

# PROCESNA NAČELA IN PRAVILA KOT DEJAVNIK PRAVNE IN SOCIALNE DRŽAVE

POLONCA KOVAČ

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, Slovenija  
polonca.kovac@fu.uni-lj.si

**Sinopsis** Zaradi hitro rastoče kompleksnosti odnosov in njihove omejene materialnopravne determiniranosti, globalizacije, digitalizacije in drugih sprememb v družbi ima procesno pravo v upravnih razmerjih čedalje večjo vlogo, saj (naj) zagotavlja učinkovito izvrševanje področnih javnih politik in hkrati preprečuje zlorabo oblasti. Pri socialno pogojenih zadevah bi se morali zato formalni elementi na ravneh pravnega urejanja in izvajanja pravil odražati kot dejavnik, v skupen koncept povezane pravne in socialne države, ne pa jemati pravil izjavljanja volje in ustavnih garancij kot administrativnih ovir. Socialne pravice posameznikov, običajno iz različnih ranljivih družbenih skupin, se pretežno določajo v upravnih postopkih, zlasti v pristojnosti socialnih zavodov. To področje je izjemno heterogeno, z nekaj milijoni izdanih odločb v Sloveniji letno zadeva prav vsakega člana skupnosti, naj bo neto vplačnik ali prejemnik socialnega sistema. Prispevek s ciljem opredelitve ključnih vodil razumevanja procesnega prava za socialne cilje obravnava tudi analizo izbranih dobrih in slabih primerov področne regulacije in upravno-sodne prakse, na primer pod kapo debirokratizacije.

**Ključne besede:**

upravno procesno pravo,  
socialne pravice,  
procesna jamstva,  
debirokratizacija,  
digitalizacija

# PROCEDURAL PRINCIPLES AND RULES AS A FACTOR OF THE LEGAL AND WELFARE STATE

POLONCA KOVAČ

University of Ljubljana, Faculty of Public Administration, Ljubljana, Slovenia  
polonca.kovac@fu.uni-lj.si

**Abstract** Due to the fast-growing complexity of relations and their limited substantive determinism, globalisation, digitalisation and other changes in society, procedural law plays an increasingly important role in administrative relations, as it does (should) ensure effective implementation of sectoral public policies and at the same time prevent abuse of power. Therefore, in socially conditioned matters, formal elements on the levels of legal regulation and the implementation of rules should be reflected as a factor of the legal and welfare state linked to a common concept and not perceiving the rules of declaring the will and constitutional guarantees as an administrative hurdle. Social rights of individuals, usually from various vulnerable social groups are predominantly determined in administrative procedures, especially within the competence of social institutions. This field is extremely heterogeneous, with several million decisions issued in Slovenia per year it concerns each member of the community, either as net payer or recipient of the social system. With the aim of defining the key guidelines for understanding procedural law for social goals, the article deals also with the analysis of the selected good and bad examples of sectoral regulation and administrative case-law, e.g., under the umbrella of debureaucratisation.

**Keywords:**

administrative  
procedural law,  
social rights,  
procedural  
guarantees,  
debureaucratisation,  
digitalisation

## 1 Uvod

Socialna država je teoretično in po Ustavi Republike Slovenije širok koncept. Pri tem pa je nujno razumeti povezanost pravne in socialne države v splošnih garancijah, ki jih določajo 2., 3., 14., 21., 22., 23., 25. člen in drugi, oziroma za socialno posebej upoštevane določbe 50., 51., 52. in nadaljnjih členov (Avbelj, 2019). Pomemben del tako pravne kot socialne države oziroma oblasti je oziroma čedalje bolj postaja tudi procesnopravna razsežnost. Če materialno pravo določi vrsto pravic, pravnih koristi in jamstev, kako – zlasti ranljive – skupine upravičencev prek upravnih razmerij aktivno vključevati v družbo, je to nujen, a ne zadosten pogoj, saj šele procesno razgrajevanje omogoči učinkovito varstvo pravic in njihovo uveljavljanje v skladu z namenom materialnega prava (Kerševan in Androjna, 2017). Revni ljudje, invalidi, bolni ali poškodovani, pa tudi celotne podskupine prebivalstva, kot so upokojenci, starši in družine, otroci, osebe LBGTI+, tujci in drugi, lahko materialnopravna upravičenja učinkovito pridobijo le, v kolikor je postopek pravno urejen in ustrezno podprt, da se upoštevajo v razmerju do javne uprave enakost in prilagoditve, naj gre za trajni primanjkljaj ali začasno okoliščino (Kogovšek Šalamon, 2019).

Izkušnje iz prakse in primerjalne analize kažejo, da je procesno pravo skozi čas in glede na globalizacijo ter hiter družbeni razvoj, ki omejuje determiniranost materialnega prava, vse bolj pomembna kategorija. Glede na posebnosti upravičencev ali tudi zavezancev npr. za davek ali prispevek (Korpič-Horvat, 2021) (prim.. odločbo USRS U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007) ali vračila socialnih prejemkov, ko ti želijo uveljaviti svoja upravičenja, je ustrezen postopek toliko bolj izrazit dejavnik pravne in socialne države. Če postopek ni predvidljiv in prijazen do upravičencev, strankam oteži oziroma onemogoči zakonske pravice, zlasti ob neredki nevednosti in/ali neopremljenosti ranljivih skupin (Ranchordas, 2022). Pri socialno pogojenih zadevah bi se morali zato ti elementi, tako na ravneh pravnega urejanja kot izvajanja, odražati kot presek pravne in socialne države, ne pa jemati ustavnih garancij kot administrativnih ovir ali procesnih pravil, kot izgovorov za birokratizem (Kovač, 2021).

Največ socialnih pravic se umešča v sistem socialnega varstva, čeprav ta prispevek obravnava »socialne pravice« in »socialne postopke« občutno širše. Sistem socialnega varstva in druge sorodne pravice, kot jih poznamo pri nas, imajo pretežno univerzalno naravo s ciljem pomoči vsakomur, ki se iz objektivnih razlogov znajde v socialni stiski, npr. ko je posameznik izčrpal druge poti, da si zagotovi lastno

materialno varnost (Bubnov Škoberne in Strban, 2010). Socialne zadeve se pretežno urejajo v upravnih postopkih, z naknadnim socialnim ali upravnim sporom kot sodno kontrolo zakonitosti posamičnih upravnih aktov, včasih tudi ustavnosodno presojo na temelju ustavnih pritožb ali celo skladnosti nižjih splošnih aktov z višjimi predpisi. Po večinskem stališču gre pri socialnih pravicah za posebne upravne postopke (Jerovšek in Kovač, 2008), kjer se podrejeno sektorski zakonodaji uporablja splošni zakon o upravnem postopku ("ZUP", 1999). Ti postopki so pretežno v pristojnosti socialnih zavodov, kot so Centri za socialno delo, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (CSD, ZPIZ, ZZZS, ZRSZ). Kar nekaj teh zadev je v pristojnosti Finančne uprave Republike Slovenije (FURS), občin ali upravnih enot (UE), šol, zdravstvenih institucij itd. Področje je izjemno pestro po vsebinah in bogato po obsegu, z nekaj milijoni izdanih odločb v Sloveniji letno. Zadeva prav vsakega člana skupnosti, naj bo neto vplačnik ali prejemnik socialnega sistema, za katerega se je v letu 2020 v RS po poročilih FURS porabilo približno 2,155 milijarde evrov. Vsem je skupen odnos med oblastjo, katere nosilci so država ali občina oziroma njuni organi ali delegirani nosilci javnih pooblastil, katerih naloga je primarno varstvo javnega interesa, tj. ob omejenih virih razvijati socialno vzdržno in vključujočo družbo, do posamezne osebe, ki uveljavlja svojo zasebno pravico ali pravno korist, tj. izboljšati svoj socialni položaj v denarnem ali drugem smislu.

Namen tega prispevka je osvetliti pomen procesnega prava v socialnih zadevah *in lato sensu*. S tem skušamo prispevati k izboljšanju stanja pri prihodnjem normiranju in izvajanju teh postopkov, da socialna država ne bi bila okrnjena, ampak polno pripoznana. Cilj analize je preučiti teoretični okvir, primerjalne izkušnje in preučiti izbrane primere iz slovenske upravnno-socialno-sodne prakse, ko je prišlo do sistemskih ali posamičnih težav prav zaradi pomanjkanja razumevanja postopkovne ureditve in njenega pomena ali recimo neskladnosti informacijskih sistemov s pravnimi določbami. Raziskovalno vprašanje, na katero odgovarja poglavje, je: *Kako se kažeeta pomen in vsebina procesnih načel in pravil pri uveljavljanju socialnih pravic v okviru pravne in socialne države?*

Raziskovalne metode so lastne pravni znanosti, zato so kvalitativne, zlasti normativno-dogmatska metoda, zgodovinska in primerjalna metoda. Uporabljane so še sekundarna analiza statističnih podatkov, študija primera ter krovno aksiološka in sociološka metoda. Prva skupina metod naslavlja aktualno pravno ureditev in njene spremembe ter primerjave iz tujine, druga skupina pa empirične vidike oziroma

analizo, kako se pravna načela in pravila odražajo pri izvrševanju v praksi ter kaj to pomeni z vidika vrednotenja (ne) doseganja ciljev ustavnih garancij, materialnega prava in družbenih potreb na socialnih (pod)področjih.

Poglavje je strukturirano v več razdelkov. Drugi razdelek, ki sledi uvodu, teoretično in primerjalnopravno opredeli pomen procesnih načel in pravil v upravnih razmerjih, upošteva naraščajočo stopnjo debirokratizacije in digitalizacije. Nato je v tretjem razdelku podan pregled posebnih pravil na več socialnih področjih z analizo razloga posebnosti ali njihove kritike. Sledi aplikativno usmerjen četrti razdelek s študijo izbranih primerov iz pretežno domače in delno tuje prakse, ki kažejo bodisi veliko vlogo procesnih razsežnosti pri uveljavljanju socialnih pravic bodisi napake, ki to vlogo prav ob kršitvah pravnih načel in pravil ilustrirajo na plastičen način. V tretjem in četrtem razdelku so izpostavljeni poudarki, katere nauke prinaša soočenje teorije, predpisov in praks pri nas in čez mejo, saj se skozi vrednotenje in spoznanja le teh, upajmo, v prihodnje napakam izogne oziroma izboljša tako veljavno zakonodajo kot njeno izvrševanje. Sledi zaključek.

## 2 Procesna pravila kot izpeljava mednarodnih in ustavnih jamstev

Upravni postopek je pojem, ki v različnih (u)pravnih sistemih označuje različne pojave oziroma razmerja. Posamezne države ali upravne tradicije narekujejo te razlike glede na splošni družbeni, politični in ekonomski razvoj, s tem pa specifično definirana razmerja med vejami oblasti ter tipi pri tem oblikovanih postopkov in izdanih aktov (Auby, 2014). A v javnih razmerjih se pri tem, ne glede na nacionalno ureditev, stremi k dobremu javnemu upravljanju in pravicam dobre uprave (*good administration*) po temeljnih pravicah EU ("Listina EU", 2010), ki veljajo v nacionalnih postopkih držav članic neposredno v zvezi z izvajanjem prava EU (51. člen) (Harlow in Rawlings, 2014. To pomeni, da se v upravnih razmerjih soočajo različni pravni interesi, povezani v oblikovanje in izvajanje učinkovitih javnih politik, a se obenem strankam zagotavljajo demokratične vrednote in jamstva (Galetta, 2015). Čeprav so upravičenci podrejeni javnemu interesu, se skozi procesne garancije izraža spoštovanje njihovega dostojanstva (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). Če se zazna nezakonito ravnanje upravnih organov, kot so socialni zavodi, so ogroženi javni interes in/ali pravice strank. To pomeni, tudi ob morda navidezni formalni zakonitosti slabo upravo (*maladministration*), kar se preverja pred sodišči in s strani institucij, kot sta Varuh človekovih pravic ali Zagovornik načela enakosti.

Javni interes – in še bolj oprijemljivo javna korist – je splošna družbena korist, opredeljena kot taka glede na vrednote in odnose v nekem času in prostoru skozi *materio legis*. Kot merilo odločanja mora biti zaradi predvidljivosti in upravičenih pričakovanj (*legitimate expectations*) ter enakosti v področnem zakonu (*lex specialis*) naveden čim bolj določno (Pavčnik, 2001). To je pomembno, ker javni interes *per definitionem* v vseh upravnih in sorodnih javnopravnih razmerjih vzpostavlja *a priori* podrejenost stranke in priznanje njenih pravic le, v kolikor niso v nasprotju z javnim interesom. Preprosteje povedano, javni interes se enači s pogoji za pridobitev pravice ali zmanjšanje oziroma ukinitve obveznosti, kjer se zaradi vezanosti upravnih organov, kot izvršilne veje oblasti, prosti preudarek dopušča le izjemoma in še to prek namena in obsega, določenih z zakonom (Kovač in Kerševan, 2020).

Na področju socialnega prava je ob tem neredko pravica stranke hkrati v javnem interesu, saj naj bi bil cilj oblasti, prek pozitivne diskriminacije in socialnih pomoči, poskrbeti za enake možnosti ranljivih oseb. Zato se mora kolizije v takih položajih še bolj teleološko tehtati, saj ni le v interesu posamičnega upravičenca, da prejme socialno pravico, ampak v interesu skupnosti na državni ravni (Kovač, 2013). Tako se denimo zagotovi sredstva upravičencu, da bo lahko (vsaj minimalno) dostojanstveno prejemal temeljni vir za preživljanje in ne bo breme niti državnih pomoči niti drugih oseb; prek priznane pokojnine ipd. pravic je javni interes izražen v skupnem soglasju pooblaščenih predstavnikov *demosa*, tj. poslancev, ko so sprejeli zakon, da so določene vrednote in posledična upravičenja formalizirana splošna družbena korist. In dokler tak zakon velja, se upravičencem prizna določena pravica v javnem interesu, čeprav po odločbi USRS U-I-794/11 z dne 21. 2. 2013 ne izvira nujno iz vplačanih prispevkov (Korpič-Horvat, 2021).

Zlasti socialno varstvo, ki pretežno prek obveznih oblik zavarovanj predstavlja minimum državne skrbi za svoje prebivalstvo, se torej šteje kot delovanje v javnem interesu, pri nas in v primerljivih državah (Đanić Čeko in Tomeković, 2021). Še več, zgolj varčevanje oziroma nižja poraba javnih sredstev, ki so vir večine socialnih pravic, ne more biti (nasprotni) javni interes kot podlaga za posege v veljavno ureditev, pričakovane in celo obstoječe socialne pravice (Kerševan in Androjna, 2017). Obvezna socialna zavarovanja in sorodne zadeve zato v prvi vrsti predstavljajo del javnega prava, ker gre pri odločanju na tem področju za varstvo javne koristi, v smislu zagotovitve varstva šibkejših oziroma ogroženih ljudi. Navedeno se, nenazadnje, izraža predvsem prek določitve izvajanja socialnih zavarovanj in drugih pravic, npr. v šolstvu, v režimu javne službe, ki jo pretežno

izvajajo javni zavodi kot nosilci javnih pooblastil. Na področjih obveznih socialnih zavarovanj so ta vprašanja toliko bolj občutljiva, saj gre pogosto za varstvo ogroženih v več dimenzijah (revni upokojeanci in podobno), zato se z ugotavljanjem nedorečenosti ali spornosti ureditve sproži ne le problem pravne, temveč tudi socialne države. Procesno varstvo, ki ni urejeno ali je sporno, namreč vsebinskih ciljev materialnega prava tako ne le ne omogoča in ne podpira, temveč otežuje in zato vodi v kontraproduktivne učinke.

Nasploh je upravni postopek skozi standarde v temeljnih načelih splošnega procesnega zakona ("ZUP", 1999) mehanizem dobre uprave, saj se z dolžnostjo njegovega spoštovanja operacionalizira vrsto ustavnih jamstev, npr. enakost in enako varstvo pravic, zakonitost in samostojnost, pravice obrambe (denimo biti slišan, vpogleda v spis, obrazložitve odločitve), pravice do pritožbe in pravnih sredstev oziroma sodne presoje. Bistvo upravnega postopka je razmerje med oblastjo na ravni EU, države ali občine ali s strani teh pooblaščenih subjektov in posamezno osebo, stranko v postopku, o katere pravici ali obveznosti se odloča. Postopek je v tem okviru temeljni okvir stremljenja pravičnosti prek usklajevanja legitimnih interesov, naj gre za anglo-saksonsko ali germansko ali katero koli tradicionalno izročilo (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). A postopki morajo biti vsaj delno pravno regulirani, saj se skozi procesna pravila neredko določa vsebinski izid, gre pa za oblastne posege. Kljub temu ZUP ali procesna pravila področne zakonodaje ne smejo predstavljati formalizma *per se*, temveč so orodje doseganja demokratičnih garancij in ciljev materialnega prava. Kodifikacija upravnih postopkov oziroma upravno procesno pravo zato velja kot srce upravnih razmerij, zlasti prek splošnega zakona (Kovač in Kerševan, 2020).

Slovenski ZUP je s tega vidika ustrezen, kljub siceršnji dokaj zastareli strukturi, omejeni veljavi in preveliki detajlnosti urejanja, kot kažejo primerjalne analize in sodna praksa. Če primerjamo načela prava EU po sodni praksi Sodišča EU v upravnih zadevah in po slovenski Ustavi in ZUP, vendar ugotovimo veliko ujemanje, čeprav kaže omeniti, da je domet EU zaradi procesne avtonomije držav članic za zdaj bolj ko ne omejen na organe EU ter zamejen zaradi nujnosti spoštovanja načel enakovrednosti in učinkovitosti prava EU (Kovač, 2016).

Zaradi strukture in številčnosti določb (slovenskega) ZUP pa je včasih težko ločiti zrno od plev, tj. pomembna načela in pravila, kot izhaja iz Tabele 1, od le operativnih.

Tabela 1: Upravna načela in pravice po praksi Sodišča EU in slovenskih splošnih predpisih

Št. rec.	Načela in temeljne pravice po SEU (Galetta, 2015) (št. recitala (rec.))	Ustava RS in slovenski ZUP ter dr. sistemski zakoni (za kratico št. člena)
1	Pravočasnost oziroma razumni roki	URS (23), ZUP (14, 222, 256)
2	Vladavina prava	URS (2, 3–, 15, 120, 153), ZUP (6–)
3	Zakonitost in varstvo javnega interesa	URS (2–, 15, 120), ZUP (6, 7, 15, 237)
4	Pravna varnost, upravičena pričakovanja (4, 5)	URS (2, 3–, 120, 155, 158), ZUP (42–55, 83, 237, 224, 225, 282)
6	Sorazmernost	URS (2–), ZUP (7)
7	Učinkovito pravno sredstvo	URS (25, 157), ZUP (13, 215, 229–81)
8	Dobra uprava (povezuje 13–18)	Posredno prek celote URS in ZUP
9	Poštenost ( <i>fairness</i> ), skrbnost ( <i>care</i> ) (9, 10)	URS (22), ZUP (7–)
11	Nepriistranskost, enakost (11, 20)	URS (14, 22), ZUP (6, 12, 35–9, 237)
12	Biti slišan ( <i>fair hearing</i> ) (del 15)	URS (21, 22, 34), ZUP (9, 146, 237)
13	Vpogled v (svoj) spis	URS (22), ZUP (82)
14	Obrazložitev odločitve	URS (22, 25), ZUP (214, 237)
15	Participativna demokracija	URS (3, 44)
16	Transparentnost, dostop do informacij (16, 17, 13)	URS (39), ZUP (82), ZDIJZ
18	Varstvo in kakovost podatkov (18, 19)	URS (38), ZUP (82, 74–80, 164–201), Splošna uredba EU (GDPR)/ZVOP

Vir: lastna analiza (op.: št. členov ZUP od 6 do 14 se nanašajo na temeljna načela.)

V različnih virih sicer razlikovanje med načeli oziroma t. i. temeljnimi pravicami, vsaj na jezikovni ravni ni dosledno, saj se npr. pravica do pritožbe izraža kot »pravica«, obenem je to eno ključnih načel (*fundamental principles*) upravnih razmerij. Prav tako je zaznati v EU nejasnost, kdaj je neki element posamezna pravica ali načelo in kdaj del širše doktrine, tipično »pravica« po 41. členu<sup>1</sup> in povezanih Listine o temeljnih pravicah ("Listina EU", 2010) ni ena pravica, ampak obsega več načel ali pravic (Harlow in Rawlings, 2014). Posamezna ustavna pravica, kot je do pravnega sredstva, poleg tega izvedbeno vključuje kopico pravil, kot je nujnost vročitve pred učinkovanjem upravnega akta (Avbelj, 2019). Kljub temu je iz Tabele 1 za pravno državo razviden velik pomen Zakona o splošnem upravnem postopku ("ZUP", 1999) ali (*General Administrative Procedure Act/Code*) kot poglavitnega mehanizma varstva mednarodnih in ustavnih jamstev – antifragmentarno za vsa področja (Auby, 2014).

<sup>1</sup> V uradnem prevodu: »Pravica do dobrega upravljanja 1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku. 2. Ta pravica vključuje predvsem: (a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene; (b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti; (c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži. 3. Vsakdo ima pravico, da mu Unija v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti. 4. Vsakdo se lahko na institucije Unije obrne v enem od jezikov Pogodb in mora prejeti odgovor v istem jeziku.«



Pomen postopka za doseganje javnopravnih ciljev je, ravno zaradi mednarodnih in ustavnih jamstev in konvergence v globalnem poslovanju, skupna točka razvoja v EU in širše (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). Upravni postopek tako služi cilju, ki ga zasleduje, v smislu realizacije materialnopravne pravice kot predmeta postopka; hkrati se v kontekstu razvoja javnega prava razume ne le kot orodje, ampak kot eden samostojnih ciljev postopka. Zato se vloga upravnih procesov in njihovega pravnega urejanja čez čas povečuje, kar velja tudi pri nas na socialnem področju, saj pod ustavno zapovedano ureditev spada tudi način uresničevanja pravice (recimo do pokojnine, odločba USRS Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017).

Upravni postopek ima večfunkcijsko vlogo. Ključna funkcija upravno-procesnih pravil je uravnotežena zaščita posamične stranke v postopku, saj sicer javni interes mora prevladati, a ne absolutno. Postopek ali proces bi tako lahko opredelili kot strukturiran proces izbire med več možnimi alternativami s pomočjo pridobivanja in obdelave informacij (Harlow in Rawlings, 2014). Cilj postopka ob njegovi uvedbi še ni enoznačno določen, saj ga med potekom preusmerjajo številne vnaprej nepredvidljive interakcije med udeleženci in posledična procesna dejanja (Kerševan in Androjna, 2017). Namen postopka je torej zmanjšati negotovost glede cilja postopka, upoštevajoč, da je določena mera negotovosti v postopku nujna, saj vključuje ustvarjalni prispevek uradne osebe pri uporabi splošne norme na določen dejanski stan. Že v okviru instrumentalnega pojmovanja funkcije postopka se skozi formalno zakonitost dosega predvidljivost in s tem pravna varnost, transparentnost javnih nalog, posebej za ranljive osebe tudi upoštevanje upravičenih pričakovanj.

Procesna pravila so tako v funkciji zagotavljanja vsebinsko pravilne oziroma materialno zakonite odločitve, obenem pa ščitijo določene temeljne človekove pravice. Tako se zahteva na primer širok dostop do informacij, pravico izjaviti se, kvalificirano izjavo volje in vročanja, sodelovanje v postopku pri dokazovanju s ciljem najti pravo resnico, devolutivnost in suspenzivnost pritožbe ter dostop do sodišča po 21., 22., 23. ali 25. členu Ustave RS (Avbelj, 2019). Pomen teh določb se izrazi v ZUP z definiranjem njihovih kršitev kot bistvene procesne napake po 237. členu (Kovač in Kerševan, 2020), kar pomeni, da je izpodbijana odločba iz postopka s tako kršitvijo nezakonita, čeprav bi bila vsebinsko odločitev na prvi pogled nesporna. Prek razlogov za pravna sredstva se vidi pomen temeljnih načel ali pravic.

Procesna pravila (naj) pomenijo izraz več funkcij postopka, npr. izkaz avtoritete, sprejemljivost odločitev, kompenzacijo sodnega varstva, vrednotenje kakovosti zakonodaje, ekonomski razvoj, politično učinkovitost in demokratičnost oblasti, saj je postopek pot (Pavčnik, 2001), po kateri se (naj) legalno uveljavlja tisto, kar sprejemamo kot legitimno. Javno pravo (naj) deluje varovalno za javni interes in – zlasti v procesnih vprašanjih – za ustavne garancije posameznih oseb ter zaviralno proti zlorabi zlasti izvršilno-upravne oblasti; prek načel in ciljne usmerjenosti norm tudi spodbujevalno in inovativno (Stare in Pečarič, 2021).

Seveda ustreznost sistema velja, dokler so postopki oziroma zlasti izvedbena raven z upravnim procesnim pravom *de facto* učinkoviti. Toda učinkovitost moramo razumeti kot pravo (so)razmerje med potrebnimi ukrepi za varstvo javnega interesa in pravicami strank, ne le varčevanje (prim. odločbo USRS U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013). Dalje je treba paziti, da se s pomenom postopka in njegove pravne regulacije ne zaide v drugo skrajnost, ko postane forma namen sam po sebi. Tako ni pravilno pravila o izkazovanju določenega položaja, kot je vročitev po predpisani ovojnici, tolmačiti na isti ravni kot pravila o cilju te norme, tj. da se stranka seznanila z aktom in ima možnost ga izvršiti ali uveljaviti pravno varstvo ne glede na vrsto ovojnice (Kovač, 2021). Potrebna stopnja pravne urejenosti razmerij in avtoritativnosti kogentnega prava naj bi bila zato posledica konfliktnosti razmerij in teže posega v pravni položaj strank (Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). Enaka podrobnost regulacije v vseh zadevah ni potrebna niti koristna (Harlow in Rawlings, 2014).

### **3 Posebnosti procesne ureditve socialnega področja: primeri, smernice in ocena njihove (ne)primernosti**

Ustavna jamstva terjajo posebno ureditev tudi v postopkovnem oziru, kadar za različno ureditev obstaja razumen razlog razlikovanja, saj šele različna obravnava različnih ustvarja enakost pred zakonom (Avbelj, 2019). Socialno področje zagotovo zajema vrsto posebnih strank oziroma položajev, zato je specialnih procesnih pravil veliko. Toda najmanj nekaj jih manjka, obstoječa pa so pogosto vprašljiva. Zaradi načela enakega varstva pravic po 22. členu Ustave RS »produkcija« t. i. posebnih (upravnih) postopkov namreč sistemsko ni zaželeno, hkrati pa je pri ranljivih skupinah upravičencev nujna pozitivna diskriminacija ali najmanj dodatna podpora procesno-institucionalna struktura.

Na socialnem področju tako velja vrsta *leges speciales*, ki med drugim urejajo posebna procesna pravila (Jerovšek in Kovač, 2008), kot so Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ("ZZVZZ", 1992) in na njegovi podlagi sprejeta Pravila OZZ, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ("ZPIZ-2", 2012), Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ("ZUPJS", 2010), Zakon o socialno varstvenih prejemkih ("ZSVarPre", 2010). Enako kot materialnopravne, procesne pravice lahko ureja le zakon, ne podzakonski predpis, kot izhaja iz teorije (Jerovšek in Kovač, 2008) in sodne prakse (Korpič-Horvat, 2021).<sup>2</sup> Ali kot izhaja iz odločbe USRS Up-1303-11, U-I-25/14 z dne 21. 3. 2014, ki za OZZ, natančneje zdravljenje v tujini, ugotavlja neustavnost, če pravica ni izvirno določena v zakonu.

Tipičen primer zakona na področju sociale, ki je zelo pomemben po ciljih in dometu, saj ureja kar 13 različnih pravic in dosega širok nabor upravičencev, je ZUPJS, pretežno v pristojnosti CSD. Gre za pravice, kot so otroški dodatek, denarna socialna pomoč, varstveni dodatek, državne štipendije, subvencije za plačilo vrtca, malice in kosila ter prevozov za učence in dijake, subvencije najemnine neprofitnega stanovanja, prispevkov in plačevanja pravic zdravstvenega zavarovanja. Namen ZUPJS je bil preurediti prejšnjo ureditev na področju različnih socialnih podpor v obliki proračunskega financiranja, tako da bi bila posamična stranka in njen socialni položaj obravnavana celostno. Toda veliko vprašanj tako pomembnega zakona je ravno na področju postopkov podnormiranih, obenem so določena pravila ustavno nesorazmerna glede na zasledovan cilj. To se kaže dalje v, žal, pogosto problematični praksi njegovega izvrševanja (Kovač in Remic, 2012). Paradoks je, da se prav zaradi manjkov glede procesnih vidikov, namen zakona od uveljavitve do danes ne uresničuje oziroma ne uresničuje se optimalno. Tako se čedalje bolj omejena javna sredstva ne dodelijo nujno najbolj upravičenim, kot bi terjal prek področno definiranega javnega interesa tudi splošni predpis ("ZUP", 1999).

Zaradi veliko posebnosti že pri razumevanju podrejene rabe ZUP prihaja do težav. Socialne zadeve se pač pretežno urejajo skozi upravne postopke, ker gre za pravice do oblasti, a v določenih pogledih se ta razmerja razume kot vzporedna upravnim (Bagari in Strban, 2019). Toda tudi v socialnih zadevah je, prav z vidika mednarodnih in ustavnih jamstev, ključna raba ZUP oziroma njegovih temeljnih načel in pravic

---

<sup>2</sup> Glej recimo sodbo VSRS VIII Ips 112/2018 z dne 16. 4. 2019, da ZUPJS posebej ureja fikcijo navadne vročitve, a če/ker nima drugih določb za ta položaj, kot veljajo po ZUP, se ne more sklepati na določene posledice mimo zakona (tako ZUPJS kot ZUP). Ali po VSRS VIII Ips 310/2015 z dne 9. 2. 2016, češ da je npr. 46. člen ZSVarPre v razmerju do ZUP glede na 158. člen Ustave RS poseben in zadošča za posebno ureditev.

(Kovač in Kerševan, 2020), kar izhaja iz določb npr. 34. člena ("ZUPJS", 2010) ali 11. člena ("ZPIZ-2", 2012). To je pomembno, ker gre v upravnih postopkih po definiciji za enostransko, asimetrično razmerje, kjer organ in stranka nista enaka (Ranchordas, 2022). Enako poudarja Vrhovno sodišče RS v več sodbah v socialnih ali (drugih) upravnih zadevah.<sup>3</sup>

Ob tem kaže poudariti, da celotno delovanje, recimo CSD, ni nujno upravna zadeva, kajti če tak, v temelju upravni organ, sodeluje v sodnem postopku, npr. po Družinskem zakoniku ali opravlja materialna dejanja in storitve, čeprav gre za javna pooblastila, ZUP ne pride v poštev ali le smiselno. Tedaj je sicer organ, kot je CSD v družinskih zadevah ali občina po 37. členu ("ZUPJS", 2010) le v vlogi stranskega udeleženca, ko ne gre za posebno vlogo upravne oblasti in predmet delovanja teh institucij ni iztožljiv, zato odpade potreba po formalizaciji dejanj v postopku, kot sta pisanje zapisnikov ali obrazložitev po ZUP. Toda ti organi vendar ne morejo uveljavljati sodnega varstva do drugih oblasti, saj ga kot stranka lahko uveljavlja le zasebnik, ne (pri)tožnik *ex iure imperii*, kot so v več primerih dosledno odločila sodišča v RS, na primer USRS ob oddaji otrok v rejo z zavrženjem pritožbe CSD (Up-17/17-7 z dne 24. 1. 2017; enako bi veljalo npr. ob pri/tožbi občine zoper FURS ali šole zoper odločbo Zavoda za šolstvo pri usmerjanju otrok s posebnimi potrebami).

Ustvarjanje dejanskih enakih možnosti za vse, ki si jih zaradi šibkejšega socialnega položaja nasproti drugim niso sposobni zagotoviti sami, pa zahteva aktivno vlogo države pri zagotavljanju socialnih pravic (Kovač, Remic in Sever, 2015). To se kaže v posebnih procesnih pravilih, ki bi morala strankam na teh področjih pomagati namesto oteževati pridobitve pravic. Že Ustava RS določa poleg splošnih načel posebne pravice za socialno, kot so pravice do socialne varnosti ali zdravstvenega varstva, pravice invalidov, varstvo družine, staršev in otrok, zagotavljanje možnosti svobodnega izobraževanja (Avbelj, 2019). Procesne norme morajo tako v upravnem postopku slediti prepoznani socialni drugačnosti in s tem povezanim javnim interesom ter ustvariti prilagojene posebne upravne postopke. Res poznamo kar

---

<sup>3</sup> Glej npr. sodbi VIII Ips 49/2015 in 56/2015 z dne 12. 5. 2015, po katerih področna zakona, npr. ("ZSVarPre", 2010) ali ("ZUPJS", 2010) ne izključujeta rabe ZUP, iz česar izhaja tudi, da CSD odloča o pravicah iz javnih sredstev po ZUP, če posamezna vprašanja v *lex specialis* niso drugače urejena. Zato velja pri razveljavitvi odločbe *ex nunc* učinek po 281. členu ZUP. ZSVarPre je s prenosom pravic do varstvenega dodatka in državne pokojnine v sistem socialnovarstvenih prejemkov posegel v pridobljene pravice in načelo pravne varnosti oziroma zaupanja v pravo, a je prav z upoštevanjem narave tega posega določil izplačevanje dajatev starim upravičencem do zadnjega v mesecu, v katerem je izdana nova odločba.

nekaj pozitivnih rešitev. Med te šteje v večini primerov fikcija vročitve prek navadnega vročanja ("ZUPJS", 2010), šteto od odpreme odločbe, čeprav je nekaj let trajalo, da so novele zakona opredeljene kot ustrezno tehtanje med čimprejšnjim izplačilom pravic, čeprav pred vročitvijo, in sočasno zagotovitvijo pravic pravnega varstva po vročitvi (Kovač in Remic, 2012). Kot dodana vrednost se kaže sicer zelo počasno in s težavami pospremljeno uvajanje informativnih izračunov pri periodičnih socialnih prejemkih (več v razdelku 4.1) ali neprava obnova postopka v primeru novih dejstev, ki pomenijo spremembo izdane odločbe namesto popolnoma novega postopka. Za spremembe zakonodaje, ki se nanašajo na poenostavitve v zvezi z vlogami in vročanjem, naj bo po *leges speciales* ali ZUP, pa je prezgodaj, da bi jih lahko ocenili (glej 4.2), saj izkušnje kažejo, da ni izključeno, da bi (navidezna) debirokratizacija ali avtomatizacija postopkov prinašala več koristi kot neželenih posledic (Kovač, 2021).

Dostopnost do socialnih pravic pa bi se morala ob preprosti in pregledni materialni vsebini praviloma zagotavljati z učinkovitostjo procesnega dostopa za vse upravičence. To pomeni, da bi v določenih razmerjih za socialne upravičence na mestu bolj formalna ureditev kot poenostavljena, ki jo običajno zagovarjajo prednostno v socialne vidike usmerjeni teoretiki (Bagari in Strban, 2019), ker naj bi osnovne značilnosti t. i. posebnega socialno-upravnega postopka z neformalnostjo in preprostejšimi pravili ravnanja za prava nevesče stranke zagotavljale socialne cilje bolje kot splošna ureditev ("ZUP", 1999).

Določene posebnosti socialnih postopkov so tradicionalno uveljavljene, čeprav obstajajo sistemski zadržki zanje. Kronski primer je zgolj navidezno dvostopenjsko odločanje znotraj ZPIZ, ZZS in ZRSZ (Jerovšek & Kovač, 2008). Ko se na obeh stopnjah odloča v »isti hiši«, le zaradi upravnega odločanja navidezno razdeljenega na območne enote ali službe in sedež ali centralo npr. po 172. členu ("ZPIZ-2", 2012) ali 84. členu ("ZZVZZ", 1992), pritožnik nima realno tehtne možnosti uspeha, izvršljivost pa je, praviloma, vezana šele na dokončno odločitev (Kovač in Kerševan, 2020). To vodi le v zadrževanje dostopa do sodišča, saj je v slovenskem sistemu izčrpanje dovoljene upravne pritožbe procesna predpostavka za sodno varstvo.

Večja posebnost so mestoma določeni izvedenci kot odločujoči organi, pri zdravstvenih ("ZZVZZ", 1992) ali invalidskih pravicah ("ZPIZ-2", 2012). To so področni strokovnjaki, ki se *volens nolens* priučijo prava, npr. osebni in imenovani zdravnik, zdravniki ali drugi specialisti kot člani komisij (Jerovšek in Kovač, 2008).

Tako ni treba imenovati zunanjih izvedencev, toda ti eksperti ne podajajo zgolj dejstev, ampak jih vrednotijo z aplikacijo pravnih norm na dejanski stan, pri tem pa procesne pravice, izhajajoč iz pomena svoje stroke ampak neredko, podcenjujejo pravne dimenzije kot nepotreben formalizem (Kovač, Remic in Sever, 2015), čeprav gre za ustavne pravice, kot so omogočanje vpogleda v spis, izjaviti se, pravica do nepristranskega odločanja ali pisne in individualizirane obrazložitve odločb. Kjer so socialne naloge delegirane in se uveljavlja spoštovanje ZUP, resorno ministrstvo pa ohrani nadzor zlasti s pritožbo, kot velja denimo pri CSD, je videti s tega vidika manj težav.

Z vidika upravne racionalnosti se sicer stalno pojavljajo zamisli, da bi več socialnih zadev, ki se nanašajo na socialne prispevke ali transferje, prenesli na FURS, saj je ta organ specializiran za množične denarne zadeve in ima procesna pravila primeroma opazno bolj elaborirana ("ZDavP-2", 2006). Zgolj reorganizacija kot taka pa ne prinese nujno koristi, najmanj v razmerju do strank, kot kažejo procesi na CSD od leta 2018 s prehodom od prej 62 na le 16 centrov in ohranitvi prejšnjih kot izpostav (Babšek in Kovač, 2021).

Podobno se lahko postavi vprašanje o enakosti pred zakonom (14. in 22. člen Ustave RS), ko zakon zaradi množičnosti, a predvsem olajšanja dela organu določa načelno »anti goljufive« in selekcionirane pristope, kot je na primer revizija v pokojninskih postopkih ("ZPIZ-2", 2012). V teh zadevah revizija omogoča *reformatio in peius*, ki presega siceršnjo prepoved po splošni ureditvi ("ZUP", 1999), pri čemer se revizija izvede »po načelu naključne izbire« in samodejno ob pritožbi. Posledično se pritožnike vnaprej sankcionira s preverjanjem in možnostjo poslabšanja položaja, (zlasti) ker so se pritožili na prvostopenjsko odločbo ZPIZ, in to brez zakonsko določenih meril, kdaj je dan temelj za spremembo na slabše.

Socialne pravice so praviloma osebne, tj. vezane na določenega človeka, kar procesno pomeni določena pravila, kot so neprenosljivost na dediče in zato ustavitev postopka ob smrti človeka. Res nekateri zakoni določijo dodatne stranke, npr. poleg zavarovane osebe še *ex lege* delodajalca ("ZZVZZ", 1992). Zaradi zanašanja na ZUP ali nezavedanja pomena postopka pri tem nekateri področni zakoni, ki vendar določijo (omejeno) legitimacijo oziroma prenosljivost, ne uredijo celote teh vprašanj sistemsko. Zato se pogosto poraja dilema, kaj smrt upravičenca po izvršljivosti odločbe pomeni za naslednike, saj so rešitve posameznih zakonov ali pravic pri odškodninah različne. Ali se materialnopravno podceni vloga otroka kot nosilca

pravic in se mu posledično ne priznavajo procesne pravice, pač prek zastopnika. Iz tega sledi nauk: če *lex specialis* delno ureja procesne institute drugače kot ZUP, naj to normodajalci izpeljejo celovito. Taka težava se nadalje večkrat pokaže pri posebnih pravnih sredstvih, npr. pri nedeolutivnem ugovoru, ki ga določa zakon glede vračil varčevalnih vlog prek Sklada RS za nasledstvo, saj procesno institut ni izdelan, smiselno pa naj bi se uporabljale določbe ZUP o pritožbi, kar presega dopustno *analogio legis* (Pavčnik, 2001). Ustavno sodišče v podobnih primerih tako terjaja posebno procesno ureditev (Korpič-Horvat, 2021).<sup>4</sup>

Posebej kaže nasloviti pravice glede komunikacije slepih ali drugače prikrajšanih ljudi, saj je prav navezavi do ZUP ugotovilo diskriminacijo, če tem invalidom ni omogočen neposreden stik z organom (Avbelj, 2019). Slepim, slabovidnim in gluhoslepim se tako zagotavlja posebna procesna pravica, da v postopkih pred upravnimi organi vlagajo vloge v njim razumljivi obliki (odločba USRS U-I 146/07-34 z dne 13. 11. 2008 in nato sprejet Zakon o izenačevanju možnosti invalidov), organ pa pravice ne more omejevati z navajanjem pomanjkanja sredstev ali s ponujanjem alternativne cenejše možnosti seznanitve (Kovač, Remic in Sever, 2015). Več posebnosti najdemo pri vročanju, zlasti glede fikcije navadne vročitve ("ZUPJS", 2010), kjer spet zakonodajalec ni v celoti izpeljal potrebnih procesnih pravil. Zato se v praksi v socialnih in davčnih postopkih stalno pojavljajo vprašanja o vročitvi ali kaj storiti s pritožbo, ki je *de facto* vložena pred *de iure* vročitvijo 15. dan od odpreme akta ("ZDavP-2", 2006). In tako normiranje vodi v birokratsko postopanje, ko si organi ne drznejo prevzeti odgovornosti za rešitev po zdravi kmečki pameti oziroma temeljnih načelih ZUP, z obravnavo vloge glede na dejansko dokumentiran datum vročitve.

Teh primerov je še več, pri večini gre le za poenostavljanje usmerjenih navadnih načinov vlaganja vlog in vročanja, npr. v času koronapandemije, ko je bil ZUP prav zato spremenjen (v letu 2020), tako z začasno zakonsko ureditvijo po ZZUSUDJZ v prvem valu (Kovač in Kerševan, 2020) kot zlasti nadalje omiljenimi jamstvi po 306.a členu in izvedbenimi predpisi, na čelu s tovrstnimi praksami socialnih zavodov. Na primer po oceni vodstev CSD ali ZZZS ali ZPIZ gre tu domnevno zgolj za

---

<sup>4</sup> Prim. odločbi USRS Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017 in U-I-171/17-16 z dne 6. 2. 2020. Sodišče pritrди predlagatelju, češ da je Zakon o urejanju trga dela v neskladju z 2. členom Ustave (načelo jasnosti in pomenske določljivosti predpisov), ker ne vsebuje jasnih postopkovnih in materialnopravnih pravil, ki bi bila podlaga za odločanje o izboru delodajalcev in bi omogočala učinkovito sodno varstvo v primeru zatrjevane prizadetosti pravic/pravnih interesov kandidatov za pridobitev javnih sredstev. Le sklic na ZUP pri obvestilu, ki ni posamični upravni akt, ne odgovarja, kateri postopek se uporablja.

koristi lažjega vodenja postopkov s strani zavodov, olajšano je uveljavljanje pravic s strani strank. Toda čas običajno pokaže, da se razlike v krizah in med (ne)ukimi povečajo. Ker je na socialnem področju običajno več manj večjih strank, se te razlike poglobljajo, a zaznajo šele v nekaj letih, naj bo v regiji (Đanić Čeko in Tomeković, 2021) ali v zahodnem svetu (Ranchordas, 2022).

Prav pri socialnih pravicah je važno, da se materialnopravno in dalje postopkovno standardov ne znižuje, kar se neredko zgodi zaradi varčevanja ob gospodarskih krizah in manjšega priliva v socialne blagajne ob staranju prebivalstva ali le politične krinke, da gre za ekonomičnost (Kovač, 2013). Eden najbolj spornih posegov v tem pogledu je bil sprejem Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) leta 2012, po katerem je bilo med drugim okoli 26.300 upravičencem do pokojnine ta znižana z generičnim »obvestilom« o »usklajevanju« pravice, brez kakršnega koli postopka, odločbe, učinka šele z izvršljivostjo in pravnega varstva, kar je protustavno z vidika temeljnih procesnih jamstev, kaj šele enakosti, prepovedi retroaktivnosti ali 50. člena Ustave. RS<sup>5</sup> Naknadno je ZPIZ izdal tem ljudem »ugotovitvene« odločbe, kar prav tako ni ustrezno glede njihov konstitutivni učinek v resnici oziroma neučinkovito pravno sredstvo in sodno kontrolo. In ZPIZ je tako ravnal po izrecnih usmeritvah področnega ministrstva, ki naj bi bil nadzorstveni organ za varstvo javnega interesa.

To ministrstvo je že večkrat v polju sociale odigralo negativno vlogo oziroma zniževalo standarde, ki so jim skušali ali se trudijo slediti npr. CSD. Poskusi iskanja bližnjic tudi sicer niso redki, pod pretvezo racionalnosti, naj bo na zakonski ravni ali pri izvajanju predpisov (Kovač, Remic in Sever, 2015). A niti po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice se ne sme, denimo zaradi velikega števila vlog glede na omejene kapacitete organov, pravno krčiti možnosti strank (enako UPRS II U 134/2016 z dne 4. 5. 2016), čeprav gre za obdobje gospodarske krize, migracij ali pandemije covid-19. V takih primerih mora država, brez odprave pravnih jamstev, poskrbeti z ustreznimi viri in njihovim učinkovitim upravljanjem.

---

<sup>5</sup> Na podlagi nekaj tisoč pri/tožb, strokovnih argumentacij, zahteve VČP in odločb USRS je bilo to kasneje potrjeno izrecno tudi v obrazložitvah zavrženja ustavnih pritožb (npr. sklep USRS U-I-162/12-5, Up-626/12-5 z dne 12. 7. 2012). Glede retroaktivnosti in socialnih ciljev na splošno, je problematično pogojevanje pravic, recimo po ureditvi ("ZUPJS", 2010) v povezavi z dednim zakonom, po kateri lahko država uveljavlja povračilo izplačanih prejemkov (le v nekaj mesecih leta 2012 je ZPIZ prejel skoraj osem tisoč odpovedi varstvenim dodatkom in prek 1.100 odpovedi državnim pokojninam). Posledično so zavod in enako CSD izdajali »ukinitvenex odločbe brez zakonskega temelja in gre za poseg v pravnomočnost (Kovač in Remic, 2012). To potrjuje ustavnosodna praksa nasploh (Korpič-Horvat, 2021); glej npr. odločbo USRS U-I-36/00 z dne 11. 12. 2013 o kršitvi 34. člena Ustave o dostojanstvu.



Pomembno je, da procesne pravice zlasti ranljivih skupin niso mrtva črka na papirju, temveč se zagotavlja dejanska dostopnost sistema, vključno s posamezniku prilagojenim in zaupnim informiranjem ter dosledno spoštovanje načela zaslišanja, toliko bolj proaktivno s strani socialnih institucij, kolikor stranka tega ne zna uveljaviti sama (Kogovšek Šalomon, 2019). Ni prav, da se ravno pri socialnih zadevah ti postulati krčijo in da se več kot desetletje in več, znano spornega informacijskega sistema CSD, sistematično ravna birokratsko in tako nezakonito (Krivic, 2021). Ali da so na socialnem področju specialno dolgi roki *ex lege* in toliko bolj v praksi zaostanki najbolj izraziti (Dragos, Kovač in Tolsma, 2020). Zaradi tovrstnih težav na področju je ogrožena socialna država v javnem interesu, opazno je visoko nezadovoljstvo upravičencev, saj napake npr. pri socialnih štipendijah, otroških dodatkih ali pravicah socialnih zavarovanj neposredno vplivajo na vsakdanje življenje nekaj tisoč ljudi. Tako ravnanje, toliko bolj, ko gre za normativno sporne poteze na ravni institucionalnega javnega upravljanja in za posameznike pri izvrševanju predpisov na instrumentalni ravni (Stare in Pečarič, 2021), ni ustavno skladno niti z vidika socialne države niti pravne države.

#### **4 Izbrani primeri kršitev ustavno-procesnih jamstev pri socialnih pravicah**

Po nanizanih načelih in primerih o socialni in pravni državi v predhodnih razdelkih sledi analiza nekaj sistemskih pravil oziroma institutov, naj bo normativno ali (le) izvedbeno, ki naj bi procesno podpirala upravičence pri uveljavljanju socialnih pravic, a jih ne, ali pa jih podpira le omejeno. Ti primeri, čeprav le izbrani, imajo več skupnih imenovalcev, ob tem, da pokrivajo različna socialna (pod)področja in ilustrirajo nepravilno ravnanje več specializirano socialnih (*visi*) institucij. Skoraj vsi se nanašajo na velik krog ljudi in hkrati posamične ranljive skupine oseb. Pri vseh ni (primarna) težava postopanje neke uradne osebe, ampak od vrha navzdol, na čelu s socialnim ministrstvom (MDDSZ), napačno usmerjanje (socialnih) postopkov. Prav tako gre pri izbranih primerih za kombinacijo sporne pravne ureditve in njenega izvrševanja v nasprotju s socialnimi cilji. Še več, nizko vrednotenje teh postopanj desetletja usklajeno kritizirajo različni viri, od akademskih analiz (Jerovšek in Kovač, 2008), izkušenj pravnih zastopnikov (Krivic, 2021) in civilne družbe (Kogovšek Šalomon, 2019), primerjav (Đanić Čeko in Tomeković, 2021) do ponavljajočih se opozoril inšpekcij ali *sui generis* državnih organov (VČP, 2021) in sodnih odločb.

Nesprejemljivo je, da se določajo pravila, ki očitno škodujejo položaju najranljivejših upravičencev pod krinko debirokratizacije in digitalizacije (Ranchordas, 2022). Dobri nameni, npr. ideje na občinski ravni da bi se podeljevalo (občinske denarne) socialne pomoči (Kovač, Remic in Sever, 2015) ali, s strani MDDSZ tako usmerjano »urejanje« varstva otrok (t. i. zadeva »koroška dečka«), domnevno brez nepotrebnih formalizmov, zgolj na temelju odločitve župana ali »neformalizirano« vodenege postopka CSD, so lahko primerni le tu in tam, sistemsko in dolgoročno pač zagotovo ne, oziroma je treba izjemne primere umestiti v pregleden pravni sistem. Za vsako javnopravno upravičenje je pri tem nujen sprejem zakona ali v izvornih lokalnih stvareh odloka, ki določi minimalno: (i) pravico, (ii) javni interes skozi pogoje za upravičence, (iii) pristojni organ in (iv) procesnopravna pravila oziroma rabo ZUP. To velja za socialne (Bubnov Škoberne in Strban, 2010) ali druge zadeve, kot poudarja tudi Ustavno sodišče RS (poleg predhodno omenjenih, kot je Up-195/13, U-I-67/16 z dne 26. 1. 2017, glej odločbo Up-767/18 z dne 6. 5. 2021).

V zadnjih desetletjih je v upravnem in socialnem sistemu pod vplivom raznih dejavnikov, kot so pritisk gospodarstva in EU, razvoj prekomejnih odnosov in zmanjšanja sredstev za javno porabo ter raznih kriz, izrazito prisotna težnja po debirokratizaciji. Ta se izraža tudi v postopkovnih vprašanjih, čeprav je pogosto pomanjkanje razumevanja, katera pravila so res administrativne ovire brez ogrožanja javnega interesa, in katera so za ustavna jamstva potrebna administrativna bremena (Kovač, 2021). Nadalje bi bilo treba ločevati med včasih zelo smiselno procesno optimizacijo ob istih ciljih in pogojih materialnopravne zakonodaje in redko upravičeno deregulacijo socialnih razmerij brez javnopravnega urejanja odnosov med deležniki.

#### 4.1 Primer informativnih izračunov pri socialnih prejemkih

Eden od (redko) zelo dobro ocenjenih primerov procesne optimizacije v Sloveniji, ki je zgledna primerjalno (Babšek in Kovač, 2021), so informativni izračuni dohodnine ("ZDavP-2", 2006). Ti izračuni so *de iure* šteti kot vloga stranke, čeprav jih, na temelju dostopnih podatkov tehnično z informacijsko podporo izda organ, nato pa ima stranka pravico in dolžnost podaje ugovora, če podatki niso pravilni; v veliki večini primerov brez ugovora izračun postane (fiktivno) odločba oziroma izvršilni naslov. Po tem vzoru se je ob socialni reformi CSD (2018) načrtoval in po več letih zamud in nizu bolj ali manj upravičenih strahov leta 2021 uvedel informativni izračun tudi za periodične socialne transferje, kot so otroški dodatki

("ZUPJS", 2010) ali denarne socialne pomoči ("ZSVarPre", 2010). Tovrstne zamude, tudi sicer po ZPIZ ali pri uveljavitvi ZUPJS, niso opravičljive. Varuh je že večkrat zavzel stališče, da *»nedelovanje oziroma pomanjkljivost računalniških programov ni razlog, ki bi lahko opravičeval zamudo zakonskih in instruktivskih rokov in ponovno ugotovil kršitev načela dobrega upravljanja.«* (VČP, 2021). To je posebej pomembno, ker prek zadevnih sistemov v Sloveniji prejema socialno pomoč okoli 5 % ljudi, od tega čedalje več dolgotrajno. Za leto 2020 je bilo izplačanih 294,6 milijona evrov denarnih socialnih pomoči za skoraj 63 tisoč upravičencev, za 42,2 milijona evrov varstvenih dodatkov za okoli 21 tisoč upravičencev in 251,5 milijona evrov otroških dodatkov, ki jih prejema več kot 190.000 upravičencev.

Čeprav gre pri informativnem izračunu za socialne prejemke za t. i. pravni presadek z dohodninskega področja s skoraj 20-letno tradicijo, pa niti socialni zakoni niti ISCSN niso prevzeli davčne rešitve v celoti. Tak parcialni pristop se je pokazal kot problematičen, ko se je zgodila množična napaka pri izplačevanju otroških dodatkov, državnih štipendij in subvencij vrtca, v času od aprila do septembra 2021, v povezavi s prejemki zaposlenih v zdravstvu in socialnem varstvu ter še nekaterih uradih, kjer so zaposleni po interventni zakonodaji prejeli po zakonu neobdavčljive covid-19 dodatke. V tem času je v povezavah med CSD in FURS prišlo do napake, tako da je kar okoli 20 % upravičencev (medicinskih sester ali delavcev v domovih upokojencev itd.) prejelo zaradi vštevanja dodatkov v osnovo prenizke prejemke. Napaka ni bila pravne narave ali na strani strank kot temelj za pravna sredstva, zato po splošni zakonodaji ("ZUP", 1999) ni bilo podlage za posege v prek 5.000 pravnomočnih zadev. Zaradi političnih razlogov je področno ministrstvo želelo te manke »popraviti«. Nekateri so ocenjevali, da naj bi bila primerna obnova postopka po 260. členu ZUP, drugi so videli možnost razveljavitve po nadzorstveni pravici prek 274. člena ZUP, a tako ministrstvo kot centri so bili zadržani zaradi administrativnega dela, ki bi ga pridobili. Ne glede na to, 158. člen Ustave RS pravnomočnost določa kot garancijo nespremenljivosti odločb in dopušča spremembe, izključno ob izjemah, določenih z zakonom (Avbelj, 2019). In res, tako izjemo določa davčna zakonodaja z izrednim pravnim sredstvom posebnih primerov odprave oziroma spremembe odločbe ("ZDavP-2", 2006) *»zaradi očitne napake«* pri odmeri, ki ga socialni zakoni niso prepoznali kot del pravne regulacije instituta informativnega izračuna.

Zato pravno vzdržne rešitve v opisani aferi praktično ni bilo najti, a namesto dopolnitve socialnih zakonov, s preverjeno rešitvijo glede davkov vsaj za podobne prihodne ekscese, je resorno ministrstvo jeseni 2021 vztrajno skušalo doseči obvod, in sicer samostojne centre po Ustavi RS in ZUP usmerjalo v pozive strankam k vložitvi pravnih sredstev oziroma izdajo nekakšnih »obvestil«, da lahko zahtevajo nove odločbe brez navedbe pravne podlage, saj te ni bilo, in obnove po uradni dolžnosti, spet brez zakonskega temelja. Nadalje so ugotavljali, da menda ISCS D v pristojnosti ministrstva ni mogoče nadgraditi. Pri tem niti ni bila upoštevana izkušnja okoli osem tisoč napačnih dohodninskih izračunov leta 2013, ko je tedanja Davčna uprava RS mimo zakona izdajala nove izračune ob prvotno prenizkih, ki jih je opredelila v pouku novoizdanih kot »brezpredmetne«, čeprav je imela določene možnosti pravnih sredstev po področnem zakonu.

Tega si oblast ne bi smela privoščiti, kakor tudi ne javnega pranja perila, kateri organ, davčni ali socialni, je za napako odgovoren in kdo je (ne) bo popravil. A dober namen – tu enotnega popravka sistemskega spregleda dejstev za odmero, čeprav očitno s precej pomisleki – ne zadošča. Socialna država se ne more graditi po nepravni, celo neustavni poti. Primer kaže, da je treba pri normiranju posebnih institutov v socialnih postopkih biti pazljiv tudi glede procesnega okvira, v tem delovati celovito. Celovitost se kaže nadalje v povezavi davčno-socialnega sistema. Končno naj bi odgovorni spoznali, da oblast ob morebitnih storjenih napakah ne sme iskati bližnjic, zlasti ne *praeter* ustavnim pravicam in socialno prikrajšanih upravičencev, temveč reševati problematiko sistemsko, vzporedno institucionalno (z zakoni) in instrumentalno (izvedbeno).

#### 4.2 Primeri »debirokratizacije« pri vlogah, vročanju in odločanju

Splošno in posebej za področje sociale je opazen pospešek debirokratizaciji v upravnih postopkih zagotovila pandemija covid-19. Toda zdi se, da je pri tem veliko nekritičnih potez ali poenostavitev uvedenih (predvsem) zaradi lažjega dela organov, kot so socialni zavodi, davčna služba ali UE. Poenostavitve pri vlaganju vlog in vročanju so bile logične za omejitev stikov in širjenja bolezni, toda sprva poudarjeno začasne zakonske poenostavitve (Kovač in Kerševan, 2020) so kmalu postale stalnica, prav za socialne zadeve. To naj bi bilo utemeljeno z domnevno zelo malim obsegom zlorab v letu 2020 pri vseh organih, kar po medijskih in spletnih objavah npr. na straneh MDDSZ ne drži popolnoma. In če bi držalo, je sporno, da so se namesto splošne deformalizacije ("ZUP", 1999) uvedli le posamezni odkloni zgolj s

podzakonskimi določbami. Na primer, Uredba o upravnem poslovanju kot izvedbeni predpis ("ZUP", 1999) je bila v letih 2002 in 2021 trikrat spremenjena v tem smislu, po kateri se e-vloge vložijo brez kvalificiranega e-podpisa, v skladu z EU Uredbo eIDAS *inter alia* pri zahtevah v davčnih postopkih, ali za izplačilo nadomestila za časčasne zadržanosti od dela in povračilo stroškov iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, pri uveljavljanju pravic do pokojnine in na podlagi invalidnosti, letnega dodatka, dodatka za pomoč in postrežbo, pravic brezposelnih oseb itd. Edini varovalki predstavljata vložitev vloge prek e-portalov pristojnih ZZZS, ZPIZ, ZRSZ ali FURS, kjer se stranki uradno dodeli identifikacijsko številko ali drug enolični identifikator, in določba, da se preverja istovetnost in voljo prosilca *in dubio* po splošnih pravilih ("ZUP", 1999).

Kakorkoli, po podatkih Ministrstva za javno upravo je bilo, v času pandemije covid-19, takih poenostavitev pri vseh organih vloženih e-vlog okoli 57 %, od tega okoli 60 % na e-naslov organa in ne prek portalov (enotnih vstopnih točk). Ta podatek kaže, da se celo v kriznih okoliščinah, kot je skrb za oddaljeno poslovanje zaradi zdravja, veliko strank kljub vsemu v upravnih postopkih odloča za fizične stike oziroma pri e-poslovanju bolj za enoznačno označbo organa naslovnika, kot vloge prek eUprave ipd. To nam pove, da kaže ob tovrstni debirokratizaciji in digitalizaciji namenjati pozornost uvajanju in promociji e-poslovanja, prek kvalificiranega ali deformaliziranega vlaganja vlog oziroma vročanja, ne pa njegovi izključnosti, predvsem v zadevah, kjer sta potrebna individualizacija obravnave in svetovanje, kot so različni socialni postopki.

Primerjava s Slovenijo zelo podobno Hrvaško, glede na njun pravni okvir pokaže, da so bilečasne rešitve glede covid-19 analogne, vključno s poenostavitvami glede pravic identitete, le s-poslovanjem in s tem vprašljivim načelom socialne skrbi (brez individualiziranega fizičnega svetovanja in ob možnosti pretežno e-vlog), upravnopravnega učinkovanja in pravnega varstva (Đanić Čeko in Tomeković, 2021). Zato se razpravlja, ne glede na nadrejenost *leges speciales*, o primerljivosti ali harmonizaciji področnih zakonov z ZUP. Po ustavnem pravu se namreč – kljub ali posebej v krizah – terjajo določene »formalnosti« (Kovač in Kerševan, 2020). Zato so zlasti na področju strokovne pomoči CSD delovali v skladu z minimalnimi procesnimi standardi, kolikor je bilo ob koronaukrepnih mogoče. Istočasno se je pojavilo več težav kot pred covid-19, kot je nasilje v družini (nekje do dvakrat več zadev), zato je ozaveščenost o socialni funkciji teh organov zelo pomembna.

Pod črto, trend, občutno zaznan za čas koronapandemije, ko zlasti vodstva socialnih zavodov v masovnih postopkih usmerjajo normodajalca k domnevnim poenostavitvam, pri čemer najprej v praksi delujejo poenostavljeno brez zakonske podlage, nato dosežejo spremembe praviloma (le) na vladni ravni, je sistemsko visoko zaskrbljujoč. Kolikor poseben ugotovitveni postopek na konkretni ravni posameznika po izkušnjah ni potreben, naj se razmerje deregulira, ne le procesno avtomatizira, čeprav prej ali slej na temelju zakona (Kovač, 2021). Taka ureditev strankam otežuje položaj, ker morajo še vedno pravice uveljavljati, a hkrati nimajo realnih možnosti sodelovanja v postopku in pravnega varstva, ki ni le na papirju.

Po drugi strani so prebojni sodelovalni pristopi, kjer se ustvari kompromis (*trade-off*), kot izhaja tudi iz ureditev v EU (Harlow in Rawlings, 2014). V to smer gre ureditev po Zakonu o debirokratizaciji (ZDeb), ki velja od januarja 2022, ko gre za vročanje upravnih pisanj na katerikoli e-naslov ali telefon, če stranka s tem soglaša. Toda paziti gre, da ljudje ne bodo zavedeni kot recimo ob debirokratizaciji glede odpovedi pravici do pritožbe ("ZUP", 1999), saj je marsikaka stranka šele naknadno spoznala, da ji je to prineslo hitrejšo izvršljivost pravice, vendar ob neizčrpanju dovoljene pritožbe izgubo dostopa do sodišča, čeprav na to ni bila opozorjena. Glede na izjemno različno naravo in težo upravnih postopkov, katerih redno nastopa povprečen član družbe že brez potrebe po socialni pomoči, je zato smotrno svetovati sprejem poenostavitve pri vlogah in vročanju le za posamezne zadeve in ne na zalogo npr. prek portala eUprava.

Eno večjih težav v upravni praksi predstavlja nadalje včasih sistematično postopanje upravnih organov, kot so ZZS ali šole, ko se o socialnih pravicah odloča brez izdaje odločb ali se obrazložene akte izda le na izrecno zahtevo strank. Za to sta lahko dva temeljna razloga. Prvič, v luči debirokratizacije se normodajalcem neredko zdi, da zlasti pri množičnih postopkih posamična obdelava in izdaja aktov ter vročanje niso potrebni oziroma terjajo domnevno nesorazmerno veliko časa in stroškov. Po Statutu Univerze v Ljubljani se tako o pravicah študentov odloča le z vpisom zaznambe odločitve v informacijskem sistemu, ob dodatnih kratkih rokih in fikcijah ter prekluzijah, kot je možnost pritožbe le ob predhodni zahtevi za obrazloženo negativno odločitev. Ali določba po Pravilih OZZ na temelju zakona ("ZZVZZ", 1992), ko se v odločbi imenovanega zdravnika ali zdravstvene komisije, ki se vroči delodajalcu kot *ex lege* stranki pri določenih pravicah, ne navaja podatkov o zdravstvenem stanju zavarovanca. Te določbe so problematične, ker lahko poseben postopek ureja le zakon in ne nižji akt, vsebinsko pa se po njih izda različna odločba

zavarovancu in delodajalcu, čeprav gre za isto posamično stvar in status strank v istem postopku. Manko obrazložitve, tu za delodajalca, izvotli pravico do učinkovitega pravnega sredstva in enakosti pred zakonom (Kovač, Remic in Sever, 2015). Takšne norme so nesprejemljive, saj vplivajo na ustavnopravni položaj prizadetih, čeprav se z njimi poskuša ščititi zasebnost, zato je nujna pretehtana sprememba zakonodaje (VČP, 2021).

Drugič, nekateri organi, kljub svojemu pogosto primarno socialnemu cilju, »debirokratizirano« ravnajo brez pravnega temelja, domnevno na primer zato, da bi privarčevali tisoče evrov zaradi poštnine pri kvalificiranem vročanju po ZUP, pa tudi pri odločanju o nadomestilu za začasno zadržanost z dela na ZZZS. Nadalje te institucije rade poudarijo, da v večini primerov z neposredno registracijo ali izplačilom pravic prosilcem ugodijo. Toda že prvi položaj je globoko sporen, drugi pa neposredno nezakonit, kar je poudarjeno, kadar gre za posege v pridobljene pravice, npr. do pokojnine po Zakona za uravnoteženje javnih financ, a je ZPIZ izdal le dopise oziroma »deklarativne« odločbe o taki protiustavnosti (Kovač, 2013). Med drugim je ravno socialno ministrstvo imelo važno vlogo v načelnem preizpraševanju, ali se pri odločanju(!) o oddaji otrok v rejo, kjer so bili CSD pristojni do začetka rabe Družinskega zakonika, vodi postopek in izda odločbo po ZUP, saj je sprva, še ob izrecnih ugovorih pravnih strokovnjakov, varuha človekovih pravic in sodnih odločbah zatrjevalo, da temu ni tako, kar je nevzdržno.

### 4.3 Primeri digitalizacije prek umetne inteligence in ISCS

Digitalizacija postopkov je primerjalno neizogiben trend, vendar zaradi pomanjkanja empatije (Ranchordas, 2022) – v smislu socialnih ciljev in nerazumevanja pomena postopkovnih jamstev tako *ex ante* še pred uvedbo posamičnega postopka kot *ex post* ob morebitni prizadetosti – pogosto vodi v nasprotno in usodne posledice namesto želenih prednosti, tako za oblast kot upravičence. Npr. na Nizozemskem je bilo v času do 2011 do začetka 2021 okoli 26.000 prejemnikov otroških dodatkov neupravičeno prepoznanih kot morebitnih upravičencev, ki so zlorabili pravice, ker je v sistem za odkrivanje goljufij vgrajen algoritem umetne inteligence pristransko ponderiral ljudi določene rase, v nasprotju z enakostjo pred zakonom in jamstvi poštenega postopka (t. i. *algorithmic fairness*). Ta zgodba naj opozori glede meja rabe umetne inteligence in skušnjav nadzornih tendenc oblasti, kot z oblikovanjem v državah članicah neposredno veljavne uredbe (predlog COM(2021) 206 final z dne 21. 4. 2021) skuša vodila poenotiti EU, da bi se nova koristna orodja uporabljalo v

prihodnje s čim manj stranpotmi. To omogočata zlasti predhodni in naknadni ustrezen nadzor (*conformity assessment, ex post surveillance*). Zgleda vreden pa je bil odziv (najvišjih) oblasti ob razkritju algoritmov in podatkov: niso se iskali izgovori, temveč se je pristopilo k sistemski nadgradnji, medtem ko je politično odgovornost z opravičilom prizadetim prevzela vlada in odstopila, *pro forma* torej (le!) zaradi pomena pravih upravnih-socialnih postopkov.

Podobni primeri so znani tudi od drugje. Na primer v ZDA je prišlo v sistemu MiDAS le v dveh letih (med 2015 in 2017) do napak pri avtomizaciji glede nadomestil za čas brezposelnosti, ko so se male napake štete kot zlorabe, s kar 93 % zmot. Po drugi strani nekatere države uvajajo sistemsko digitalizacijo s sorazmernim tehtanjem koristi za javno upravo in ljudi, tipično v Estoniji, kjer se skrbi vzporedno in vzdržno za razvoj digitalnih veščin, opremljenost, prek digitalne identitete tudi avtomatizirano pridobivanje otroških dodatkov itd. Kombinacija dejavnikov, kot so ustrezen ustavni in pravni okvir, majhnost države in internetna dostopnost, Estoniji za razliko od velikih držav omogočajo osredotočenost na institucionalne spremembe namesto posamične pobude, kar je recept za uspeh (Ranchordas, 2022). In Slovenija?

Pri nas digitalizacija napreduje počasneje in spet le parcialno. To ne pomeni, da je sistem vzoren ali da napak ni. Krovno je osnovna težava v veliki razpršenosti posameznih IS, kot so eUprava, eDavki, eSociala, zVEM, kjer ima vsak svoje značilnosti, kar posameznikom otežuje rabo digitalnih portalov in uveljavljanje pravic po e-poti. Statistični urad RS beleži recimo rabo interneta tudi po skupinah glede na starost, kjer je za leto 2021, kljub splošnemu povečanju dejanske e-komunikacije zaradi pandemije covid-19, delež rednih uporabnikov medomrežja opazno nižji, kolikor starejši so ljudje. V kategoriji 64–74 let, ki naj bi vključevala še dokaj aktivne ljudi, čeprav upokojene, gre za okoli 62 % ljudi, ki internet redno ali občasno uporabljajo, toda prek 30 % je v tej starostni skupini ljudi, ki interneta še niso uporabili. Med brezposelnimi je kar 30 % oseb brez digitalnih veščin, nadaljnja dobra tretjina ima pomanjkljivo znanje, kar Slovenijo uvršča pod povprečje EU. V teoriji je, ob danih okoliščinah, govor o digitalizaciji kot mehanizmu poglobljanja birokratizacije namesto njene odprave z vzpostavljanjem nove digitalne ločnice (*new digital divide* (Ranchordas, 2022)), ki bi pravzaprav terjala dodaten fizičen stik ranljivih skupin do uprave, ne manj, kakor kažejo trendi racionalizacije in odzivov na covid-19. Na primer po ugotovitvah slovenskega Varuha človekovih pravic je veliko postopkov na področjih sociale in zdravstva potekalo le videokonferenčno, kar vpliva na nižjo stopnjo varstva osebnega dostojanstva in uveljavljanje pravice biti



slišan, saj naj stranka ne bi bila objekt, temveč subjekt upravnega postopka. V tem okviru kaže pozornost med drugim posvečati uporabi jezikov narodnih manjših in tujcev (VČP, 2021). Prek avtomatiziranih, računalniško vodenih postopkov se ne upoštevajo ljudje kot subjekti, zato se kršijo ustavne pravice glede dostojanstva in varstva pravic (Avbelj, 2019).

Nadalje informacijski sistemi (IS) neredko *contra legem* določajo procesna dejanja in njihove posledice, pri čemer se nato predlaga »prilagoditev« zakonodaje, npr. s podajo zahtevkov oziroma izjav volje brez preverljive identitete, namesto brezkompromisne skladnosti informacijske podpore s predpisanim. Seveda ko gre za važna jamstva, med katerimi so ključni prav jasno izražena volja stranke, možnost dejanskega sodelovanja v postopku in učinkovito pravno varstvo. In najhujše: računalniški sistem, spet včasih kar mimo zakona, konceptualno sloni na predvidenih zlorabah prejemnikov socialnih pomoči. Tako se stranki bolj splača umakniti zahtevek npr. za varstveni dodatek, če CSD oziroma ministrstvo ocenjujeta, da ni pogojev za ugoditev, ker izdana zavrnilna odločba, ki bi sicer omogočila sodno presojo (23. in 157. člen Ustave), v programu samodejno vodi v znižanje socialne pomoči, saj aplikacija vračuna nedodeljen, a možen dodatek (Krivic, 2021). Ali se v IS ustvarjajo določeni akti, ki niso potrebni, kot so potrdila o podatkih iz uradnih evidenc, ki jih morajo organi pridobivati brez bremenitve strank, kar zavaja ljudi, da jih morajo predložiti sami ali najmanj zajeda v sredstva, namenjena razvoju potrebnih storitev.

V praksi se vse od leta 2011 priča o izjemni problematičnosti izvedbe oziroma kar nekaj mesecev nedelujočih informacijskih sistemov, zlasti ISCSO, ki namesto podpore pomeni veliko coklo v golem operativnem izvajanju zakona, kaj šele sistemsko. Čeprav bi sistem deloval tekoče, je pravno vprašljiv, saj med drugim ISCSO ponuja uradnim osebam le fiksno oblikovane akte in njihove dele brez možnosti sprememb njihovih delov, kar je izrazit poseg v načeli zakonitosti in samostojnosti, sploh ker je več primerov mankov glede določenih tipov odločitev, npr. pri socialnih pomočeh (Kovač in Remic, 2012).

Glede na trend splošnega zaostrovanja pogojev za pridobitev materialnih pravic in njihovega pogojevanja (Bubnov Škoberne & Strban, 2010), je nižanje ravni procesnih jamstev, kot so omejene možnosti sodelovanja v postopku, več prekluzij ali zamud pri uveljavljanju pravic sporno že na ravni regulacije predvsem v razmerju do ustavnih garancij (Babšek in Kovač, 2021). Enako izhaja iz ugotovitev upravnih

inšpekcijskih nadzorov: CSD strank v postopkih ne seznanjajo z ugotovitvami, s čimer so jim kršene procesne (npr. izjaviti se in druga jamstva po načelu varstva pravic strank) in posledično druge pravice (Kogovšek Šalomon, 2019). Bistvo vodenja postopkov na socialnih zavodih bi moralo biti osredotočenje na iskanje in razčiščevanje merodajnih okoliščin v dialogu z uporabniki, ne da se ta pooblastila in zlasti omogočanje obrambe strank štejejo za odvečno administriranje. Upravni postopek naj bi nasploh ne bil popolnoma mehanizirana dejavnost, saj terja ob uporabi abstraktne norme na konkretni dejanski stan vsaj določeno mero ustvarjanja prava uradnih oseb tudi na instrumentalni ravni, zato je tak pristop v osnovi zgrešen.

Navedeno se plastično kaže v vrsti položajev, ko sami uradniki npr. na CSD ali ZZZS ali UE izjavijo, da bi radi ugodili zahtevi stranke, a pač sistem tega ne omogoča. Toda ne gre za pravni, ampak računalniški sistem. Mimo tega večina uradnih oseb, čeprav so po temeljni izobrazbi recimo socialni delavci, ne zmore z vidika hierarhije upravne organizacije, naj bo v smislu podrejanja »sistemu«, z IS nad vrhovnimi predpisi ali zaradi posledične neizvršljivosti odločitev izven IS (npr. neizplačila t. i. »Word odločb« po ("ZUPJS", 2010), napisanih »na roko«). Kot predhodno poudarjeno, tu ne gre zgolj za birokratsko pasivnost teh ljudi, saj se včasih reši težava kar z ustno odrejenim posegom v ozadni program, ampak »riba smrdi pri glavi« (Krivic, 2021). Kajti z nejasnimi in stalno spreminjajočimi se predpisi, vrsto zapletenih obrazcev vlog ali generičnimi elementi se namesto posamezni stranki prilagojenem položaju ustvarja in pospešuje kafkovsko miselnost, nekatera le interna ali informacijsko-organizacijska, toda eksterno učinkujoča pravila. Rešitev je lahko samo načelna: oblikovati ciljno usmerjeno in nekazuistično zakonodajo ter obenem razvijati socialne in pravne vrednote pri odločevalcih, ki naj onemogočajo (samo) stranke, ki imajo očitno namen ali izkazano zgodovino zlorabe, medtem ko se naj vsem drugim pravično in zakonito zagotavljajo socialne pravice.

#### 4.4 Primeri dolgih rokov za odločanje v socialnih zadevah

Sistemske problem, zlasti z vidika učinkovitega procesiranja javnopravnih zadev, je odločanje vsaj v razumnem, če ne v predpisanem roku – toliko bolj pri socialnih pravicah zaradi običajno akutnih potreb strank, ki so neredko eksistencialne, za revne, azilante, otroke itd. (Kogovšek Šalomon, 2019). V slovenskih socialnih zadevah je to posebej velika težava, ponekod na ravni *lex specialis*, ko se določa glede na ZUP daljši ali krajši rok, ki mora biti po 22. členu Ustave upravičeno tak ali je neustaven (Avbelj, 2019), dodatno pa v praksi posamičnega odločanja.

Socialni predpisi poznajo neredko za stranke krajše roke, npr. le tri ali osem dni za pritožbo pri študentskih in zdravstvenih pravicah, kar je v kombinaciji z mestoma nesuspendivno pritožbo zelo vprašljivo. Največkrat pa so sporni roki za odločanje na prvi stopnji ali dalje o pritožbah, kjer se organom dopušča daljši rok. Na primer Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami iz leta 2000 je določal na obeh stopnjah kar šestmesečni rok, ker naj bi se v postopek vključene komisije kot izvedenci redkeje sestajale, da bi se sledilo rokom po ZUP, kar je USRS razveljavilo (odločba U-I-118/09-21, Up-502/09-9 z dne 10. 6. 2010). Take posebnosti posebej na ravni regulacije niso primerne za učinkovito realizacijo namena varstva ranljivih skupin, saj se na konkretni ravni ne izpolnijo zahteve, ki izhajajo iz zaveze države, da zagotavlja otrokom ali drugim varovanim ranljivim skupinam posebno varstvo in skrb. Tudi Sodišče EU dostop do sodišča, vključno z razumnim rokom odločanja, šteje za element učinkovitosti, nujen za izvajanje pravnega reda EU (C-403/16, *El Hassani v Poljska*, 13. 12. 2017) (Galetta, 2015).

Poleg neupravičenih posebnih pravil je izrazito žalostno realno stanje trajanja socialnih postopkov. Iz analiz na ravni vlade namreč izhaja, da je v več merjenjih največ zamud na področjih sociale in zdravja. Izmed skupno 54.902 zaostankov po zadnjih agregatno obdelanih podatkih iz leta 2017 spada pod resor socialnega ministrstva kar 43 odstotkov in zdravstvenega nadaljnjih 24 odstotkov (Dragos, Kovač in Tolsma, 2020). Prekoračitev rokov za odločanje je bilo na področju sociale npr. s 177.419 zaostanki od skupaj 346.717 na prvi stopnji in 5.522 od 10.778 na drugi stopnji ekscesno, čeprav je MDDSZ te zaostanke do konca leta 2019 zmanjšalo na okoli tretjino tistih iz leta 2017 in oktobra 2020 na še 236 zaostankov (VČP, 2021), kar še vedno ni malo. Zlasti če upoštevamo, da gre večinoma za socialne pravice, pri katerih so pogoji za priznanje že tako postavljeni nizko, kar vodi k razmeroma malo upravičencem, hitro odločanje pa je za te ljudi preživetvenega pomena, zato nekateri zakoni ravno za socialo posebej določajo nujnost postopanja (Đanić Čeko in Tomeković, 2021). Odločanje o upravnih (socialnih) zadevah mora biti hitro, a vendar ne na račun pravilno ugotovljenega konkretnega dejanskega stanja; prav tako hitrost ne more iti na škodo procesnih upravičenj, ki zagotavljajo poštenost postopka. Izjeme, ko se vodi skrajšani postopek brez sodelovanja stranke, mora predvideti zakon, ne da jih organi skušajo izigravati kot pravilo za svoje lažje delo.

Zato ni presenetljivo, da za socialo sistemsko problematiko zamud prepoznavna Varuh človekovih pravic (VČP, 2021). Po poročilu za leto 2020 Varuh ugotavlja, da se je obseg dela zaradi covid-19 povečal za okoli 1.500 zadev več, kar skupaj znese obravnavo 6.852 zadev ali 33 % rast glede na leto poprej. Žalostno je dejstvo, da je velik delež utemeljenih od teh zadev povezan z zagovorništvom ogroženih otrok in problematiko šolanja na daljavo ter posledičnih težav revnih ali šolajočih se na podeželju ali otrok s posebnimi potrebami. Nazadovanje stanja namesto vsaj odprave preteklih kršitev v izvršilni veji oblasti in sodstvu je razvidno tudi na področju žensk, invalidov, starejših, tujcev in drugih ranljivih skupin. Na primer dolgotrajno odločanje ZPIZ je večleten problem, a zavod se »zagovarja«, da je zaradi sprememb zakona težko uvesti ustrezne računalniške aplikacije ...

Primeri Varuha pa prihajajo z različnih podpodročij, med drugim glede osebne asistencije ali denarne socialne pomoči (tudi izredne, ki kaže na akutnost položaja), za katero je bilo zaproseno decembra, šele z marcem 2021, pri čemer je problematično, ker zadevni organi »opravičujejo« svoje ravnanje, češ da je vendar zaradi takojšnje izvršljivosti pomoč bila izplačana že januarja, pri tem pa očitno ne razumejo celovitosti ureditve in pomena (ostalih) ustavnih jamstev, kot je pravica do pravnega varstva. Ali: neredke so zamude zaradi sodelovanja zdravniške ali invalidskih komisij pri delovanju CSSD, ZZZS in ZPIZ, pri pravicah, kot ta nega otroka ali ugotavljanje invalidnosti, s problematikami delitve oziroma nejasnih pristojnosti, nerazumevanja pomena posebnega ugotovitvenega postopka in povezane pravice izjaviti se, omejevanjem dokaznih sredstev, mankom ali pretiranim varstvom občutljivih podatkov glede na status strank v postopku. Dodatno je Varuh večkrat zaznal konkretne primere (pre)dolgotrajnega, včasih večletnega odločanja o mednarodni zaščiti, kjer je kot enega razlogov opredelil nejasnosti pri dokazovanju, kot vzrok zamud pri OZZ pa že dlje opozarja na nedorečene pristojnosti in neuskkljenosti postopkov med ZZZS in ZPIZ ter dolgotrajnost odločanja Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada RS in MDDSZ npr. glede štipendij. Prav tako je bilo najdenih precej zamud in neenake obravnave ter preozkega tolmačenja javnega interesa glede obvez in vračil davčnih zavezancev na FURS, kar se tiče pomoči gospodarstvu.

#### 4.5 Povzetek naukov iz analiziranih primerov

Da bi prek analize dobrih in slabih primerov iz prakse skušali ureditev *de lege ferenda* izboljšati, s tem pa tudi izvajanje pravil na operativni ravni, kaže sklepno izpostaviti nekaj generaliziranih načel in pravil, ki so ključna za pravno in socialno državo v ustavno-sistemskem in upravno-procesnem smislu. To velja za obe ravni, normiranja in izvrševanja predpisov, saj le obe skupaj tvorita pravno in socialno državo, v EU ali RS npr. prek Evropske socialne listine (Korpič-Horvat, 2021). S tem se odgovarja na raziskovalno vprašanje, kot je bilo oblikovano v uvodu, tj. kako se kažeta pomen in vsebina procesnih načel in pravil pri uveljavljanju socialnih pravic. Določene vsebine oziroma načela in pravila socialnih in sistemskih predpisov so pri tem očitno poglobitna za uveljavljanje ustavnih in mednarodnopravnih jamstev v oblastnih razmerjih.

Te vsebine so zlasti temeljna načela in pravice, kot jih določajo akti EU (Harlow in Rawlings, 2014), Ustava RS in slovenska splošna procesna ureditev ureditve ("ZUP", 1999). Analitičen pregled po v nadaljevanju, v Tabeli 2 izpostavljenih problematik, nedvoumno pokaže sliko nerožnatega stanja. Tabela razkriva dokaj sistematičen prikaz in obenem manko ali kršitve načel in pravic, ki tvorijo dobro upravo v EU. To je zlasti očitno, če primerjamo Tabelo 1 iz razdelka 2 in Tabelo 2 iz razdelka 4, ko vidimo, da že izbrani primeri stranpoti v nedavni slovenski praksi posegajo v cel niz za evropski prostor uveljavljenih standardov (Auby, 2014).

Iz tabele izhaja, da niti slovenski normodajalci niti izvedbeni socialni zavodi ali drugi pristojni ne razumejo ustrezno, kdaj gre pri socialno-upravnih postopkih za take razlike, da je posebna oziroma poenostavljena ureditev smiselna in želena, kdaj pa v neposrednem nasprotju s temeljnimi garancijami demokratične oblasti (Galetta, 2015).

Ta prikaz (žal) ni izčrpan, saj se z novimi poskusi zlasti »debirokratizacije« zakonodaje uvajajo nove in nove »rešitve«, največkrat nepremišljene, zato parcialno ali celo kontra socialno učinkujoče. Tako tudi iz ugotovitve Varuha izhaja, da je delež kršitev načel dobre uprave eden največjih, takoj za enakostjo pred zakonom v 83 zadevah od 504 utemeljenih v letu 2020, pri čemer opozarja (VČP, 2021), da (niti) »*nizredne razmere ne smejo rezultirati v spregledu temeljnih procesnih jamstev*«

Tabela 2: Procesna načela in pravila pravne in socialne države po naukih izbranih primerov

Primer(i) s socialnega področja; raven spornosti (normativno institucionalno/ izvedbeno instrumentalno)	Prizadeta ustavna jamstva prek (manka ali kršitve) procesnih pravil
Informativni izračuni socialnih pravic;  normativni manki, zato tudi izvedbene napake	Delitev oblasti in zakonitost (postopek se ureja in to z zakonom), samostojnost pristojnih organov (CSD) Javni interes in utemeljena pričakovanja, kaj (ne) sodi med prejemke in da oblast ravna sistemsko zakonito) Pravomočnost, pravna varnost Resnična dejstva kot temelj zakonitosti (manko kakovosti podatkov)
Poenostavitve pri vlogah, vročanju in obličnosti odločb;  normativno in/ali izvedbeno	Varstvo pravic strank in enakost pred zakonom Spoštovanje zakonskih pravic strank ne glede na breme organov, sorazmernost Delitev oblasti (poenostavitve brez zakonske podlage) Pravica do učinkovite pritožbe in sodnega varstva Transparentnost in odgovornost
Digitalizacija;  normativni manki, zato tudi izvedbene napake	Osebnostno dostojanstvo Pravice obrambe (biti slišan itd.) Pravica do učinkovite pritožbe in sodnega varstva Delitev oblasti in zakonitost (IS nad zakonom?)
Dolgotrajnost postopkov;  včasih normativno, večinoma izvedbeno	Odločanje brez nepotrebnega odlašanja Upravičena pričakovanja Enako varstvo pravic in socialna država Učinkovito pravno varstvo
<i>Vsi primeri zbirno</i>	<i>Dobra uprava, poštenost in skrbnost</i>

Vir: lastna analiza po v predhodnih razdelkih navedenih virih.

Zato bi bile nujne spremembe na ravneh ZUP (Kovač, 2016) in socialne zakonodaje. Niti iskrena želja, izboljšati socialni položaj v skupnosti, ne more pomeniti dopustnega odklona od ustaljenih načinov določanja pravic na splošni in abstraktni ravni in njihovega podeljevanja posameznikom na konkretni ravni. Prizadetost določenega jamstva skoraj vedno vodi v sočasno prizadetost drugih garancij, saj le nabor vseh načel dobre uprave skupaj tvori sistemsko demokratično postopanje.

Nadalje primeri in tabela prikazujejo nujno povezanost družbenih sistemov, ko gre za javno upravljanje, kar velja na socialnem področju na več ravneh. Prvič, kar ni pravno, ne more biti dolgoročno in vzdržno socialno. Drugič, davčno-socialni sistem je celota; ko se kreira ali omejuje socialne pravice in/ali javne dajatve, se morajo sorazmerno upoštevati viri socialnih pravic, zlasti pri posegih v že pridobljena ali utemeljena pričakovanja. Nadalje je pomembno razumeti, da ima tudi davčni ali drug upravni organ, v določenih zakonskih primerih, socialno funkcijo (npr. FURS v postopkih odrejanja pomoči, odpisa, obročnega in odloženega plačila davčne

obveznosti). In obratno: socialni organi naj se zavedajo omejenosti virov na ravni sistema. Tretjič, če se posega v pravice ranljivih oseb, se prej ali slej tak odnos slabe uprave vzpostavi do vseh strank. In obratno: spoštovanje pravic ranljivih ljudi je koristno za katero koli družbeno skupino, saj povečuje zavedanje o pomenu upravičenj, družbeno vključenost in zaupanje v oblast. To drži toliko bolj, ko gre za ljudi z večplastno ranljivostjo, npr. revni otroci, starejši invalidi, LGBT-osebe kot azilanti (Kogovšek Šalomon, 2019). Četrtrič, odpravo administrativnih ovir je treba gledati skozi prizmo ustavnih pravic, digitalizacijo pa jemati kot družbeno spremembo in ne le ozko tehnološko preobrazbo. Vse skupaj pomeni skrb za vključenost, da bo kohezija družbena, socialna in digitalna.

Če se procesno pravo ne ujema s cilji materialnopravne ureditve ali je podcenjeno, je bodisi prizadet javni interes bodisi pravice strank in pri ranljivih skupinah upravičencev praviloma oboje. Zato identificirane vrzeli pravne ureditve in organizacijsko-informacijskih vidikov njenega terjajo stalno preverjanje. V primeru omejenih možnosti tolmačenja predpisov v duhu pravne in socialne države prek upravnno-sodne prakse pa je nujno njeno dopolnjevanje.

Socialne pravice seveda niso absolutna kategorija, posegi vanje bodo z nadaljnjim krčenjem glede na demografske in druge trende stalnica. A izvedejo naj se tako, da bodo ljudem razvidni in realno omogočeni enakost pred zakonom, sorazmernost, nediskriminatornost, osebno dostojanstvo, pravice obrambe na čelu z učinkovitim pravnim (sodnim) varstvom. Naloga vladajočih ne more biti nikoli resnična ali navidezna racionalizacija upravljanja v javnih zadevah, ampak ponuditi ob tem vedno legitimno sorazmeren nabor ukrepov, če naj bo to skladno z vrednotami evropske demokracije.

## 5 Zaključek

Procesna ureditev glede na (ne)spoštovanje ustavnih jamstev na področju sociale, zaradi posebnosti ranljivih skupin upravičencev toliko bolj kot sicer, lahko podpre ali s podcenjevanjem postopkovnih razsežnosti vsebinski smoter določenega zakona in socialne države ogrozi ali celo izniči. Postopek zlasti v upravnih razmerjih med posameznikom in oblastjo pomeni orodje demokracije, zato ima pomemben vpliv na družbo, naj bo pozitiven ali negativen. Čeprav postopek sam po sebi ni le instrumentalne narave glede na vsebino zakona, saj med drugim *per se* varuje ustavno

zajamčene pravice strank v razmerju od oblasti, je pravna ureditev lahko učinkovita le, če sta materialnopravna in procesnopravna regulacija sovpadajoči.

Skrajni čas bi bil, da bi se, glede na v tem prispevku (pre)veliko analiziranih spornih primerov z raznih socialnih področij, sistemsko pristopilo k izboljšavam. Krovna za izboljšave pa je najprej neizogibna zavest o povezanosti in pomenu pravne in sociale države na področnih ministrstvih, ki obravnavajo ranljive skupine (socialno, zdravstveno, šolsko, finančno idr.), vključno s pomenom ustavnih jamstev, kot so utemeljena pričakovanja, enakost pred zakonom in enako varstvo pravic, pravica biti slišan, učinkovito pravno (zlasti sodno) varstvo. Ta jamstva niso administrativne ovire, ne glede na posledično breme socialnih zavodov in drugih organov, ki vodijo zadevne postopke. Treba jih je spoštovati predvsem na institucionalni ravni pri normiranju. In enako na izvedbeni ravni, naj bo pri uvajanju digitalizacije ali v posameznih socialno determiniranih postopkih, če naj slovenska pravna ureditev in praksa zadostita vrednotam in pravilom EU in lastnega ustavnega okvirja. To posebej velja za uresničitev mednarodnopravnih in ustavnih načel v upravnih razmerjih, da so javne politike učinkovite, a izvajana oblast demokratična.

### Pravni viri

- "Listina EU". (2010). Uradni list EU (83/389 z dne 30. 3. 2010).
- "ZDavP-2". (2006). Zakon o davčnem postopku. Uradni list RS (13/11-UPB, 32/12, 94/12, 101/13-ZDavNep, 111/13, 22/14-odlUS, 25/14-ZFU, 40/14-ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18-ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20-odlUS, 203/20-ZIUPOPdve).
- "ZPIZ-2". (2012). Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Uradni list RS (96/12, 39/13, 99/13-ZSVarPre-C, 101/13-ZIPRS1415, 44/14-ORZPIZ206, 85/14-ZUJF-B, 95/14-ZUJF-C, 90/15-ZIUPD, 102/15, 23/17, 40/17, 65/17, 28/19, 75/19, 139/20, 189/20-ZFRO, 51/21, 121/21, 162/21, 196/21-ZDOsk).
- "ZSVarPre". (2010). Zakon o socialno varstvenih prejemkih. Uradni list RS (61/10, 40/11, 14/13, 99/13, 90/15, 88/16, 31/18, 73/18, 196/21-ZDOsk).
- "ZUP". (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS (80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 105/06-ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20-ZIUOPdve, 3/22-ZDeb).
- "ZUPJS". (2010). Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev. Uradni list RS (62/10, 40/11, 40/12-ZUJF, 57/12-ZPCP-2D, 14/13, 56/13-ZŠtip-1, 99/13, 14/15-ZUJFO, 57/15, 90/15, 38/16-odlUS, 51/16-odlUS, 88/16, 61/17-ZUPŠ, 75/17, 77/18, 47/19, 189/20-ZFRO).
- "ZZVZZ". (1992). Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Uradni list RS (72/06-UPB, 114/06-ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10-ZUPJS, 87/11, 40/12-ZUJF, 21/13-ZUTD-A, 91/13, 99/13-ZUPJS-C, 99/13-ZSVarPre-C, 111/13-ZMEPIZ-1, 95/14-ZUJF-C, 47/15-ZZSDT, 61/17, 64/17, 64/17, 36/19, 189/20, 51/21, 159/21, 196/21-ZDOsk).

### Literatura

- Auby, J.-B. (2014). *Codification of administrative procedures*. Bruselj: Bruylant.
- Avbelj, M. (2019). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova univerza, EPF.



- Babšek, M. in Kovač, P. (2021). Informativni izračun kot pravni presadek: od dohodnine do socialnih pravic. *Podjetje in delo*, 47(1), 19-39.
- Bagari, S. in Strban, G. (2019). Podobnosti in razlike med upravnimi in socialnimi zadevami. *Pravosodni bilten*, 40(1), 9-24.
- Bubnov Škoberne, A. in Strban, G. (2010). *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV.
- Dragos, C. D., Kovač, P. in Tolsma, H. (2020). *The sound of silence in European administrative law*. Palgrave Macmillian.
- Đanić Čeko, A. in Tomeković, Ž. (2021). Odbrana posebna upravna postopanja u području socijalne skrbi u izvanrednim okolnostima izazvanim covid-19. V Ž. Sudarić in T. Petrašević, *Zbornik međunarodne konferencije Razvoj javne uprave* (str. 93-106). Vukovar.
- Galetta, D.-U., Hofmann, H., Puigpelat, O. in Ziller, J. (2015). *The general principles of EU administrative procedural law*. Bruselj: Evropski parlament.
- Harlow, C. in Rawlings, R. (2014). *Process and procedures in EU administration*. Oxford, Portland: Hart.
- Jerovšek, T. in Kovač, P. (2008). *Posebni upravni postopki*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kerševan, E. in Androjna, V. (2017). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: Lexpera.
- Kogovšek Šalomon, N. (2019). *Upravno pravo, ranljive skupine in človekove pravice*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Korpič-Horvat, E. (2021). Nekatere presoje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, pomembne za zmanjševanje revščine in socialne izključenosti. *Delavci in delodajalci*, 537-56.
- Kovač, P. (2013). Pravno varstvo prejemnikov pokojnin: študija primera 143. člena Zakona za uravnoteženje javnih financ. *Delavci in delodajalci*, 13(1), 29-54.
- Kovač, P. (2016). The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends. *Review of Central and East European Law*, 41(3/4), 427-61. doi:10.1163/15730352-04103007.
- Kovač, P. (2021). Debureaucratization limits in administrative procedures codification: lessons from Slovenia. *Administrative Sciences*, 11(1), 1-17. doi:10.3390/admsci11010001.
- Kovač, P. in Kerševan, E. (2020). *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Kovač, P. in Remic, M. (2012). Pravna in socialna varnost uveljavljanja pravic iz javnih sredstev – izbrani upravno-procesni problemi. V P. Pevcin, *Razumen in razumljen javni sektor* (str. 1-12). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., Remic, M. in Sever, T. (2015). *Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Krivic, M. (2021). Kako računalniški "sistem" izniči ustavo in zakon. *Pravna praksa*, 40(41/42), 10-11.
- Pavčnik, M. (2001). *Teorija prava*. Ljubljana: GV založba.
- Ranchordas, S. (2022). Empathy in the digital administrative state. *Duke Law Journal*, 72(v tisku), 1-54.
- Rose-Ackerman, S. in Lindseth, P. (2010). *Comparative administrative law*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Stare, J. in Pečarič, M. (2021). *Znanost o javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- VČP. (2021). *Letno poročilo Varuha človekovih pravic RS za leto 2020*. Ljubljana: Varuh človekovih pravic RS.

