Vendar se ureditev v izpodbijanem delu z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS-C) ni spremenila.

## OBRAZLOŽITEV ZAHTEVE

### K očitani neskladnosti 12. člena ZUPJS z Ustavo RS:

Ustavno sodišče je v zadevi U-I-116/03 z odločbo z dne 9. 2. 2006 ugotovilo protiustavnost takrat veljavnega 27. člena Zakona o socialnem varstvu (v nadaljevanju ZSV), kolikor se je na njegovi podlagi v lastni dohodek družine vštevala preživnina otroka. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-116/03 ugotovilo, da zakonodajalec šteje, da se del preživnine uporabi za preživljanje drugih družinskih članov. V navedenem obsegu je ureditev iz 27. člena ZSV posegala v pravico otroka do preživnine, ki mu pripada na podlagi prvega odstavka 54. člena Ustave (10. točka obrazložitve odločbe U-I-116/03).

Ustavno sodišče je določbo razveljavilo zaradi neskladnosti z zavezo države po zagotavljanju posebnega varstva otrok iz tretjega odstavka 53. in iz 56. člena Ustave. Ureditev je bila spoznana za neustavno že zaradi razloga, ker niso bili izkazani ustavno dopustni razlogi za poseg v preživnino za otroka, kot jih zahteva določba tretjega odstavka 15. člena Ustave.

Ustavno sodišče je v 13. točki obrazložitve odločbe U-I-116/03 opredelilo, da upoštevanje preživnine v prihodek družine ni že samo po sebi v neskladju z Ustavo. Stvar presoje zakonodajalca je, da oceni kolikšen del preživnine je namenjen zadovoljevanju skupnih potreb družine (stroški stanovanja, ogrevanje, prehrana) in v tem delu preživnino upošteva pri odmerjanju denarne socialne pomoči oziroma, da sprejme ureditev, po kateri otroka, katerega preživnina dosega oziroma presega minimalni dohodek in so mu s tem zagotovljena sredstva za preživetje, ne šteje med družinske člane po zakonu.

Izpodbijana določba četrte točke prvega odstavka 12. člena ZUPJS je sicer jezikovno precej drugačna, vsebinsko pa se od razveljavljene določbe 27. člena ZSV razlikuje zgolj v tem, da četrta točka prvega odstavka 12. člena ZUPJS opredeljuje, da se preživnina otroka v prihodek družine šteje le do zneska minimalnega dohodka, ki bi mu pripadal po zakonu, ki ureja socialnovarstvene prejemke, če ne bi imel drugih dohodkov (v nadaljevanju minimalni dohodek), ne pa tudi v delu, ki ta znesek presega.

Po podatkih Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (na dan 2. 2. 2015 dostopni na spletni strani

[http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/sociala/denarna\\_socialna\\_pomoc/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/denarna_socialna_pomoc/)) je minimalni dohodek za otroka določen v višini od 188,44 evrov dalje.

Po podatkih ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti RS (dostopni na spletni strani [http://www.mddsz.gov.si/si/uveljavljanje\\_pravic/statistika/prezivnine/](http://www.mddsz.gov.si/si/uveljavljanje_pravic/statistika/prezivnine/)), je na dan 15. 1. 2015 v Republiki Sloveniji višina povprečne preživnine 131,79 EUR, kar je opazno manj od minimalnega dohodka. Iz teh podatkov je razvidno, da skoraj 87 odstotkov vseh preživnin ne dosega 200 evrov. Zato z veliko verjetnostjo ocenjujemo, da v državi zelo velika večina vseh preživnin ne dosega zneska minimalnega dohodka. Malo verjetno je, da bi med prejemniki

najvišjih preživnin našli tudi upravičence za uveljavljanje pravic iz javnih sredstev. Menimo, da so pri upravičencih do javnih sredstev v praktično vseh primerih preživnine nižje od minimalnega dohodka, torej se tudi v celoti všttevajo v prihodke družine. **Torej je položaj vseh teh prosilcev za javna sredstva popolnoma enak, kot je bil v času do razveljavitve 27. člena ZSV, s čimer je ta zahteva utemeljena, saj je Ustavno sodišče že ugotovilo, da je takšna ureditev v neskladju z določbami tretjega odstavka 53., prvega odstavka 54. in 56. člena Ustave.**

Tudi če bi bila takšna meja postavljena bistveno nižje od višine minimalnega dohodka, s tem ne bi bila podana skladnost z ustavo, saj iz 9. točke obrazložitve odločbe U-I-116/03 izhaja, da otrokova korist terja individualno odmero preživnine in ne neke povprečne vrednosti. Iz tega izhaja, da bi tudi pri delitvi preživnine na del, ki je namenjen zadovoljevanju potreb, ki celi družini povzročajo nedeljive stroške in na del, ki je namenjen zadovoljevanju izključno otrokovih potreb, skladno s stališčem Ustavnega sodišča iz 13. točke obrazložitve odločbe U-I-116/03, morali upoštevati individualni položaj otroka in ne pavšalne rešitve. Vsaj ne pavšalne rešitve na način, ki pri zelo veliki večini otrok celoten znesek preživnine všteva v prihodke družine.

Otrok z višjo preživnino lahko za skupne potrebe družine gotovo prispeva višji znesek kot otrok z nižjo preživnino. Menimo, da bi zakonodajalec lahko na način določitve zneska reševal vprašanja kvečjemu na obraten način kot doslej – če bi določil, da se preživnina do nekega zneska ne všteva v prihodke družine in je namenjena izključno potrebam otroka, nad tem zneskom pa bi z vštevanjem v prihodke družine otrok prispeval k preživljanju cele družine.

#### **K očitani neskladnosti prvega odstavka 14. člena ZUPJS z Ustavo RS:**

Skladno z določbo 11. člena Zakona o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre) se določba 14. člena ZUPJS uporablja tudi pri odločanju o denarni pomoči.

Ustavno sodišče je v zadevi U-I-161/12 z odločbo z dne 20. 2. 2014 ugotovilo neskladnost 14. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči z Ustavo, kolikor se je na njegovi podlagi lastni dohodek prosilcev, katerih mesečni dohodek iz dejavnosti je nižji od višine bruto minimalne plače, ugotavljal na podlagi drugega odstavka 15. člena ZSVarPre.

Drugi odstavek 15. člen ZSVarPre (ki se je nehal uporabljati 1. 9. 2014) je določal enako, kot še določa prvi odstavek 14. člena ZUPJS, in sicer, „če je oseba dejavnost šele začela opravljati ali če je njen mesečni dohodek iz dejavnosti nižji od višine bruto minimalne plače, se kot njen mesečni dohodek iz dejavnosti upošteva dohodek v višini 75% bruto minimalne plače” (ne glede na dejanski prihodek).

Ustavno sodišče je v odločbi U-I-161/12 v 14. točki obrazložitve ponovilo svoje ustaljeno stališče, da načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zavezuje zakonodajalca, da bistveno enake položaje obravnava enako, če pa ne, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. V odločbi U-I-161/12 je ustavno sodišče presojalo, ali (v postopku pridobivanja brezplačne pravne pomoči) obstajajo razumni razlogi za razlikovanje med osebami,

ki opravljajo dejavnost in osebami, ki svoje dohodke pridobivajo na drugačen način in se jim ti dohodki upoštevajo v dejanskem znesku.

Odločba U-I-161/12 v 23. točki obrazložitve pojasni, da pridobivanje lastnega dohodka z opravljanjem samostojne pridobitne dejavnosti ne more biti izključevalni kriterij pri pridobivanju brezplačne pravne pomoči. Menimo, da takšno pridobivanje prihodka ne more biti izključevalni kriterij niti pri uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, še posebej denarne pomoči. Menimo, da sta po pomenu povsem primerljivi pravici do brezplačne pravne pomoči, ki sodi v okvir pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave in pravica do pomoči iz javnih sredstev, ki v obliki denarne pomoči zagotavlja celo zgolj najosnovnejše preživetje, na ravni zagotavljanja samo fiziološkega minimuma in ne dosega niti življenjskega minimuma, ki jo zagotavljajo določbe 2. člena (socialna država), 34. člena (pravica do osebnega dostojanstva in varnosti) ter 50. člena (pravica do socialne varnosti) Ustave RS.

Menimo, da je nasprotje izpodbijane določbe z določbo 14. člena Ustave podano tudi ob upoštevanju dejstva, da oseba, ki opravlja dejavnost, zaradi izpodbijane zakonske določbe v celoti izgubi npr. pravico do denarne pomoči, ne glede na obseg svoje dejavnosti in dejanski zaslužek, ki ga ta dejavnost omogoča, nasproti temu pa stoji določba 26. člena ZSVarPre, ki posamezniku omogoča pravico do višjega zneska osnove za izračun denarne pomoči, če je vsaj deloma delovno aktiven (dodatek za aktivnost). Oseba, ki opravlja dejavnost in oseba, ki opravlja drugačno delo sta torej ob povsem enakih okoliščinah obravnavani tako drugače, da je ena v teh okoliščinah nagrajena s povečanjem obsega pravic iz javnih sredstev, druga pa kaznovana z zmanjšanjem obsega pravic iz javnih sredstev.

Moramo poudariti še, da je razlikovanje med osebami, ki opravljajo dejavnost in osebami, ki dohodke pridobivajo na drugačne načine še toliko bolj nesprejemljivo ob upoštevanju dejstva, da se, ne glede na določila zakonodaje s področja delovnih razmerjih, močno širijo oblike „podjetniškega“ zaposlovanja, kjer so posamezniki dejansko prisiljeni prestopati v status samostojnega podjetnika (ali gospodarske družbe), da lahko ohranijo svojo zaposlitev, ki jo pod spremenjenimi formalnimi pogoji opravljajo z enako vsebino in na enak način kot prej. Takšne resničnosti se gotovo zaveda tudi država, ki je uveljavila določbi 213. in 214. člena Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1).

Glede stališča Vlade, kot povzeto izhaja iz 5. točke obrazložitve odločbe U-I-161/12, ki z odločbo ni bilo sprejeto, želimo poleg stališč, ki jih je sprejelo že Ustavno sodišče dodati še, da stališče Vlade napačno predpostavlja, da so delovno aktivne osebe, ki jim je sicer za delo s polnim delovnim časom zagotovljena vsaj minimalna plača, nujno zaposlene za polni delovni čas. Tako delovna zakonodaja kot praksa namreč omogočata tudi zaposlovanje z delovnim časom, krajšim od polnega. V takem primeru seveda posamezniku ni mesečno zagotovljena vsaj minimalna plača. Tudi pri osebah, ki opravljajo dejavnost, je napačno predpostavljati, da te osebe dejavnost opravljajo sorazmerno polnemu delovnemu času, saj je lahko namen podjetnika le v opravljanju dejavnosti v manjšem obsegu, ali pa za večji obseg preprosto nima poslovnih možnosti. V tem smislu se zdi nerazumno stališče Vlade, da lahko posameznik, ki z opravljanjem dejavnosti ne dosega vsaj minimalnega dohodka, takšno dejavnost zapre in si skuša pridobiti sredstva za

preživetje na drug način. Menimo, da je takšno stališče moč primerjati s stališčem, da oseba, ki je zaposlena s krajšim delovnim časom od polnega in ne dobi vsaj minimalne plače, ne more biti deležna pravic iz javnih sredstev, saj je sama kriva, da dela s krajšim delovnim časom od polnega. Lahko bi takšno zaposlitev tudi odpovedala in si (seveda brez pravice do nadomestila plače iz naslova brezposelnosti) pridobila sredstva za preživetje na drug način. Takšno stališče pa je očitno nesmiselno..

Dodatno opozarjamo, da država s svojimi predpisi posameznike tudi sili v registracijo samostojne dejavnosti z določbo 6. člena Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 12/07-UPB, 29/10, 57/12, 21/13-ZUTD-A in 32/14-ZPDZC-1, saj je prepovedano oglaševanje aktivnosti, ki bi jih posameznik opravljal na podlagi avtorske, podjemne ali druge pogodbe civilnega prava. Če posameznik želi oglaševati svojo pripravljenost, da enkrat mesečno otrokom izvede npr. čarovniško predstavo ali občinstvu prebere svojo poezijo, je prisiljen registrirati dejavnost, kar mu zaradi recimo dveh ur mesečne aktivnosti popolnoma zapre dostop do denarne pomoči in omeji dostop do drugih pravic iz javnih sredstev, zgolj zato, ker se predpostavlja, da njegov dohodek dosega 75 odstotkov minimalne plače in to na način, da takšne predpostavke sploh ni mogoče izpodbijati. Če posamezniku ni omogočeno, da opravlja neko dejavnost zgolj v minimalnem obsegu in se od njega zahteva, da opravlja zgolj dejavnosti, ki so v zadostni meri dobičkonosne, po našem mnenju to predstavlja tudi poseg v pravice podjetnika iz 74. člena Ustave. Res je sicer, da veljavni predpisi s področja opravljanja gospodarske dejavnosti ne postavljajo takšnih omejitev, ampak, če, posredno, vsaki osebi, ki se ne more v celoti preživljati z opravljanjem dejavnosti, dejansko onemogoča opravljanje dejavnosti, ker v tem primeru oseba ne more biti upravičena do javnih sredstev, gre po našem mnenju za dejansko oviro tudi pri uveljavljanju pravic iz 74. člena Ustave.

Posledic določbe prvega odstavka 14. člena ZUPJS pa ne čutijo samo osebe, ki opravljajo dejavnost, temveč tudi njihovi otroci in drugi družinski člani. Navedeni člen omejuje oziroma onemogoča dostop osebe z dejavnostjo do javnih sredstev, pa tudi tak dostop njegovih mladoletnih otrok in drugih oseb, ki jih je dolžan preživljati (in celo oseb, do katerih niti ni podana dolžnost preživljanja - polnoletni otroci partnerja/ke osebe z dejavnostjo). V primeru, da starši (zaradi dejstva opravljanja dejavnosti) ne morejo pridobiti pravic iz javnih sredstev in tudi z opravljanjem dejavnosti ne uspejo prislužiti sredstev, potrebnih za preživetje, so njihovi otroci resno ogroženi in to kljub temu, da otroke v vsakem primeru (tudi če starši za njih ne znajo ali zmorejo poskrbeti) ščiti določba 56. člena Ustave RS. Izpodbijana določba torej po našem mnenju posega tudi v pravice otrok iz 2. člena (socialna država), 34. člena (pravica do osebnega dostojanstva in varnosti) ter 50. člena (pravica do socialne varnosti) Ustave RS.

Iz razgovorov, ki smo jih imeli s predstavniki ministrstva, pristojnega za socialne zadeve smo razbrali, da je eden pomembnih razlogov za takšno zakonsko ureditev v preprečevanju zlorab, ki naj bi jih bilo po uveljavitvi takšnih rešitev precej manj. Menimo, da mora zakonodaja, ki ureja uveljavljanje pravic, ki omogočajo osnovno preživetje najranljivejših oseb, omogočati predvsem ustrezen dostop do pomoči vsem pomoči potrebnim. Kot je v 23. točki odločbe U-I-161/12 obrazložilo že Ustavno sodišče, ima država vzpostavljene mehanizme nadzora nad prihodki oseb,

vzpostavljeni so tudi mehanizmi vračanja neupravičeno prejetih sredstev. Vzpostavljeni so tudi mehanizmi kazenskega pregona, ki po našem mnenju morajo zadoščati za zaščito pred zlorabo pravic, na pa, da se zaradi morebitnih možnih zlorab pretirano omejuje pričakovano uveljavljanje pravic.

Glede na to, da je kazenskih pregonov zaradi goljufij na račun javnih sredstev malo, pravnoomočnih obsodb pa še manj, menimo, da mora država bolj skrbeti za učinkovitost lastnega delovanja in svojih težav ne sme reševati na račun pravic posameznikov, zlasti ne najšibkejših, ki niso zmožni ustreznega odpora.

### **K očitani neskladnosti določbe petega odstavka 10. člena ZUPJS z Ustavo RS:**

Zakonodajalec je v določbi petega odstavka 10. člena ZUPJS opredelil zakonsko predpostavko (praesumptio iuris), da z obstojem skupnega otroka med starši obstaja zunajzakonska skupnost, če niso podani razlogi za neveljavnost zakonske zveze po ZZZDR.

Menimo, da gre s takšno predpostavko za prehud poseg v zasebnost in intimo posameznikov, ki je povsem nesorazmeren s potrebami varovanja javnega sistema pred morebitnimi zlorabami.

Pravilo obrnjenega dokaznega bremena se v slovenskem pravnem redu pojavlja redko, npr. pri pregonu organiziranega kriminala, pri ugotavljanju odgovornosti za škodo, povzročeno z nevarno stvarjo ali pri pomoči v korist žrtvam subtilnejših oblik sistematičnega nasilja (trpinčenje na delovnem mestu, diskriminacija ...), torej ali v borbi proti najhujšemu kriminalu, ali v zaščito šibkih posameznikov pred bistveno močnejšimi nasprotniki. Zato ni sprejemljivo, da se pravilo dokaznega bremena uporablja v odnosih države z šibkimi državljani, še posebej ne na področju uveljavljanja najosnovnejšega potrebnega za fizično preživetje ljudi, ki so pogosto funkcionalno nepismeni, in jim je de facto dostop do pravnega varstva pogosto izjemno otežen.

Menimo, da je s takšno ureditvijo hkrati vzpostavljena neutemeljena neenaka obravnava mnogih posameznikov, v razmerju do določenih skupin ljudi, kar utemeljujemo v naslednjih petih odstavkih.

Glede na to, da izpodbijana zakonska domneva izven zakonske skupnosti velja, če ni podan eden od razlogov neveljavnosti zakonske zveze po ZZZDR<sup>1</sup>, bi po našem mnenju takšno domnevno morala ovreči že trditev stranke, da ni volje po skupnem bivanju z osebo, saj je po 16. in 17. členu ZZZDR skupna volja konstitutivni element zakonske zveze in s tem tudi pravnega pojma izven zakonske skupnosti po ZUPJS. Na glede na odsotnost takšne skupne volje, pa v postopkih, s katerimi se srečujemo, pristojni organi odločanja od strank zahtevajo dodatne dokaze, praviloma v obliki izjav prič ter v odsotnosti takšnih dokazov zaradi obrnjenega dokaznega bremena ugotavljajo obstoj izven zakonske skupnosti.

---

<sup>1</sup> 32. člen ZZZDR: Zakonska zveza, ki je sklenjena v nasprotju z določbami 16., 17., 18., 19., 20. in 21. člena tega zakona, je neveljavna.

Vzpostavljena je neenaka obravnava oseb, ki si medsebojno niso v sorodu, do sorodnikov iz določbe 21. člena ZZZDR<sup>2</sup>, saj za prve veljajo drugačni standardi. Sorodnika se lahko zgolj s sklicevanjem na sorodstveno vez izogneta ugotavljanju dejanskega obstoja življenjske skupnosti, nesorodnikoma pa ne pomaga niti sklicevanje na odsotnost njune volje.

Oseba je lahko obravnavana neenako z drugo osebo, zgolj zato, ker ima prva oseba otroka z neporočeno osebo in druga s poročeno (20. člen ZZZDR)<sup>3</sup>, saj bo v postopku odločanja o pravicah prve osebe uporabljeno obrnjeno dokazno breme, v postopku druge osebe pa ne. Lastnost tretje osebe vpliva na pravico prve osebe. Lastnost tretje osebe ne more biti odločilni kriterij pri uveljavljanju pravic iz naslova socialne ogroženosti prve osebe.

Zgolj v luči uveljavljanja pravic iz javnih sredstev menimo, da ni utemeljenih razlogov za razlikovanje oseb s težjo duševno motnjo ali z odvzeto poslovno sposobnostjo (19. člen ZZZDR)<sup>4</sup>, od oseb, ki imajo lažjo duševno motnjo ali je sploh nimajo. Oboji lahko spočnejšo potomca in oboji bi morali biti v primerljivem položaju pri uveljavljanju pravic, ki so vezane na njihov ekonomski položaj. Pri osebah s težjo duševno motnjo ali odvzeto poslovno sposobnostjo tako ni mogoče uporabiti pravila obrnjenega dokaznega bremena iz petega odstavka 10. člena ZUPJS, pri osebah, ki imajo lažjo duševno motnjo ali je sploh nimajo, pa se takšno pravilo v primeru obstoja skupnega otroka uporabi.

Zaradi navedenega menimo, da je določba petega odstavka 10. člena ZUPJS v nasprotju z načelom enake obravnave iz 14. člena Ustave RS pri uveljavljanju dostopa do pravic iz javnih sredstev, ki jih varujejo določbe 2., 34. ter 50. člena Ustave RS.

### **K očitani neskladnosti drugega odstavka 7. člena pravilnika z Ustavo RS:**

Tretji odstavek 17. člena ZUPJS določa, da se kot vrednost lastniških deležev gospodarskih družb ali zadrug upošteva primerljiva tržna vrednost istovrstnega premoženja.

Drugi odstavek 7. člena pravilnika določa, da se vrednost lastniških deležev gospodarskih družb ali zadrug ugotavlja iz izpisa iz sodnega registra.

*Sodni register podatkov o vrednosti gospodarskih družb ali zadrug ne vodi. Sodni register vodi podatek o višini osnovnega kapitala, ki pa z vrednostjo subjekta ni v nikakršni povezavi.*

*Glede na to, da višina osnovnega kapitala nima povezave z vrednostjo družbe, potem je ureditev uveljavljanja pravic iz javnih sredstev, ki predpostavlja fiktivno minimalno vrednost premoženja*

---

<sup>2</sup> Zakonske zveze ne morejo skleniti med seboj sorodniki v ravni črti, ne brat s sestro, polbrat s polsestro, stric z nečakinjo, teta z nečakom in tudi ne otroci bratov in sester, polbratov in polsester med seboj.

<sup>3</sup> Nihče ne more skleniti nove zakonske zveze, dokler njegova prej sklenjena zakonska zveza ne preneha ali ni razveljavljena.

<sup>4</sup> Zakonske zveze ne more skleniti oseba, ki je težje duševno prizadeta ali nerazsodna.



povsem primerljiva z ureditvijo, ki predpostavlja minimalno višino prihodka pri osebah, ki opravljajo dejavnost, ki jo izpodbijamo in je iz razlogov, opredeljenih pri obrazložitvi neustavnosti prvega odstavka 14. člena ZUPJS, tudi če ne upoštevamo izrecne neskladnosti z ZUPJS, neskladna z določbami 2., 14., 34., 50 in 74. členom Ustave RS.

**K očitani neskladnosti drugega odstavka 7. člena pravilnika z določbo tretjega odstavka 17. člena ZUPJS:**

Tretji odstavek 17. člena ZUPJS določa, da se kot vrednost lastniških deležev gospodarskih družb ali zadrug upošteva primerljiva tržna vrednost istovrstnega premoženja.

Drugi odstavek 7. člena pravilnika določa, da se vrednost lastniških deležev gospodarskih družb ali zadrug ugotavlja iz izpisa iz sodnega registra.

Namesto zakonskega kriterija tržne vrednosti je pravilnik vpeljal ugotavljanje vrednosti, ki naj bi bila razvidna iz izpisa iz sodnega registra. Menimo, da je pravilnik že s tem v očitnem nasprotju z zakonom, ki terja ugotavljanje tržne vrednosti. Ustavno sodišče je v zadevi U-I-73/94 izčrpno obrazložilo legalitetno načelo in z istimi razlogi utemeljujemo, da je zaradi neskladnosti izpodbijane določbe pravilnika podana kršitev tretjega odstavka 153. člena Ustave, ki zapoveduje skladnost podzakonskih aktov z zakoni

\*\*\*

**Predlog za začasno zadržanje izvrševanja petega odstavka 10. člena, četrte točke prvega odstavka 12. člena ZUPJS, prvega odstavka 14. člena ZUPJS ter drugega odstavka 7. člena pravilnika**

Po prvem odstavku 161. člena Ustave in prvem odstavku 39. člena Zakona o ustavnem sodišču sme ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev predpisa, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive posledice. Kadar ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo izvrševanje protiustavnega predpisa, in škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe prehodno ne bi izvrševale. Izvrševanje četrte točke prvega odstavka 12. člena ZUPJS nedvomno vodi do nepopravljivih in težko popravljivih posledic, ki so neprimerno hujše od posledic, do katerih bi vodilo začasno zadržanje izvrševanje četrte točke prvega odstavka 12. člena ZUPJS do odločitve Ustavnega sodišča o ustavnosti izpodbijane določbe. Izvrševanje izpodbijane zakonske določbe namreč posega v pravice mladoletnih otrok in zmanjšuje njihova materialna sredstva s tem, da mladoletnim otrokom posredno nalaga dolžnost, da del svoje preživnine namenijo preživljanju drugih družinskih članov, ki sicer niso preživninski upravičenci. Izpodbijana določba posega predvsem v pravice otrok, ki so v najtežjem socialnem položaju. Takšni otroci se pogosto soočajo s pomanjkanjem lahko celo hrane, še večkrat pa ustreznih možnosti za rekreacijo, kreativnih dejavnosti in tudi s težavami, kot so slabšanje samopodobe ali izločanje iz socialnih skupin, oziroma s težavami v razvoju nasploh. Raziskave kažejo vpliv revščine na pojave kroničnih in akutnih bolezni, povečane smrtnosti, astmo, slepoto in gluhotu, povečani škodljivi efekti na možgane in živčni sistem, slabši duševni in telesni razvoj, depresije, vedenjske

težave, slabši učni uspeh in pojave antisocialnega vedenja.<sup>5</sup> Vse težave, povzročene z materialnim pomanjkanjem otrok se še povečajo, če otroku posežemo v že tako nizke dohodke. Vsak tak poseg, četudi minimalen, otroku povzroča nepopravljivo ali vsaj težko popravljivo škodo.

Glede na to, da je izpodbijana določba 12. člena ZUPJS po vsebini povsem primerljiva z določbo 27. člena ZSV, za katero je Ustavno sodišče že ugotovilo neskladnost z Ustavo in jo celo razveljavilo, menimo, da niti ni verjetno, da bi nastale negativne posledice v primeru začasnega zadržanja izpodbijane odločbe, ki bi lahko presegle negativne posledice trenutnega stanja. Za državo uporaba izpodbijane določbe predstavlja zgolj manjši znesek izplačanih javnih sredstev. Država ima vzpostavljene tudi vse mehanizme za morebitna kasnejša poplačila, če bi z začasnim zadržanjem prišlo do previsokih izplačil posameznikom. Na drugi strani pa imajo posamezniki, še posebej tisti z najnižjimi prihodki dejansko precej manjše možnosti naknadnega popraviljanja nastale škode za nazaj, predvsem pa, kar se nam zdi najpomembnejše, s posegom v ustavno zavarovano pravico otroka do preživnine in do pravic iz javnih sredstev, pri posameznikih z najnižjimi prejemki dejansko lahko **poleg materialnih posledic nastanejo tudi nepopravljive ali težko popravljive posledice na telesnem in duševnem zdravju.**

Menimo, da enaki razlogi, ki kažejo na možnost nepopravljivih ali težko popravljivih posledic v primeru neupravičenega priznanja pravice, ki lahko posamezniku omogoča golo preživetje utemljujejo tudi začasno zadržanje izvajanja določb prvega odstavka 14. člena ZUPJS in drugega odstavka 7. člena pravilnika.

Še dodatno, poleg že navedenega, pa predlog za zadržanje izvrševanja določbe petega odstavka 10. člena ZUPJS utemeljujemo s tem, da v primeru zadržanja za državo ne bi nastale nikakršne negativne posledice, saj bi ugotavljanje morebitne izven zakonske skupnosti lahko upravni organ izvedel znotraj postopka odločanja o pravici tudi brez obrnjenega dokaznega bremena.

**Na podlagi te utemeljitve predlagamo Ustavnemu sodišču, da do svoje končne odločitve zadrži izvajanje petega odstavka 10. člena, četrte točke prvega odstavka 12. člena in prvega odstavka 14. člena ZUPJS ter drugega odstavka 7. člena Pravilnika o načinu ugotavljanja premoženja in njegove vrednosti pri dodeljevanju pravic iz javnih sredstev ter o razlogih za zmanjševanje v postopku dodelitve denarne socialne pomoči, ki že povzročajo nepopravljive in težko popravljive negativne posledice za pravice otrok - preživninskih upravičencev in posameznikov, ki si z delom ne morejo zagotoviti zadostnih sredstev za preživetje.**

\*\*\*

---

<sup>5</sup> Seccombe, K. (2000), Families in Poverty in the 1990s: Trends, Causes, Consequences, and Lessons Learned. *Journal of Marriage and Family*, 62: 1094–1113.

Ustava v 161. členu določa, da lahko Ustavno sodišče protiustavno zakonsko določbo razveljavi, druge protiustavne predpise ali nezakonite predpise pa lahko razveljavi ali odpravi. Odprava je skladno z določbo drugega odstavka 45. člena ZUstS mogoča v primerih, ko je potrebno odpraviti škodljive posledice, ki so nastale zaradi protiustavnosti ali nezakonitosti. Menimo, da zaradi določbe 7. člena pravilnika posameznikom, družbenikom pravnih oseb, ki jim neutemeljeno ni bil priznan enakopraven dostop do pravic iz javnih sredstev že nastala škoda in jim nastaja vsak dan znova. Tudi zaradi tovrstnih ovir so se posamezniki prisiljeni zatekati k različnim manj formalnim oblikam posojilodajalstva, ki jih posledično pehajo globlje v življenjsko stisko.

Varuh pri svojem delu zaznava precejšnje nerazumevanje Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti za stiske posameznikov in za mnoga opozorila, ki jih je med drugimi oblikoval tudi Varuh. Država posameznike dosledno sili v izrabo vseh razpoložljivih pravnih sredstev, s pomočjo katerih mnogim posameznikom uspe doseči svojo pravico, mnogo posameznikov pa na tej poti omaga. Poudariti je treba, da posamezniki v upravnem postopku nimajo pravice do brezplačne pravne pomoči, na kar smo, v različnih pogovorih dobivali pojasnila, da takšna pomoč ni potrebna, saj strokovni delavci v upravnem postopku pomagajo stranki, kar po naših izkušnjah pogosto seveda ne drži, saj ti strokovni delavci posegajo v pravice posameznikov in jim ne nudijo pomoči. Prepogosto nam pobudniki tudi pojasnjujejo, da jim strokovni delavci v upravnem postopku pojasnjujejo, da pravno sredstvo nima smisla, da z njim zagotovo ne bodo uspeli in podobno. Pri upravičencih iz javnih sredstev gre zelo pogosto za osebe z izredno nizko izobrazbeno strukturo, ki so funkcionalno nepismene in niso sposobne oblikovati relevantnega pravnega sredstva, hkrati si pa nikakor ne morejo privoščiti plačila odvetnika ali drugega pravnega strokovnjaka. Država ima od vsake od izpodbijanih določb direktne finančne koristi, saj posameznikom neutemeljeno ne priznava določenih pravic, pri čemer je korist od tega gotovo precej večja od stroškov, ki jih državi povzročijo tisti posamezniki, ki z uporabo razpoložljivih pravnih sredstev (ker si to lahko privoščijo) dosežejo svojo pravico. Glede na to, da je pri ugotovljeni neustavnosti in nezakonitosti izpodbijane določbe pravilnika mogoča odprava, menimo, da je to nujno tudi zaradi sporočila državi. Država mora nastalo škodo povrniti, sicer bi bilo to lahko razumljeno kot sporočilo, da se spleča jemati najrevnejšim, saj jim na koncu nikoli ne boš vrnil toliko, kot si jim vzel. Menimo, da je nujno zavzeti stališče, da je država kot dober gospodar dolžna vnaprej predvidevati posledice svojih odločitev, ne pa, da breme vseh svojih napak prenaša na najšibkejše. Še posebej se nam zdi nesprejemljivo, da morajo posamezniki nositi posledice nezakonitih, neustavnih in nestrokovnih rešitev v primerih, ko so bili pristojni dlje časa argumentirano opozarjani na sporne rešitve, a so vsa tovrstna opozorila povsem zanemarjena.

**Predlagamo, da ustavno sodišče izpodbijane določbe ZUPJS razveljavi in izpodbijano določbo drugega odstavka 7. člena pravilnika odpravi.**

**Vlasta Nussdorfer**  
**Varuhinja človekovih pravic**