

NOVA UREDITEV DENARNIH SOCIALNIH POMOČI

Grega Strban*

UDK: 364.3:349:328.34

Povzetek: *Zakonodajalec je z dvema novima zakonoma preoblikoval sistem socialnega varstva. Določene spremembe izboljšujejo pravni položaj prejemnika denarne socialne pomoči in njegove družine. Odpirajo pa se vprašanja, ali je primerno opredeljevati pojme družinskega prava na področju socialnega varstva, enačiti namen otroškega dodatka in denarne socialne pomoči, trajne preprečitve razpolaganja z nepremičnino in ukinjanje kategoričnih socialnih pomoči.*

Ključne besede: *socialna pomoč, socialno varstvo, socialno varstveni prejemki, uveljavljanje pravic iz javnih sredstev, državna pokojnina, varstveni dodatek*

NEW RULES ON FINANCIAL SOCIAL ASSISTANCE

Abstract: *The legislature has reshaped the social assistance scheme with the two recently passed legislative acts. Some modifications improve the legal position of the social assistance recipient and his/her family. However, questions of defining family law notions in the field of social assistance, equalising the purpose of child benefit with the one of social assistance, permanently prohibiting the disposal of real estate, and abolishing categorical social assistance, are raised.*

Key words: *social assistance, enforcement of rights from public means, state pension, supplementary allowance*

* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
grega.strban@pf.uni-lj.si
Grega Strban, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia

1. UVOD

Spreminjanje obstoječih in sprejemanje novih zakonov je odraz dinamičnih dejanskih razmerij v družbi. Zakonodajalec je tudi zaradi načela pravne države dolžan prilagajati pravo tem spremembam.¹ Po eni strani usoda nekaterih pomembnejših sprememb še ni znana. Denimo o prenovi pokojninskega in invalidskega zavarovanja bo lahko odločalo ljudstvo na naknadnem zakonodajnem referendumu,² glede prenove obveznega zdravstvenega zavarovanja so bila (ponovno) predstavljena šele izhodišča.³

Po drugi strani so bili brez pomembnejše razprave sprejeti zakoni, ki prenavljajo zavarovanje za brezposelnost⁴ in na novo urejajo denarne socialne pomoči. *Splošne denarne socialne pomoči* urejata Zakon o socialno varstvenih prejemkih - ZSVarPre⁵ in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev - ZUPJS.⁶ Oba zakona sta bila sprejeta konec julija. Veljati sta začela v prvi polovici avgusta 2010, v pretežnem delu pa se bosta uporabljala od prvega junija 2011 naprej.⁷ Tedaj se bo prenehal uporabljati Zakon o socialnem varstvu - ZSV,⁸ v delu, ki ureja denarno socialno pomoč. V celoti se bo prenehal uporabljati z uveljavitvijo zakona o socialnovarstveni dejavnosti, ki je v začetku leta 2011 v fazi javne obravnave.⁹

ZSVarPre pa ne vpliva le na ureditev splošne denarne socialne pomoči, temveč tudi na tako imenovane *kategorične denarne socialne pomoči*, torej tiste, ki so namenjene povečanju dohodka določenih skupin (kategorij) oseb, ki jim pri-

¹ Naše Ustavno sodišče je ugotovilo, da je načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem eno izmed načel pravne države (U-I-69/03 z dne 20. oktobra 2005, OdlUS XIV, 75).

² Ustavno sodišče je zavrnilo zahtevo Državnega zbora po odločitvi, da bi z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve novega Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) na referendumu nastale protiustavne posledice (U-II-1/11 z dne 11. marca 2011).

³ Februarja 2011 je Ministrstvo za zdravje izdalo dokument z naslovom Nadgradnja zdravstvenega sistema do 2020.

⁴ Zakon o urejanju trga dela - ZUTD, Ur. l. RS, št. 80/10. G. Strban, 2010, str. 1222.

⁵ Ur. l. RS, št. 61/2010.

⁶ Ur. l. RS, št. 62/2010.

⁷ Izjema so določbe o državni štipendiji, znižanem plačilu vrtca ter subvencijah malice za učence in dijake, kosila za učence in prevozov za dijake in študente, ki se začnejo uporabljati z začetkom naslednjega šolskega leta, torej prvega septembra 2011 (65. člen ZUPJS).

⁸ Ur. l. RS, št. 54/92 do 3/07 (UPB2), 23/07-p., 41/07-p.

⁹ Besedilo je dostopno na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (www.mdds.gov.si, marec 2011).

manjkuje sredstev za življenje.¹⁰ Mednje uvrščamo državno pokojnino in varstveni dodatek k pokojnini,¹¹ dajatve, ki so bile doslej urejene v pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Ustrezne določbe Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-1¹² in Zakon o varstvenem dodatku – ZVarDod¹³ je ZSVarPre že razveljavil. Določbe se zgolj uporabljajo do prvega junija 2011.

Posebne denarne socialne pomoči, s katerimi se želi omiliti posledice recesije, so nekoliko novejšega datuma. Tako je bil leta 2008 sprejet zakon, ki je uredil izplačilo enkratnega pokojninskega dodatka uživalcem nizkih pokojnin,¹⁴ leta 2009 pa še zakon, ki je zagotovil izplačilo posebnega dodatka za socialno ogrožene.¹⁵

Poleg tega imajo lahko tudi druge socialne ugodnosti vsaj deloma naravo socialnih pomoči. Denimo nižje plačilo programa v vrtcu za družine z nižjimi dohodki in slabšim premoženjskim položajem. Država za preprečevanje socialne ogroženosti sprejema sistemske ukrepe na različnih področjih, denimo na področju davčnega, zaposlovalnega, štipendijskega, stanovanjskega, družinskega, zdravstvenega, izobraževalnega prava, s čemer pomembno vpliva na socialni položaj prebivalcev in razvoj ogroženih območij.¹⁶

V nadaljevanju sta obravnavani predvsem spremenjena ureditev splošne denarne socialne pomoči in spremenjena pravna narava varstvenega dodatka.

2. UPRAVIČENCI DO DENARNE SOCIALNE POMOČI

Upravičenci do denarne socialne pomoči so praviloma osebe, ki stalno prebivajo na ozemlju določene države in potrebujejo pomoč pri zagotavljanju sredstev za preživetje. Tako sta oblika in višina pomoči prilagojeni gospodarskim in socialnim razmeram v okolju, v katerem osebe stalno prebivajo. Denarna socialna pomoč se zato praviloma ne izplačuje v drugo državo, če upravičenec spremeni kraj stalnega prebivanja.

¹⁰ A. Bubnov Škoberne in G. Strban, str. 365.

¹¹ Tudi oskrbnino (vdovi ali vdovcu zavarovane osebe), ki pa jo novi ZPIZ-2 ne predvideva več. Določile izteke že uveljavljene pravice po ZPIZ-1 (416. člen ZPIZ-2).

¹² Ur. l. RS, št. 106/1999 do 109/2006 (UPB4).

¹³ Ur. l. RS, št. 10/2008.

¹⁴ Zakon o enkratnem pokojninskem dodatku - ZEPokDod, Ur. l. RS, št. 68/2008).

¹⁵ Zakon o posebnem dodatku za socialno ogrožene (ZPDSO, Ur. l. RS, št. 57/2009).

¹⁶ G. Strban, 2011, v tisku.

ZSVarPre kroga upravičencev do denarne socialne pomoči ne spreminja. Še naprej jo bodo lahko prejeli stalni prebivalci naše države, ne glede na to ali so slovenski državljani ali tujci.¹⁷ Zakon ponavlja določbo ZSV, da lahko pravico do denarne socialne pomoči uveljavijo tudi osebe, ki so do nje upravičene na podlagi mednarodnih aktov, ki zavezujejo Slovenijo.

Delavci, državljani druge države članice Evropske Unije (EU) morajo v skladu s 7. členom Uredbe 1612/68 uživati enake davčne in socialne ugodnosti kot domači delavci. Socialno pomoč je tako brez dodatnih pogojev potrebno zagotoviti delavcu, državljanu druge države članice EU. Pri tem bi bilo nedopustno postavljati dodaten pogoj, da mora delavec, državljan druge države članice določen čas prebivati v Sloveniji, saj ta pogoj ne velja za slovenske državljane.

Uporaba členov 18 in 21 Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU)¹⁸ razširja prepoved razlikovanja na vse državljane EU in vse pravice, vendar z določeno omejitvijo. Direktiva 2004/38¹⁹ in odločitve Sodišča EU dopuščajo pogoj določene stopnje vključenosti v družbo pri zagotavljanju socialnih pomoči neaktivnim državljanom Unije.²⁰

Do denarne socialne pomoči bodo še naprej upravičeni le posamezniki, ki zase in za svoje družinske člane ne morejo zagotoviti sredstev v višini minimalnega dohodka zaradi okoliščin, na katere ne morejo vplivati.²¹ Vzroki za pomanjkanje morajo biti objektivni, in ne subjektivni. Poleg tega je primarna dolžnost posameznika v skladu s svojimi zmožnostmi skrbeti za dostojno preživetje sebe in svoje družine. Denarna socialna pomoč je po svoji pravni naravi subsidiarna. Upravičenci morajo pred uveljavitvijo le-te izčrpati vse druge možnosti za preživljanje.

Šele če z delom, uveljavitvijo pravic iz sistema socialnih zavarovanj, uveljavitvijo plačevanja preživnine ali pridobitvijo sredstev iz premoženja ali iz drugih virov ne morejo zagotoviti sredstev za preživljanje, so lahko upravičeni do denarne social-

¹⁷ Dovoljenje za stalno prebivanje lahko pridobi tujec (državljan EU ali tretje države) po nepretrganem petletnem prebivanju v državi na podlagi dovoljenja začasno prebivanje. (Glej 41. in 93.j člen Zakona o tujcih - ZTuj-1, Ur.l. RS, št. 61/99 do 64/09 UPB6).

¹⁸ UL C 115/47z dne 9. maja 2008.

¹⁹ Direktiva 2004/38/ES o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS, UL L 158/77 z dne 30. aprila 2004.

²⁰ Več G. Strban, 2011, str. 20.

²¹ Primerjaj 3. člen ZSV in 6. člen ZSVarPre.

ne pomoči.²² Prav tako ostajajo urejeni nekateri primeri, ko oseba ni upravičena do denarne socialne pomoči, ker ne dosega minimalnega dohodka zaradi subjektivnih razlogov.²³

3. NOVA PRAVILA ZA DOLOČITEV PRAGU REVŠČINE

Za odmero denarne socialne pomoči je značilno načelo individualizacije.²⁴ Višina in oblika denarne socialne pomoči je odvisna od konkretnega primera. Krojena je upošteva je potrebe upravičenca in njegove družine ter okoliščine, v katerih živi. Namen denarne socialne pomoči je omogočiti posamezniku in njegovi družini življenje vredno človekovega dostojanstva. Zato se upravičencu zagotavljajo sredstva le za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb v višini, ki omogoča preživetje.²⁵

Predpisana je domneva, da je preživetje posameznika omogočeno, če ima dohodek, s katerimi lahko razpolaga, najmanj v višini *minimalnega dohodka*. Osnovni znesek minimalnega dohodka je v določen v zakonu in predstavlja uradno določen prag revščine.

3.1. Minimalni dohodek posameznika oziroma družine

Višina minimalnega dohodka je kot meja preživetja določena različno za posameznika in družino. Znesek minimalnega dohodka se tudi v skladu z ZSVarPre določi za posameznika oziroma prvo odraslo osebo v višini osnovnega zneska minimalnega dohodka (do začetka uporabe ZSVarPre znaša 229,52 evra, po prvem juniju 2011 pa 288,81 evra). Novost je, da se k temu lahko prišteje dodatek za delovno aktivnost, ki je sorazmeren opravljanju aktivnosti. Za delovno aktivnost od 60 do 128 ur na mesec znaša 0,28 minimalnega dohodka, za aktivnost več kot 128 ur na mesec pa 0,56 minimalnega dohodka.²⁶ Upravičenca se bo torej

²² Primerjaj 20. člen ZSV in 6. člen ZSVarPre.

²³ Glej 28. in 29. člen ZSVarPre.

²⁴ A. Bubnov Škoberne in G. Strban, 2010, str. 364.

²⁵ Glej 4. člen ZSVarPre.

²⁶ Glej 26. člen ZSVarPre.

stimuliralo k aktivnosti s tem, da mu mesečni zaslužek do 80,87 oziroma 161,73 evra denarne socialne pomoči ne bo zniževal. S tem se lahko delno preprečuje ujetost v revščino, ko bi upravičenec tik pod pragom revščine lahko razpolagal z več sredstvi brez delovne aktivnosti, kot če bi bil delovno aktiven in prestopil prag revščine (s čemer izgubi številne ugodnosti, denimo oprostitev doplačil za zdravstvene storitve).

Nesporno je, da so izdatki dveh odraslih oseb, ki živita v skupnem gospodinjstvu nekoliko nižji, kot če bi vsaka živela v svojem gospodinjstvu. ZSVarPre znižuje sorazmerni del minimalnega dohodka za vsako naslednjo odraslo osebo, in sicer z 0,7 minimalnega dohodka na njegovo polovico. Kljub temu bo denimo minimalni dohodek neaktivnega para brez otrok, zaradi višjega osnovnega zneska minimalnega dohodka, nekoliko višji (dvignil se bo iz 390,18 na 433,22 evrov). Tako kot pri prvi odrasli osebi, je tudi pri naslednji odrasli osebi v družini predviden dodatek za delovno aktivnost, s čemer se vzpodbujata aktivnost vseh za delo zmernih odraslih oseb.²⁷

V skladu z ZSV se za vsakega otroka upošteva 0,3 minimalnega dohodka (68,86 evrov) pri določitvi minimalnega dohodka družine. Novi ZSVarPre minimalni dohodek za otroke pomembno zvišuje. Za prvega otroka se bo dodalo 0,7 in za vsakega naslednjega 0,6 minimalnega dohodka (torej 202,17 oziroma 173,29 evrov) in za dijaka še nekaj več (0,89 za prvega in 0,79 za naslednjega dijaka, torej 257,04 oziroma 228,16 evra).

Upoštevajoč zgornje ugotovitve, se bo prag revščine za družino z dvema otrokoma povišal z 527,90 evrov na 808,66 evrov (oziroma 918,42 evrov, če st otroka dijaka). To pa seveda ne pomeni, da se bo za toliko tudi dejansko povečal obseg denarne socialne pomoči (glej točko 4, spodaj).

3.2. Spremenjeno varstvo enostarševske družine

Podobno kot v dosedanji ureditvi, je tudi v novi ureditvi *enostarševska družina* posebej varovana. Pri tem velja ugotoviti, da je varstvo nekoliko šibkejše kot v dosedanji ureditvi. Dodatek za enostarševsko družino se znižuje iz 30 na 10

²⁷ Četudi v nekoliko manjšem obsegu pri aktivnosti med 60 in 120 urami mesečno (za prvo odraslo osebo je dodatek za aktivnost 0,56, za vsako nadaljnjo pa 0,14 osnovnega zneska minimalnega dohodka. Ibidem.

odstotkov (novega) osnovnega zneska minimalnega dohodka (torej iz 68,86 na 28,88 evrov).

Poleg tega se je zakonodajalec odločil v ZSVarPre opredeliti pojem enostarševske družine, in sicer kot skupnost enega od staršev z otroki, kadar je drugi od staršev umrl (in otrok po njem ne pridobiva prejemkov za preživljanje), ali je neznan, ali po njem prejemkov za preživljanje dejansko ne prejema.

Opredelitev je torej drugačna od opredelitve v družinskem pravu, kjer lahko pojem enostarševske družine opredelimo s pomočjo zakonske definicije družine kot življenjske skupnosti staršev in otrok, ki zaradi koristi otrok uživa posebno varstvo.²⁸ Tedaj prestavlja enostarševska družina *življenjsko* skupnost enega od staršev z otrokom ali otroci. Drugačna opredelitev je v ZSVarPre, saj ne gre za enostarševsko družino, četudi obstaja življenjska skupnost enega od staršev z otrokom ali otroci, pa so ti upravičeni denimo do družinske pokojnine ali bodo dejansko prejeli preživnino od drugega od staršev, ki bo živel ločeno.²⁹

Zaradi večje preglednosti in enotne ureditve statusnih vprašanj, ki jih na posameznih področjih pravnega urejanja le težko opredeljujemo drugače (neprimerno bi bilo, da gre za zakonsko zvezo, otroka, družino ali enostarševsko družino po enem zakonu in ne tudi po katerem drugem), bi bilo verjetno bolje če bi zakonodajalec enostarševsko družino enotno opredelil na vseh področjih prava (oziroma le na »matičnem področju« družinskega prava). Na področju socialnih pomoči, bi seveda lahko določil, da preživnina ali družinska pokojnina štejeta med prejemke enostarševske družine (in poseben dodatek morda ni potreben).³⁰

3.3. Nova pravila valorizacije minimalnega dohodka

Zaradi padanja vrednosti denarja s potekom časa je določeno, da se osnovni znesek minimalnega dohodka valorizira.³¹ Novost je, da se najmanj vsakih pet let ugotavlja višina minimalnih življenjskih stroškov. Ko višina le-teh za več kot petino presega osnovni znesek minimalnega dohodka, zgolj valorizacija obstoje-

²⁸ Glej 2. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR), Ur. l. RS, št. 15/76 do 69/04 (UPB1).

²⁹ Glej 9. člen ZSVarPre.

³⁰ G. Strban, 2011, v tisku.

³¹ Zakon o usklajevanju transferov posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUTPG, Uradni list RS, št. 114/06, 71/08, 73/08).

čega zneska ne zadošča, temveč je potrebno določiti novo višino minimalnega dohodka.³²

3.4. Izključitveni razlog

Prav tako ostaja domneva, da ima oseba ali družina sredstva za preživetje, če ima prihranke ali določeno premoženje, ki dosega ali presega določeno višino (tako imenovani izključitveni razlog). Kljub zmanjševanju omenjenega obsega iz 60 na 48 osnovnih zneskov minimalnega dohodka, ostaja znesek približno enak.³³

Novost je, da se denarna socialna pomoč lahko dodeli tudi samski osebi ali družini, ki ima v lasti stanovanje v katerem živi, četudi je vrednost tega stanovanja več kot 48 osnovnih zneskov minimalnega dohodka nad vrednostjo primerne stanovanja. Pri tem obstajajo določene omejitve, in sicer oseba ali družina ne sme biti trajnejši prejemnik denarne socialne pomoči (le-te v zadnjem letu in pol ni prejela več kot dvanajstkrat). Če je trajnejši prejemnik in želi obdržati stanovanje, ki presega vrednost primerne stanovanja, mora soglašati s prepovedjo odtujitve ali obremenitve nepremičnine³⁴ (več v točki 5.3, spodaj).

4. DOLOČITEV OBSEGA SPLOŠNE DENARNE SOCIALNE POMOČI

Čeprav predlagatelj poudarja, da je denarna socialna pomoč po novem zakonu, zaradi višjega osnovnega zneska minimalnega dohodka, višja, to ne drži nujno v vseh primerih. Višina denarne socialne pomoči se določi kot *razlika* med povprečnimi lastnimi dohodki posameznika in njegove družine v zadnjih treh mesecih pred mesecem v katerem je vložena zahteva ter minimalnim dohodkom.³⁵

Na obseg pravice do denarne socialne pomoči tako vpliva ne le določitev pragu revščine (minimalnega dohodka posameznika ali družine, do katerega se zagotavlja pomoč), temveč tudi določitev prejemkov in premoženja, ki se jih vštevja v lastni dohodek in lastno premoženje upravičenca in njegove družine.

³² Glej 8. člen ZSVarPre.

³³ V skladu z ZSV 13.771,20 evrov in v skladu z ZSVarPre 13.862,88 evrov (razlog je v višjem osnovnem znesku minimalnega dohodka). Primerjaj 23. člen ZSV in 27. člen ZSVarPre.

³⁴ Glej 27. člen ZSVarPre

³⁵ Glej 20. in 30. člen ZSVarPre.

Še zmeraj velja, da posamezni upravičenec, prejemnik denarne socialne pomoči, ne more biti v ugodnejšem položaju od osebe, ki si sredstva za preživetje zagotavlja z delom ali na podlagi pravic iz dela, denimo s pokojnino.³⁶

4.1. Nova določitev lastnega dohodka

ZSVarPre pomembno spreminja določitev lastnega dohodka. Obseg prejemkov, ki se všttevajo v lastni dohodek je razširjen. Denimo mednje šteje tudi *otroški dodatek*, ki je v skladu z ZSV izvzet iz lastnega dohodka.³⁷ Vprašanje je, ali je takšna rešitev najustreznejša. Namena denarne socialne pomoči in otroškega dodatka se namreč razlikujeta.

Namen otroškega dodatka ni zagotavljanje minimalnih sredstev za življenje, temveč pokritje dela dodatnih stroškov družine, ki nastanejo zaradi preživljanja, vzgoje in izobraževanja otroka. Gre za različna socialna primera, na eni strani za posebno potrebo po pomoči za preživetje in na drugi za povečane stroške zaradi družine.³⁸ Slednje morajo ravno tako nositi osebe z otroci in brez zadostnih sredstev za preživetje (pri čemer je preživljanje morda mogoče razumeti tudi nekoliko širše kot samo preživetje). Zato morda ni najbolj primerno seštevati vseh prihodkov družine, brez upoštevanja njihovega različnega namena. S tem se lahko zmanjša pomen otroškega dodatka kot dopolnilnega prejemka družine po Zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP).³⁹ Poleg tega ZUPJS določa vrstni red uveljavljanja pravic in na prvem mestu je otroški dodatek, šele nato denarna socialna pomoč, varstveni dodatek in nazadnje državna štipendija. Tudi s tem se vzbuja občutek, da je otroški dodatek primarna pravica namenjena predvsem odpravljanju revščine.⁴⁰

Naslov ZUPJS nakazuje na postopkovni zakon, saj govori o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Kljub temu vsebuje številne določbe vsebinske (materialno-pravne) narave, ki bi sodile v druge zakone. Med njimi je tudi določitev obse-

³⁶ Glej 20. člen ZSV in 6. člen ZSVarPre.

³⁷ Primerjaj 27. člen ZSV in 12. člen ZSVarPre.

³⁸ Konvencija Mednarodne organizacije dela (MOD) st. 102 o minimalnih standardih socialne varnosti ureja družinske prejemke, ne pa tudi socialnih pomoči. A. Bubnov Škoberne, v M. Novak in drugi, str. 381.

³⁹ Glej 65. člen ZSDP, Ur. l. RS, št. 97/01 do 10/08.

⁴⁰ Glej 7. člen ZUPJS. G. Strban, 2011, v tisku.

ga⁴¹ otroškega dodatka. Oboje, tako višino kot trajanje izplačevanja otroškega dodatka (ki se jo skrajšuje najdlje do otrokovega 18. leta starosti) bi bilo primerno urediti s spremembo ZSDP, in ne v ZUPJS.⁴²

Poleg tega ZSVarPre določa, da v lastni dohodek šteje tudi varstveni dodatek k pokojnini po zakonu, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Pravica do varstvenega dodatka k pokojnini je sicer od 2008 urejena v posebnem zakonu.⁴³ Vendar ta zakon (zakon o varstvenem dodatku) sam ZSVarPre razveljavlja.⁴⁴

4.2. Spremembe pri določanju družinskih članov upravičenca

Glede oseb, ki štejejo med družinske člane upravičenca do denarne socialne pomoči je mogoče ugotoviti, da so registrirani istospolni partnerji izenačeni z zakonci in jih zakonodajalec ne ureja več v posebnem členu.⁴⁵ Še zmeraj pa so istospolni partnerji na področju socialne varnosti izenačeni z zakonci le ko gre za njihove dolžnosti. Niso pa z njimi izenačeni denimo v socialnih zavarovanjih, čeprav obstaja dolžnost preživljanja, torej razmerje, ki je običajno podlaga za socialno zavarovanje družinskih članov.⁴⁶

Zakonodajalec se je odločil v ZSVarPre opredeliti ne le enostarševsko družino (kar je bilo zgoraj že analizirano), temveč tudi zunajzakonsko skupnost, ki je v pravnih posledicah izenačena z zakonsko zvezo. Naše Ustavno sodišče je že ugotovilo, da ima zakonodajalec avtonomno pravico, da za različne potrebe opredeljuje dejanska stanja (tudi zunajzakonsko skupnost) in nanje veže različne pravne

⁴¹ Pri tem ZUPJS govori o »višini pravice« (glej 1. In 4. člen ZUPJS), čeprav bi bilo morda primerneje govoriti o obsegu pravice.

⁴² Določitev obsega državne štipendije bi verjetno moral urejati Zakon o štipendiranju - ZStip, Ur. l. RS, št. 59/07 do 40/09, obseg znižanja plačila programa vrtca pa Zakon o vrtcih - ZVrt, Ur. l. RS, št. 12/96 do 36/10. G. Strban, 2011, v tisku.

⁴³ Zakon o varstvenem dodatku (ZVarDod), Ur. l. RS, št. 10/08.

⁴⁴ Glej 77. člen ZSVarPre. Varstveni dodatek k pokojnini se bo lahko štelo v lastni dohodek največ tri mesece po začetku uporabe ZSVarPre, saj morajo v tem času centri za socialno delo ex offo ugotoviti ali upravičenci izpolnjujejo pogoje za preoblikovanje njihovih pravic v pravice do socialnovarstvenih prejemkov po novi ureditvi (68. člen ZSVarPre).

⁴⁵ Glej 9. člen ZSVarPre.

⁴⁶ Glej 19. člen Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti (ZRIPS), Ur. l. RS, št. 65/05. G. Strban 2007, str. 89.

posledice.⁴⁷ Na področju socialnih pomoči ZSV določa, da zadostuje enoletno trajanje takšne skupnosti.

ZSVarPre časovnega obdobja trajanja življenjske skupnosti v primeru rojstva skupnega otroka ali posvojitve otroka ne določa več. Zakonodajalec je namreč določil domnevo, da obstaja v teh primerih med dvema osebam, ki nista sklenili zakonske zveze, zunajzakonska skupnost, ne glede na čas njenega trajanja. Zakonodajalec je z omenjeno domnevo zunajzakonske skupnosti izrazil interes čim prej upoštevati stanje obeh partnerjev pri ugotavljanju lastnega dohodka in premoženja družine. Če življenjska skupnost dejansko ne obstaja, je mogoče zakonsko domnevo sicer izpodbijati. Vendar je v s tem dokazno breme prevajeno na tožnika oziroma tožnico. Ta mora dokazati, da zunajzakonska skupnost dejansko ne obstaja.⁴⁸

4.3. (Ne)spremenjen razpoložljivi dohodek

Kljub zgornjim ugotovitvam bo lahko bo lahko v številnih primerih pravni in ekonomski položaj družine v skladu z ZSVarPre ugodnejši. Ugotovljeno je že bilo, da se minimalni dohodek zvišuje za delovno aktivne osebe in za otroke s statusom dijaka. Z višanjem cenzusa bodo do denarne socialne pomoči lahko upravičene tudi družine, ki do le-te doslej niso bile upravičene. Tako bodo lahko razpolagale z nekaj več sredstvi kot doslej.

Za nekatere upravičence se razpoložljivi dohodek ne bo bistveno spremenil. Pri upoštevanju otroškega dodatka za dva otroke iz najnižjega razreda v skladu z ZSDP in ZUPJS (v višini 240,04 evrov) se položaj družine brez drugih dohodkov (in brez novega varstvenega dodatka, ker denimo zanj ne izpolnjujejo pogojev), ne bo bistveno spremenil. To velja kljub ugotovitvi, da se otroški dodatek po ZSVarPre vštevja v lastni dohodek (torej znižuje denarno socialno pomoč), medtem ko se po ZSV ne (in se torej izplačuje poleg denarne socialne pomoči).⁴⁹

⁴⁷ Odločitev US RS št. U-I-111/95 z dne 5. marca 1998, OdlUS VII, 42.

⁴⁸ G. Strban, 2011, v tisku.

⁴⁹ Denimo, družina dveh odraslih in dveh osnovnošolskih otrok lahko v skladu z ZSV razpolaga z 767,95 evrov (denarna socialna pomoč, ki ji je dodan otroški dodatek). V skladu z novim ZSVarPre bo lahko razpolagala z 808,68 evri (od tega otroški dodatek 240,04 in denarna socialna pomoč 568,64 evrov).

5. TRAJANJE PRAVICE DO DENARNE SOCIALNE POMOČI

5.1. Časovna omejenost trajanja pravice

Trajanje pravice do denarne socialne pomoči ostaja praviloma časovno omejeno, saj je njen namen omogočiti posamezniku in njegovi družini preživeti začasno pomanjkanje sredstev za preživetje. Zato se prvič dodeli najdalj za obdobje *treh mesecev*. Pri nespremenjenih okoliščinah se lahko dodeli ponovno, vsakič najdlje za *šest mesecev*.

Izjemoma se denarna socialna pomoč lahko dodeli za obdobje *enega leta*. To je mogoče tedaj, ko zaradi starosti nad 63 let ženske in 65 let moški, bolezni, invalidnosti ali drugih okoliščin ni mogoče pričakovati izboljšanja socialnega položaja upravičenca. Zakonodajalec se je odločil dvigniti starost kot pogoj daljšega trajanja upravičenosti iz dosedanjih 60 let, kar je razumno. Zaradi daljše pričakovane življenjske dobe se podaljšuje obdobje aktivnosti in zmožnosti za delo. Manj razumno je, da je določil različne starosti za moške in ženske, čeprav je trend v izenačevanju pravnega položaja obeh enakovrednih polovic človeštva.⁵⁰

5.2. Trajna denarna socialna pomoč

V določenih primerih se lahko upravičencu, ki je presegel omenjeno starost, ali upravičencu, ki je trajno nezaposljiv ali trajno nezmožen za delo in je brez premoženja, ni v institucionalnem varstvu, prizna pravica do *trajne* denarne socialne pomoči. Dodan je pogoj, da morajo te pogoje izpolnjevati tudi družinski člani upravičenca.⁵¹

Novost je tudi, da mora center za socialno delo enkrat letno *ex officio* preveriti, ali so še izpolnjeni pogoji za prejemanje trajne denarne socialne pomoči, oziroma

⁵⁰ Denimo veljavni Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju – ZPIZ-1, Ur. l. RS, št. Ur. l. RS, št. 106/99 do 109/06 (UPB4), določa starost 63 (za ženske) oziroma 65 let (za moške) kot enega od pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine (36. člen ZPIZ-1). Vendar predlog ZPIZ-2 (29. člen) kot pravilo postavlja enako upokojitveno starost 65 let za oba spola.

⁵¹ Glej 36. člen ZSVarPre.

ali so nastopile okoliščine, ki bi utemeljevale izplačevanje spremenjenega zneska denarne socialne pomoči.⁵²

5.3. Prepoved odtujitve ali obremenitve nepremičnine upravičenca

Novost ZSVarPre je, da v korist države prepoveduje odtujitev in obremenitev nepremičnine, ki je v lasti prejemnika trajne ali trajnejše (prejete najmanj štiriindvajsetkrat v zadnjih treh letih)⁵³ denarne socialne pomoči. Podobno velja pri že omenjeni izjemi od izključitve upravičenosti in pri prejemnikih varstvenega dodatka po ZSVarPre.⁵⁴ Doslej je bila prepoved obremenitve in odtujitve nepremičnine predpisana le v korist občine pri nekaterih socialnovarstvenih storitvah.⁵⁵

Center za socialno delo nima diskrecijske pravice (ZSVarPre ne določa da center lahko prepove razpolaganje), temveč mora v izreku odločbe o upravičenosti do denarne socialne pomoči tudi prepovedati obremenitev in odsvojitve nepremičnine v korist države. V tem primeru torej ne gre za obligacijsko pravico prepovedi obremenitve in odtujitve nepremičnine, s podlago v pravnem poslu.⁵⁶ Prepoved razpolaganja je prisilna, temelji na zakonu in na njegovi podlagi izdani odločbi centra za socialno delo.⁵⁷

Vprašanje je torej, zakaj je potrebno omejevati lastninsko pravico prejemnika denarne socialne pomoči. Iz zakonodajnega gradiva⁵⁸ je mogoče razbrati, da zakonodajalec s tem varuje pravni položaj države kot dajalca denarne socialne pomoči v primeru smrti prejemnika denarne socialne pomoči.

Naše Ustavno sodišče je že ugotovilo, da je ustavno dopustno, da se država potem, ko oseba pomoči ne potrebuje več, poplača iz njenega premoženja, ki bi ga sicer dobili dediči. V nasprotnem primeru bi država neupravičeno zmanjševala

⁵² Ibidem.

⁵³ V zakonodajnem gradivu se prejemnika trajnejše denarne socialne pomoči imenuje tudi dolgotrajni upravičenec do denarne socialne pomoči. Poročevalec DZ, št. 56/2010, str. 111.

⁵⁴ Glej 27., 36. 52. in 53. člen ZSVarPre.

⁵⁵ Denimo v primeru ko je invalidna oseba uveljavila pravico do družinskega pomočnika in pri oprostitvi plačila storitev institucionalnega varstva in pomoči družini na domu (18.a., 100.b in 100.c člen ZSV).

⁵⁶ O obligacijski pravici M. Juhart, M. Tratnik, R. Vrenčur, str. 169.

⁵⁷ M. Tratnik, R. Vrenčur, str. 493.

⁵⁸ Predlog Zakona o socialno varstvenih prejemkih, EVA: 2008-2611-0109, Poročevalec DZ, št. 56/2010.

la sredstva za zagotavljanje pomoči drugim, ki to pomoč potrebujejo, ker nimajo drugih ustreznih sredstev za življenje.⁵⁹ Ustavno sodišče je sicer razveljavilo 128. člen Zakona o dedovanju (ZD),⁶⁰ vendar zato, ker je omogočal, da četudi bi dediči želeli pridobiti zapuščino z vrnitvijo denarne socialne pomoči, bi to država (ali občina) lahko to zavrnila. Poleg tega ni bilo jasno, za katere pomoči gre. Zakon o dedovanju je bil v tej smeri nato spremenjen. Sedaj je od dedičev odvisno ali želijo pridobiti zapuščino z vrnitvijo socialne pomoči. Lahko pa se država (ali lokalna skupnost) vrnitvi odpove, če so zapustnikov dediči njegov zakonec ali njegovi otroci, ki so sami potrebni pomoči.⁶¹

Iz zakonodajnega gradiva tudi izhaja, da naj bi zaznamba prepovedi in odtujitve nepremičnine v lasti upravičenca do denarne socialno pomoči v korist države pomenila za državo dodatni ukrep zavarovanja, ki bi preprečil odsvojitve nepremičnine za časa življenja upravičenca. Z institutom zaznambe prepovedi in obremenitve v zemljiško knjigo se prepoveduje (pravno poslovno) obremenjevanje in odtujevanje v korist države le upravičencu do denarne socialne pomoči. Omenjeni institut pa ne preprečuje prodaje nepremičnine v izvršilnem postopku, ki se lahko vodi tudi zoper upravičenca do denarne socialne pomoči, ki je že v slabem finančnem in premoženjskem položaju. V tem primeru namreč zemljiškoknjižno sodišče po pravnomočnosti sklepa o izročitvi nepremičnine kupcu po uradni dolžnosti izbriše zaznambo prepovedi obremenitve in odtujitve nepremičnine.⁶² Slednje pomeni, da lahko ostane država v primeru smrti upravičenca povsem brez sredstva zavarovanja, ki ga je predpisala z ZSVarPre.

Pri tem se odpira več vprašanj. Eno pomembnejših je, kdaj se prepoved obremenitve in odtujitve nepremičnine, ki je zaznamovana v zemljiški knjigi, iz nje izbriše. Prejemnik trajne oziroma predvsem prejemnik trajnejše denarne socialne pomoči lahko preneha prejemati socialno pomoč, bodisi ker ne izpolnjuje več pogojev (se denimo zaposli), bodisi ker ne vloži nove zahteve. ZSVarPre posebnih določb o trajanju omenjene prepovedi razpolaganja z nepremičnino ne vsebuje. Izrečnih določb o izbrisu zaznambe prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine v

⁵⁹ Odločitev Ustavnega sodišča RS, št. U-I-330/97, 30. novembra 2000, Ur.l. RS, št. 117/2000.

⁶⁰ Ur. l. RS, št. 15/76 do 67/01.

⁶¹ Glej 128. in 129. člen ZD.

⁶² Glej 3. točko 2. odstavka 89. člena ZZK-1, Ur.l. RS, št. 58/03 do 25/11.

takšnih primerih prav tako ni mogoče najti v Zakonu o zemljiški knjigi (ZZK-1),⁶³, ki se v skladu z ZSVarPre uporablja smiselno.⁶⁴

Verjetno pravna podlaga zakonske prepovedi odtujitve in obremenitve nepremičnine odpade s prenehanjem prejemanja denarne socialne pomoči. ZSVarPre bi tako moral določiti, da v tem primeru center za socialno delo odloči o izbrisu za znanbe in o tem obvesti zemljiškoknjžno sodišče. Verjetno bi moral biti ustrezno spremenjen tudi ZZK-1. Zadnja novela ZZK-1, ki je začela veljati petega aprila 2011,⁶⁵ obravnavanega primera namreč ni posebej uredila.

Mogoče si je namreč predstavljati osebo, ki je lastnica stanovanja, izgubi zaposlitev (ali kot iskalec prve zaposlitve le-te ne dobi takoj) in najmanj dve leti prejema denarno socialno pomoč. Nato najde ustrezno zaposlitev in do konca življenja ne potrebuje več socialne pomoči. Vprašanje je, ali lahko država časovno neomejeno prepove razpolaganje z nepremičnino, da bi se ob smrti (nekdanjega prejemnika denarne socialne pomoči) iz nje poplačala.

V tem primeru bi šlo za prekomeren poseg v ustavno varovano pravico do zasebne lastnine in dedovanja.⁶⁶ Poleg tega bi denarna socialna pomoč izgubila pravno naravo socialne pomoči. V primeru denarne socialne pomoči se oblikuje enostransko socialnopravno razmerje. Drugače kot pri (dvostranskem) socialno zavarovalnem razmerju ni neposredne protidajatve za proračunsko financirano socialno pomoč. Enostransko razmerje nastane z vložitvijo zahtevka, torej ko se nosilca obvesti o potrebi po pomoči in preneha ko je potreba odpravljena.⁶⁷ Prejemnika denarne socialne pomoči sicer zadevajo določene obveznosti (denimo skleniti dogovor o aktivnem reševanju socialne problematike, aktivno iskati zaposlitev in sprejeti vsako zaposlitev), saj se mora truditi odpraviti potrebo po pomoči z lastno močjo.⁶⁸

Dolžnost vrniti prejeto socialno pomoč, bi bila v nasprotju z naravo denarne socialne pomoči in bi predstavljala neke vrste (socialno) posojilo. V ZSVarPre tudi ni mogoče najti pravne podlage, ki bi omogočala vrnitev (morda z obrestmi)

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Glej 100. člen ZZK-1 in 36. člen ZSVarPre.

⁶⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zemljiški knjigi (ZZK-1C), Ur.l. RS, št. 25/11.

⁶⁶ Glej 33. člen Ustave, Ur.l. RS, št. 33/91 do 68/06.

⁶⁷ Več o vsebini enostranskega socialnopravnega razmerja A. Bubnov Škoberne in G. Strban, str. 61, 364.

⁶⁸ Glej člene 35 ter 40 in naslednje ZSVarPre.

denarne socialne pomoči nekdanjega upravičenca, ko bi se njegov ekonomski položaj izboljšal.

6. IZREDNA DENARNA SOCIALNA POMOČ

Kot posebna oblika denarne socialne pomoči, se lahko tudi v skladu z ZSVarPre posamezniku ali družini dodeli izredna denarna socialna pomoč, ne glede na višino lastnih dohodkov in lastnega premoženja. Tudi v tem primeru je pogoj, da je položaj materialne ogroženosti nastal zaradi objektivnih razlogov oziroma če je mogoče izkazati izredne stroške, ki so vezani na preživljanje in jih z lastnim dohodkom ni mogoče pokriti.⁶⁹

Upoštevajoč spremenjeno pravno naravo pravice do varstvenega dodatka (glej naslednjo točko), se bo delno spremenil tudi namen zagotavljanja izredne denarne socialne pomoči. Upravičenci do novega varstvenega dodatka sicer lahko pridobijo tudi pravico do izredne denarne socialne pomoči. Vendar mora biti slednja porabljena le za namen, ki je različen od namena varstvenega dodatka, denimo izplačati jo bo mogoče ob naravnih nesrečah. V skladu z ZSV jo je mogoče pridobiti tudi ob izkazanih dodatnih izrednih stroških, povezanih s preživetjem, denimo z vzdrževanjem stanovanja. Temu bo po novem namenjen varstveni dodatek.⁷⁰

Poleg tega bodo upravičenci do izredne denarne socialne pomoči v nekoliko ugodnejšem pravnem položaju glede obsega in dokazovanja namenske porabe te pomoči. Izredna denarna socialna pomoč praviloma v koledarskem letu ne bo smela presegati petih minimalnih dohodkov posameznika ali družine. Omejitev na en oziroma dva minimalna dohodka v koledarskem letu ostaja za prejemnika varstvenega dodatka.

Tudi rok za porabo in predložitev dokazil o namenski rabi se podaljšuje iz 15 dni na 30 (za porabo) in 45 dni (za predložitev dokazil). Sankcija nepredložitve dokazil ali nenamenske porabe izredne denarne socialne pomoči pa je nekoliko milejša. Nove izredne denarne socialne pomoči ne bo mogoče pridobiti naslednjih 14 (in ne več 18) mesecev po prejemu le-te.

⁶⁹ Glej 33. in 34. člen ZSVarPre. Primerjaj s členoma 31.b in 31.c ZSV.

⁷⁰ Poročevalec DZ, št. 56/10, str. 108.

7. PREOBLIKOVANJE PRAVICE DO VARSTVENEGA DODATKA

ZSVarPre ne ureja le pravice do (redne in izredne) denarne socialne pomoči, temveč tudi pravico do varstvenega dodatka. S pričetkom njegove uporabe se bo prenehal uporabljati Zakon o varstvenem dodatku (ZVarDod),⁷¹ ki varstveni dodatek opredeljuje kot mesečni denarni dodatek k pokojnini, nižji od mejnega zneska, ki se prizna pod pogojem, da uživalec pokojnine izpolnjuje dohodkovni in premoženjski cenzus.

Po svoji pravni naravi je torej varstveni dodatek v veljavni ureditvi kategorična socialna pomoč. Uvrščamo ga med socialne pomoči, ki so namenjene določeni skupini upravičencev. V tem primeru prejemnikom najnižjih pokojnin. Varstveni dodatek je socialna pomoč, povezana z enim od tradicionalnih socialnih primerov, torej starostjo, invalidnostjo ali smrtjo zavarovanca.

Od junija 2011 se bo varstveni dodatek zagotavljal le kot *dodatek* k splošni socialni pomoči ali *samostojni prejemek*, saj je predviden nekoliko višji cenzus kot pri denarni socialni pomoči. V obeh primerih bodo do varstvenega dodatka upravičene le osebe, pri katerih zaradi starosti (63 let ženske in 65 let moški) ali trajne nezaposljivosti ali trajne nezmožnosti za delo ni mogoče pričakovati izboljšanja njihovega socialnega položaja.⁷²

V primeru samostojne dajatve varstveni dodatek izgublja pravno naravo dodatka, akcesorne pravice k pravici do pokojnine. V tem primeru ga je mogoče razumeti kot dodatek k pokrivanju dela življenjskih stroškov, podobno kot otroški dodatek, ki je prav tako samostojna pravica.

Vprašanje pa je, ali je varstveni dodatek še zmeraj (kategorična) socialna pomoč. ZSVarPre namreč določa, da je namen varstvenega dodatka kritje življenjskih stroškov, ki nastanejo v daljšem časovnem obdobju in *niso stroški za zadovoljevanje minimalnih življenjskih potreb*.⁷³ Kljub temu je potrebno ugotoviti, da je pogoj za pridobitev pravice do varstvenega dodatka slabo premoženjsko in dohodkovno stanje upravičenca in njegove družine (določen je cenzus, ki je sicer nekoliko višji kot pri denarni socialni pomoči),⁷⁴ pa tudi sredstva zanj se zagotavljajo iz državnega proračuna. Oboje nakazuje na pravno naravo socialne pomoči.

⁷¹ Ur. l. RS, št. 10/08.

⁷² Glej 7. člen ZSVarPre.

⁷³ Glej 4. člen ZSVarPre.

⁷⁴ Višina varstvenega dodatka je le razlika med cenzusom in lastnimi dohodki. Če upravičenec ne

Verjetno bi varstveni dodatek tudi po novi ureditvi lahko opredelili kot kategorično socialno pomoč, saj je povezan s socialnima rizikoma starosti in invalidnosti (trajne nezaposljivosti ali trajne nezmožnosti za delo). Ne bo pa se več zagotavljal ob nastanku socialnega primera smrti zavarovanca. Vdova, vdovec in družinski člani umrlega, ki bodo upravičeni do vdovske ali družinske pokojnine bodo lahko upravičeni le do splošne denarne socialne pomoči, pri kateri pa je cenzus določen nekoliko nižje kot pri varstvenem dodatku.

8. DODATEK ZA POMOČ IN POSTREŽBO

Dodatek za pomoč in postrežbo se ob nastanku socialnega primera odvisnosti od oskrbe drugega⁷⁵ zagotavlja ne le kot dodatek k pokojnini, temveč tudi kot dodatek k denarni socialni pomoči.⁷⁶ To se tudi v prenovljeni ureditvi (vsaj do sprejema zakona o dolgotrajni oskrbi) ne spreminja. Za oba veljajo enake določbe glede upravičenosti in obsega pravice.

Vendar ZSVarPre ni posegel le v sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja (s črtanjem državne pokojnine in spremembo varstvenega dodatka), temveč tudi v sistem varstva invalidnih oseb. Črtane so namreč določbe Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb (ZDVDTP),⁷⁷ ki urejajo pravici do nadomestila za invalidnost in dodatek za tujo nego in pomoč.⁷⁸ Slednji je po novem urejen v ZSVarPre in odstopa od ureditve v pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Osebe, ki so bile doslej upravičene do tega dodatka po ZDVDTP, bodo poslej upravičene do nekoliko višjega zneska, in sicer 0,84 osnovnega zneska minimalnega dohodka (242,60 evrov, doslej 164,29 evrov) za pomoč pri opravljanju vseh življenjskih potreb in 0,56 osnovnega zneska minimalnega dohodka (161,73 evra, doslej 82,15 evrov).⁷⁹ Zneski se nekoliko razlikujejo od

bo uveljavljal pravice do denarne socialne pomoči, je varstveni dodatek le razlika med minimalnim dohodkom za denarno socialno pomoč in cenzusom za varstveni dodatek (četudi bodo lastni dohodki nižji od cenzusa za denarno socialno pomoč). Glej 51. člen ZSVarPre.

⁷⁵ G. Strban, 2009, str. 1702.

⁷⁶ Glej 31.a člen ZSV.

⁷⁷ Ur.l. RS, št. 41/83.

⁷⁸ Glej 79. člen ZSVarPre.

⁷⁹ Vir: www.mddsz.gov.si (marec 2010) in lastni izračun.

tistih v pokojninskem in invalidskem zavarovanju (do katerih so upravičeni ostali prejemniki denarne socialne pomoči).⁸⁰

Pri tem se odpira vprašanje, ali je res najbolj primerno ukiniti nekatere pravice, namenjene določeni skupini oseb (denimo nadomestilo za invalidnost po ZDVPDP) in le-te obravnavati enako kot druge prejemnike denarne socialne pomoči. Oziroma, zakaj njihov pravni položaj v enotnem sistemu urejati drugače (denimo pri dodatku za pomoč in postrežbo). Slednje navaja na sklep, da bi bilo morda bolje ohraniti poseben zakon, ki bi samostojno urejal pravice telesno in duševno prizadetih oseb.

Novost je, da bo lahko center za socialno delo invalidski komisiji, ki ugotavlja potrebo po oskrbi predlagal ponovno ugotavljanje potrebe, če bo ocenilo, da se je zdravstveno stanje upravičenca do denarne socialne pomoči izboljšalo in potrebuje dodatek v nižjem znesku ali ga ne potrebuje več.⁸¹

9. POSTOPEK UGOTAVLJANJA UPRAVIČENOSTI IN SPREJEMANJA ODLOČITVE

Iz naslova novega Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS), bi lahko sklepali, da ta zakon ureja postopkovna vprašanja uveljavljanja pravice do denarne socialne pomoči in omenjenih dodatkov. Pravice iz javnih sredstev so namreč pravice, ki so odvisne od materialnega položaja osebe, o katerih odločajo centri za socialno delo in se izplačujejo iz (državnega ali lokalnega) proračuna.⁸²

Kljub temu posebnosti postopka uveljavljanja pravic do denarnih socialnih pomoči dejansko ne ureja le ZUPJS, temveč tudi ZSVarPre. Med drugim vsebuje novo izrecno pooblastilo preverjati dejansko stanje pri ugotavljanju strukture družine. To bo možno tudi zunaj delovnega časa centra za socialno delo, ki bo imel to pristojnost.

⁸⁰ V začetku leta 2011 znaša dodatek za pomoč in postrežbo za najtežje kategorije upravičencev 412,54 evrov, za opravljanje vseh osnovnih življenjskih potreb 288,78 evrov in za opravljanje večine življenjskih potreb 144,39 evrov. Sklep o usklajenih višinah transferjev, ki so določeni v nominalnih zneskih ter o odstotku uskladitve drugih transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji od 1. julija 2010. Ur.l. RS, št. 56/10. Kasnejši sklep zneskov ni spreminjal (Ur.l. RS, št. 3/11).

⁸¹ Glej 32. člen ZSVarPre.

⁸² Glej 3. člen ZUPJS.

Center za socialno delo bo lahko opravil tudi nenapovedani ogled. Možnost izvedbe ogleda v ugotovitvenem postopku sicer ureja Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP),⁸³ ki ga mora center za socialno delo v skladu z ZUPJS uporabiti subsidiarno. Vprašanje je, ali je ZSVarPre od pravice strank biti navzoče pri ogledu po ZUP odstopil, saj omogoča tudi nenapovedan ogled (torej morda tudi brez navzočnosti stranke, saj ni omogočen le nenapovedan prihod). Poleg tega ZUP določa, da se lahko ogled stanovanja opravi samo na podlagi odločbe pristojnega sodišča, razen če je ogled njenega stanovanja zahtevala stranka sama. ZSVarPre te določbe ne more obiti, tudi zaradi ustavne pravice do nedotakljivosti stanovanja.⁸⁴

Vprašanje je lahko, ali naj bodo omenjene prisojnosti res pristojnosti centra za socialno delo (brez dodatnih kadrov in usposabljanja). Morda bi bilo bolje kot nadzornika določiti socialno inšpekcijo, ki ima inšpekcijska pooblastila in izkušnje.⁸⁵

Čeprav ZUPJS nakazuje na postopkovni zakon, vsebuje številne določbe vsebinske (materialnopravne) narave.⁸⁶ Tako glede ugotavljanja materialnega položaja v pretežni meri ponavlja določbe ZSVarPre. Ponavljajo se denimo določbe glede kroga oseb, dohodka in premoženja, ki se upošteva pri ugotavljanju materialnega položaja družine, možnosti preverjanja dejanskega stanja, nenapovedanega ogleda in nadzora.

Vendar niso vse določbe popolnoma enake, čeprav se bo ZUPJS od junija 2011 uporabljal tudi za denarne socialne pomoči. Utemeljeno se bo postavilo vprašanje ali je zakonodajalec z različnimi besedili ZUPJS in ZSVarPre zasledoval različne cilje, ali je morda vzrok neskladja mogoče iskati in najti drugje (denimo v hitenju pri sprejemanju zakonov).

Omenjeno neskladje zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost sistema socialnega varstva ter s tem zaupanje v pravno državo. Zakonodajalec bi moral stremeti k večji medsebojni usklajenosti zakonov, ki urejajo vsebinsko povezana področja.⁸⁷

⁸³ Ur. l. RS, št. 80/99 do 8/10.

⁸⁴ Glej člen 36. naše Ustave.

⁸⁵ G. Strban, 2011, v tisku.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Glej Resolucijo o normativni dejavnosti (ReNDej), Ur.l. RS, št. 95/09 in dopolnjene Nomotehnične smernice, Služba Vlade RS za zakonodajo, 2008.

10. SKLEPNE UGOTOVITVE

Slovenski zakonodajalec je pomembno preoblikoval sistem socialnega varstva. Spremembe so nujne, saj mora biti sistem socialne varnosti zvesti sopotnik in zagotavljati zaščito ob nastanku socialnih primerov, med katere sodi tudi pomanjkanje sredstev za življenje.

Po eni strani je več sprememb, ki izboljšujejo pravni položaj upravičenca in njegove družine, denimo določen je višji osnovni znesek minimalnega dohodka, izredna denarna socialna pomoč je urejena ugodneje. Pri tem je lahko močno vprašljiva pravna dopustnost časovno neomejene omejitve razpolaganja z nepremičnino trajnega ali trajnejšega prejemnika denarne socialne pomoči.

Po drugi strani zakonodajalec nadaljuje z ukinjanjem kategoričnih socialnih pomoči in namesto njih zagotavljati le splošno denarno socialno pomoč. Tako je leta 2006 že ukinil socialno pomoč iz zavarovanja za brezposelnost.⁸⁸ Usoda državne pokojnine in varstvenega dodatka k pokojnini ni odvisna od (ne)uspele pokojninske reforme. Državna pokojnina in nadomestilo za invalidnost se bo sta v treh mesecih po začetku uporabe ZSVarPre (torej do 1. septembra 2011) po uradni dolžnosti preoblikovala v splošno denarno socialno pomoč, če bodo zanje izpolnjeni vsi pogoji. Pri tem se lahko utemeljeno postavlja tudi vprašanje posega v pridobljene pravice, saj pravici nista priznani le za določen čas. Morda bi bilo primerneje določiti iztek omenjenih pravic (kot je to predvideno pri pravici do oskrbnine).

Poleg tega se spreminja pravna narava varstvenega dodatka, ki ne bo več dodatek k pokojnini, temveč k splošni denarni socialni pomoči (ali samostojna dajatev). Preveliko in izključno poudarjanje splošne denarne socialne pomoči in ukinitve drugih socialnih pomoči, ki so prilagojene posebnemu pravnemu, ekonomskemu in socialnemu položaju določenih skupin upravičencev morda ni najbolj primerno. Obravnavanje neenakih skupin enako je lahko prav tako v nasprotju s prepovedjo diskriminacije, kot je različno obravnavanje enakih ali podobnih skupin oseb. Enako obravnavanje različnih skupin lahko torej povzroči nove neenakosti v družbi, za katere se lahko postavi vprašanje ali so pravno utemeljene.

⁸⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti-ZZZPB-F, Ur.l. RS, št. 79/06.

LITERATURA:

- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, Pravo socialne varnosti, GV Založba, Ljubljana, 2010.
- Juhart, Miha, Tratnik, Matjaž, Vrenčur, Renato, Stvarno pravo, GV Založba, Ljubljana, 2007.
- Ministrstvo za zdravje RS, Nadgradnja zdravstvenega sistema do 2020, Ljubljana, februar 2011, 25 str.
- Novak Mitja, Končar Polonca, Bubnov Škoberne, Anjuta (ur.) in drugi, Konvencije mednarodne organizacije dela s komentarjem, GV Založba, Ljubljana, 2006.
- Služba Vlade RS za zakonodajo, Nomotehnične smernice, Ljubljana, 2008.
- Strban, Grega, Izzivi prava socialne varnosti: Recesija – priložnost za »prave« spremembe?, Podjetje in delo, št. 6-7/2009, str. 1698-1706.
- Strban, Grega, Nekateri primeri (ne)utemeljenega razlikovanja v pravu socialne varnosti Slovenije in ES. V: Prepoved diskriminacije : med varstvom človekovih pravic in konkurenčnostjo delodajalca : znanstvena monografija ob Evropskem letu enakih možnosti za vse in ob 50-letnici delovanja Inštituta za delo, Delavci in delodajalci, posebna izdaja, 2007, str. 67-94.
- Strban, Grega, Pravni vidiki nove ureditve sistema socialnega varstva, Pravniki, 2011, v tisku.
- Strban, Grega, Vpliv državljanstva EU na dostop do pravic iz sistema socialne varnosti, Pravna praksa, evro PP, št. 11/2011, str. 19-21.
- Strban, Grega, Zavarovanje za brezposelnost v novi ureditvi trga dela, Podjetje in delo, št. 6-7/2010, str. 1222-1230.
- Tratnik, Matjaž, Vrenčur, Renato, Zemljiškoknjižno pravo v teoriji in praksi, Inštitut za nepremičninsko pravo, Maribor, 2008.

NEW REGULATION OF FINANCIAL SOCIAL ASSISTANCE

Grega Strban*

SUMMARY

The legislature has reshaped the social assistance scheme with the two recently passed legislative acts, i.e. the Financial Social Assistance Act (*Zakon o socialno varstvenih prejemkih – ZSVarPre*) and the Enforcement of the Rights from Public Means Act (*Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev – ZUPJS*).

Changes are necessary, if the social security system wants to achieve its purpose. It has to be a faithful companion of every person, when the social risk, including the lack of sufficient means, occurs. The question is what influence the recently introduced changes will have on the legal position of the recipient and his or her family.

Many changes improve their legal position. For instance, minimum income, representing the official poverty line, is set at a higher level. At the same time the limitation of disposing with the real-estate of the social assistance recipient might be questionable, especially if there is no timely limitation to such restriction. Also questions of defining family law notions (like single parent family) in the field of social assistance, equalising the purpose of child benefit with the one of social assistance, are being raised.

The trend of abolishing categorical social assistance (benefits of mixed legal nature, i.e. social assistance linked to a specific traditional social risk like unemployment, old-age, invalidity, or death) is noticeable. Instead of specific protection, the recipients of categorical social assistance (and some other, invalidity benefits) are covered in the general social assistance scheme. In addition, the intrusion in vested rights of current state pension and supplementary allowance recipients, both being granted for an unlimited period of time, is questioned.

Supplementary allowance will remain among the social security benefits. However, its legal nature will change from a supplement to the (lowest) pensions to a sup-

* Grega Strban, PhD, Professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia
grega.strban@pf.uni-lj.si

plement to a social assistance. It may also be provided as an individual benefit, since the poverty line is a bit higher then for the general social assistance.

Emphasising only general social assistance and abolishing other (categorical) social assistance might not be the most appropriate legal solution. The latter are tailored to specific needs of certain groups of recipients requiring assistance. Treating unequal groups equally might be discriminatory to the same extent as treating equal or similar groups unequally. It may lead to more (substantive) inequality and less equity in the society.