

Izvršba FURS na denarno socialno pomoč po t. i. »Šutarjevem zakonu«

Kritična ustavno-sistemska presoja po metodologiji *AI Analitik javne oblasti*

Avtor metodologije in analitičnega okvira: mag. Franc Derganc

Vir analize: sistem *AI Analitik javne oblasti*

Avtor: mag. FRANC DERGANČ

Datum: 3.2.2026

Pred-uvod (kaj povedo poglavja I-IV)

Pričujoči prispevek je zasnovan kot sistemska in metodološko strukturirana presoja načina izvajanja izvršbe Finančne uprave Republike Slovenije na denarno socialno pomoč po t. i. »Šutarjevem zakonu«. Njegov namen ni politična ali ideološka ocena zakonodajne politike ter ne presoja posameznih upravnih ali sodnih odločitev, temveč preverjanje, ali konkretni način delovanja javnega organa v praksi spoštuje ustavne meje izvrševanja oblasti. Osrednje izhodišče analize je, da zakonitost javnega ukrepa v ustavni demokraciji ni zgolj vprašanje formalne skladnosti z zakonom, temveč vprašanje materialne skladnosti z ustavnimi pravicami in načeli socialne države.

Prispevek zato uporablja metodološki okvir *AI Analitik javne oblasti*, ki javne politike presoja po dejanskih učinkih na človeka, ne zgolj po administrativni učinkovitosti. Težišče presoje se premakne z vprašanja, koliko je država izterjala, na vprašanje, ali je pri tem ohranila človekovo dostojanstvo, minimalno jedro preživetja ter posebno varstvo otrok. V tem smislu članek izhaja iz razlikovanja med output in outcome ter med formalno zakonitostjo in ustavnopravno legitimnostjo.

Struktura besedila sledi tej logiki.

V prvem poglavju so predstavljene temeljne **materialne ugotovitve o naravi izvršbe in njenih učinkih na eksistenčni položaj posameznika**. Članek ponuja analitično oceno možne ustavnosodne presoje ukrepanja FURS iz točke II, če bi bilo to ravnanje predloženo Ustavnemu sodišču v odločanje.

V drugem poglavju je opravljena **empirična in normativna analiza uradnega obvestila Finančne uprave ter prikazana razlika med administrativno učinkovitostjo in človekovopravno uspešnostjo**.

Tretje poglavje pretvori te ugotovitve v operativno orodje presoje – **strukturirano check-listo, ki abstraktne ustavne zahteve prevede v preverljive procesne in materialne pogoje**.

Četrto poglavje pa predstavlja **sklepno normativno sintezo**, ki pokaže, da je izvršba ustavno dopustna le, če je že na sistemski ravni zasnovana tako, da izključuje možnost nepovratne socialne škode.

Celota tako ne predstavlja zgolj kritike konkretnega upravnega ravnanja, temveč poskus vzpostavitve splošnega standarda dobre uprave, po katerem mora biti vsako izvrševanje javne oblasti merjeno po tem, ali dejansko varuje pogoje človeškega obstoja. Šele ob izpolnitvi tega merila je mogoče govoriti o zakonitem in ustavno skladnem delovanju države.

Kazalo vsebine

Izvršba FURS na denarno socialno pomoč po t. i. »Šutarjevem zakonu«	1
Kritična ustavno-sistemska presoja po metodologiji <i>AI Analitik javne oblasti</i>	1
Pred-uvod (kaj povedo poglavja I-IV)	1
I. Kaj ta članek dejansko pokaže: materialna resnica izvršbe	3
II. Analiza obvestila FURS, ki nam sporoča, kako učinkovito deluje FURS na področju »izterjave prekrškarjev«	7
III. Od normativne analize k operativni presoji: metodološki most	14
IV. CHECK-LISTA ZA USTAVNO PRESOJO	16

I. Kaj ta članek dejansko pokaže: materialna resnica izvršbe

Pričujoči članek ne obravnava politične ali ideološke utemeljenosti t. i. »Šutarjevega zakona« in ne presoja posameznih upravnih ali sodnih odločitev Finančne uprave Republike Slovenije.

Njegov namen je metodološko ožji in hkrati strožji: **preveriti, ali način izvajanja izvršbe, kakor je predstavljen v uradnem zapisu FURS, v konkretnih življenjskih okoliščinah še vedno spoštuje ustavne meje izvrševanja oblasti.** Analiza se zato ne ustavi pri vprašanju formalne zakonitosti, temveč presoja materialne učinke ukrepa na človeka.

Prva temeljna ugotovitev članka je, da formalna zakonitost sama po sebi ne zadošča za ustavno legitimnost delovanja države. Iz uradnega sporočila FURS izhaja, da organ razpolaga z zakonsko podlago, da je sposoben organizacijsko učinkovito izdajati sklepe o izvršbi in da je mogoče izterjati določene zneske javnih terjatev. Vse to izkazuje administrativno učinkovitost sistema.

Vendar ustavni red Republike Slovenije zahteva več kot zgolj formalno skladnost z zakonom.

Država mora pri vsakem posegu v pravice posameznika hkrati zagotavljati spoštovanje človekovega dostojanstva, minimalno socialno varnost, posebno varstvo otrok ter pravičen in sorazmeren postopek. Zakonitost je tako le izhodišče, ne pa končni kriterij dopustnosti posega. Kadar sistem meri zgolj obseg izterjave, ne pa tudi posledic, ki jih ima takšna izterjava za konkretne ljudi, nastane razkorak med pravno veljavnostjo ukrepa in njegovo ustavno sprejemljivostjo.

Druga ključna ugotovitev izhaja iz narave denarne socialne pomoči kot predmeta izvršbe. Denarna socialna pomoč ni običajen dohodek ali razpoložljivo premoženje, temveč predstavlja eksistenčni minimum in zadnjo varnostno mrežo socialne države. **Njena funkcija ni akumulacija premoženja, temveč zagotavljanje osnovnih pogojev preživetja.** Poseg v takšen dohodek zato ni primerljiv z rubežem nadstandardnega premoženja ali tržnih prihodkov, temveč pomeni neposreden poseg v materialne pogoje človekovega obstoja. Če izvršba lahko privede do nezmožnosti plačila ogrevanja, hrane ali drugih nujnih življenjskih potrebščin, pravni problem preseže raven davčne ali izvršilne učinkovitosti in postane vprašanje varstva človekovega dostojanstva. V takšnih okoliščinah mora država dokazati, da poseg nikoli ne prebije minimalnega jedra socialne varnosti. Brez vgrajenih varovalk, ki bi to preprečevale, takšnega dokaza ni mogoče podati.

Posebno težo ima tudi položaj otrok. Posledice izvršbe se praviloma ne ustavijo pri dolžniku, temveč se neposredno prenašajo na družinske člane, zlasti na mladoletne otroke, ki sami niso nosilci prekrškovne odgovornosti. Zmanjšanje dohodka gospodinjstva lahko vpliva na prehrano, ogrevanje, bivanjske razmere in dostop do izobraževanja. S tem se posega v ustavno varovano področje posebnega varstva otrok in družine ter v mednarodne obveznosti države, ki zahtevajo, da je korist otroka primarno vodilo pri vseh ukrepih javne oblasti. Če sistem izvršbe teh učinkov ne prepozna in jih ne prepreči, se sankcija, namenjena dolžniku, dejansko prelije na najranljivejše člane družbe. Takšen rezultat je težko združljiv z načelom socialne države in s pozitivnimi obveznostmi države do otrok.

Tretja osrednja ugotovitev članka se nanaša na vprašanje porazdelitve tveganj. Vsak upravni sistem se lahko zmoti. Odločilno vprašanje pa je, kdo nosi posledice takšne napake. Če se izvršba sproži avtomatično (**četudi ZUP-2 zahteva pridobitev podatkov, predhodno od CSD**),

brez individualne presoje socialnega položaja in brez takojšnjih varovalnih mehanizmov, ki bi ob nevarnosti škode postopek ustavili, breme sistemske napake ne nosi država, temveč posameznik. Posameznik je tisti, ki ostane brez sredstev za preživetje, ki mora naknadno uveljavljati pravna sredstva in ki nosi posledice časa, v katerem škoda že nastaja. Takšen prenos tveganja pomeni obrat logike pravne države, saj moč ostane na strani oblasti, posledice pa na strani najšibkejših. Standardi dobre uprave zahtevajo nasprotno: sistem mora biti zasnovan tako, da napake prvenstveno bremenijo državo, ne pa človeka.

V tem kontekstu check-lista, ki sledi v zgornjem poglavju, ne predstavlja novega pravnega standarda ali nadomestila sodne presoje, temveč operacionalizacijo že obstoječih ustavnih zahtev. Njena funkcija je pretvoriti abstraktna načela v preverljive pogoje, s katerimi je mogoče presoditi, ali posamezen program ali ukrep v praksi še vedno varuje človekovo dostojanstvo. Namesto vprašanja, ali je ukrep zgolj dovoljen z zakonom, se tako postavi bistveno strožje vprašanje, ali ukrep v realnem življenju dejansko ščiti človeka. Šele pritrdilen odgovor na to vprašanje omogoča sklep o ustavni dopustnosti izvrševanja oblasti.

Temeljno sporočilo članka je zato preprosto: država lahko izvršuje sankcije, vendar ne sme pri tem ogroziti minimalnih pogojev preživetja ljudi, ki jih je po ustavi dolžna varovati. Kadar izvršba poseže v socialni minimum brez materialnih varovalk, problem ni več zgolj upravni procesen, temveč postane vprašanje ustavnega varstva človekovega dostojanstva. Prav tu se začne potreba po sistemski, strukturirani in preverljivi presoji, kakršno omogoča naslednja check-lista.

Ustavnopravni sklep v obliki izreka in obrazložitve, kot bi ga (verjetno) moralo sprejeti Ustavno sodišče ko in če bi presojalo vprašanje iz tega članka:

Izrek

1. Ureditev oziroma način izvajanja izvršbe, ki dopušča poseg v denarno socialno pomoč brez vnaprej zagotovljenih materialnih in procesnih varovalk, s katerimi je mogoče preprečiti ogrožitev minimalnih pogojev preživetja posameznika in njegovih otrok, ni v skladu z ustavnimi zahtevami po varstvu človekovega dostojanstva, socialne varnosti ter posebnem varstvu otrok.
2. Izvršba na sredstva, namenjena zagotavljanju eksistenčnega minimuma, je ustavno dopustna le, če je zasnovana tako, da že na sistemski ravni izključuje možnost nepovratne socialne škode ter zagotavlja učinkovito individualno presojo in dejansko varstvo pravic pred nastankom posega.

Obrazložitev

- A. Izvrševanje pravnomočno ugotovljenih javnopravnih obveznosti in izterjava glob predstavljata legitimen cilj države ter sodita med njene temeljne pristojnosti pri zagotavljanju učinkovitosti pravnega reda. Takšni ukrepi praviloma pomenijo dopusten poseg v premoženjsko sfero posameznika, če temeljijo na zakonu in zasledujejo ustavno dopusten cilj. Posegi države v premoženjske pravice so po ustaljeni konvencijski presoji dopustni, kadar so zakoniti, zasledujejo javni interes ter ohranjajo pravično ravnotežje med javnim interesom in pravicami posameznika (1).

- B. Vendar ta pristojnost ni neomejena. Država je pri izvrševanju oblasti vezana na načelo pravne države ter na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vsak poseg mora zato prestati strogi test sorazmernosti, ki zahteva presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Takšno metodologijo presoje je kot ustavni standard razvilo tudi ustavnosodno odločanje (2). Ukrep, ki preseže nujno potrebno mero ali posamezniku nalaga prekomerno breme, je ustavno nedopusten.
- C. Pri izvršbi, ki posega v denarno socialno pomoč, je presoja še posebej stroga. Denarna socialna pomoč predstavlja eksistenčni minimum in s tem materialni pogoj za uresničevanje človekovega dostojanstva ter pravice do socialne varnosti. Poseg v tak dohodek zato ne pomeni zgolj omejitve premoženja, temveč lahko pomeni poseg v samo jedro ustavno varovanih pravic. Tudi konvencijska sodna praksa poudarja, da morajo biti pravice praktične in učinkovite, ne zgolj teoretične ali navidezne (3). Država mora zato z normativno in organizacijsko ureditvijo aktivno preprečiti, da bi njeni ukrepi posameznika pahnili pod prag dostojnega življenja. To predstavlja pozitivno obveznost države, ki presega zgolj dolžnost neposeganja (4).
- D. Posebno težo ima položaj otrok. Kadar se posledice izvršbe prenesejo na mladoletne osebe, mora biti njihova korist primarno vodilo presoje. Država je dolžna zagotoviti povečano stopnjo varstva ter preprečiti, da bi sankcije, namenjene dolžniku, dejansko prizadele otroke ali ogrozile njihov razvoj (5).
- E. Če ureditev izvršbe dopušča, da do posega v sredstva, nujna za preživetje, pride brez predhodne individualne presoje socialnega položaja ter brez mehanizmov, ki bi tak poseg samodejno preprečili, takšen ukrep ne preстане testa nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Varstvo pravic namreč ne more biti prepuščeno zgolj naknadnim pravnim sredstvom, saj ta praviloma ne morejo odpraviti že nastalih posledic. Posegi, ki povzročijo nepovratno škodo, niso združljivi z zahtevo po učinkovitem varstvu pravic (6).
- F. V takšnih okoliščinah izvršba sicer lahko ohrani formalno zakonitost, vendar izgubi ustavnopravno legitimnost. Pravice, ki naj bi jih pravni red varoval, postanejo dejansko neučinkovite in zgolj navidezne. Takšno stanje pomeni, da država ni zagotovila učinkovitega varstva človekovih pravic, kar je po ustaljeni ustavnosodni presoji neskladno z bistvom ustavne države (7).
- G. Zato je ustavno dopustna le takšna ureditev izvršbe, ki že na sistemski ravni preprečuje nepovratno socialno škodo ter zagotavlja, da breme morebitnih napak nosi država, ne pa posameznik ali otrok. Ureditev, ki tega ne zagotavlja, ne vzpostavlja pravičnega ravnotežja med javnim interesom izterjave ter varstvom temeljnih pravic posameznika in je zato materialno protiustavna.

SODNA PRAKSA – VIRI

(1) **Sporrong and Lönnroth v. Sweden** – Evropsko sodišče za človekove pravice, 1982
Vzpostavljen standard »pravičnega ravnotežja« med javnim interesom in lastninsko pravico; država posamezniku ne sme naložiti pretiranega bremena.

(2) **U-I-18/02** – Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2003
Sistematizacija testa sorazmernosti (primernost–nujnost–sorazmernost v ožjem smislu) kot splošnega merila presoje posegov države.

(3) **Airey v. Ireland** – Evropsko sodišče za človekove pravice, 1979

Načelo, da morajo biti pravice »praktične in učinkovite, ne teoretične ali iluzorne«; relevantno za dejansko dostopnost socialnih pravic.

(4) **Osman v. United Kingdom** – Evropsko sodišče za človekove pravice, 1998

Razvoj doktrine pozitivnih obveznosti države: dolžnost aktivnega preprečevanja predvidljive škode posameznikom.

(5) **Neulinger and Shuruk v. Switzerland** – Evropsko sodišče za človekove pravice, 2010

Načelo primarnosti koristi otroka; pri ukrepih države mora biti otrokova korist osrednje merilo presoje.

(6) **Béláné Nagy v. Hungary** – Evropsko sodišče za človekove pravice, 2016

Odvzem socialnih pravic, ki posameznika potisne pod prag eksistence, lahko pomeni nesorazmeren poseg v premoženjske in socialne pravice.

(7) **U-I-109/10** – Ustavno sodišče Republike Slovenije, 2011

Ustavna zahteva po učinkovitem (ne zgolj formalnem) varstvu pravic; zakonitost brez dejanske zaščite ne zadostuje standardu pravne države.

II. Analiza obvestila FURS, ki nam sporoča, kako učinkovito deluje FURS na področju »izterjave prekrškarjev«

Povzetek (Abstract)

Prispevek predstavlja sistemsko, ustavnopravno in upravnopravno presojo uradnega obvestila Finančne uprave Republike Slovenije o začetku izvršb na podlagi t. i. »Šutarjevega zakona«, ki omogoča tudi poseg v denarno socialno pomoč. Analiza temelji na metodološkem okviru *AI Analitik javne oblasti*, katerega izhodišče je, da se javne politike ne presojuje zgolj po administrativni učinkovitosti, temveč po dejanskih učinkih na človeka. Merilo presoje so človekovo dostojanstvo, minimalno jedro preživetja, dobra uprava in merljivi izidi (outcome), ne zgolj formalni rezultati (output) (1).

Osrednja ugotovitev je, da obravnavani ukrep sicer izkazuje formalno zakonitost in organizacijsko učinkovitost, vendar ne dokazuje ustavne vzdržnosti. Iz obvestila ne izhajajo materialne in procesne varovalke, ki bi preprečevale nepovratno socialno škodo, zlasti za otroke in družine. Sistem meri zneske izterjave, ne meri pa posledic, ki jih ima izvršba za eksistenco posameznika. Tako nastane razkorak med zakonitostjo delovanja oblasti in njegovo ustavnopravno legitimnostjo.

1 Uvod: kaj je AI Analitik javne oblasti

AI Analitik javne oblasti je analitični okvir, namenjen preventivni presoji programov javne oblasti. Njegov namen ni ocenjevanje posameznih odločb ali političnih stališč, temveč preverjanje, ali način delovanja države v praksi zagotavlja učinkovito varstvo človekovih pravic. Temeljno pravilo metodologije izhaja iz spoznanja, da pravice brez operativnih pogojev uresničevanja ostanejo zgolj deklarativne. Pravica, ki nima realnih varovalk, ni učinkovita pravica (1).

Presoja se zato osredotoča na vprašanje, kdo nosi breme sistemskih napak, ali obstaja nevarnost nepovratne škode, ali so v postopku vgrajeni zaščitni mehanizmi in ali se uspešnost javne oblasti meri po resničnih učinkih na človeka, ne zgolj po količinskih rezultatih izterjave.

2 Raziskovalno vprašanje

Ključno vprašanje članka je, ali je izvršba Finančne uprave na denarno socialno pomoč ustavno dopustna, čeprav je formalno zakonita, kadar sistem ne vsebuje vnaprejšnjih varovalk za zaščito minimalnega jedra preživetja.

3 Empirična podlaga

FURS je objavil (<https://www.gov.si/novice/2026-01-22-financna-uprava-zacela-z-izvrsbo-na-podlagi-sutarjevega-zakona/> z dne 3.2.2026), da je od 8. 1. 2026 izdal **1.674 sklepov o izvršbi**, skupno terjan znesek približno **496.000 EUR**, delno že izterjan (2).

Navedeno je tudi, da:

- se lahko rubež nanaša na DSP,
- FURS ne razpolaga z evidenco, kdo je prejemnik DSP,
- podatkovno ni neposredne integracije s CSD.

To pomeni, da se izvršba izvaja **masovno in brez predhodne socialne presoje**.

Finančna uprava je javno sporočila, da je od začetka izvajanja nove ureditve izdala več kot tisoč sklepov o izvršbi ter izterjala znaten del prekrškovnih terjatev (2). Ob tem je navedla, da se lahko izvršba nanaša tudi na denarno socialno pomoč, da sama ne razpolaga s celovitimi podatki o prejemnikih socialnih transferjev ter da podatkovna povezava s centri za socialno delo ni vzpostavljena. Iz navedenega izhaja, da se izvršba izvaja množično in brez predhodne individualne socialne presoje.

Takšna zasnova postopka že na empirični ravni kaže, da sistem primarno meri količino izdanih sklepov in znesek izterjave, ne pa socialnih učinkov, ki jih izvršba povzroča.

4 Normativni okvir presoje

Presoja temelji na ustavnih določbah o pravni državi, človekovem dostojanstvu, enakosti, socialni varnosti ter posebnem varstvu družine in otrok (3). Nadalje (in primeroma) izhaja iz Listine EU o temeljnih pravicah, ki zagotavlja spoštovanje dostojanstva, socialno varnost, dobro upravo ter učinkovito pravno varstvo (4), in iz Evropske konvencije o človekovih pravicah, zlasti varstva premoženja ter zahteve po pravičnem ravnotežju med javnim interesom in pravicami posameznika (5). Pomemben je tudi splošni izvršilni režim, ki socialne prejemke praviloma varuje pred rubežem (6).

Ti viri skupaj postavljajo jasno ustavnopravno mejo: država lahko izvršuje javne terjatve, vendar ne sme poseči v minimalne pogoje človekovega obstoja.

Presoja temelji na (naštejemo bistveno):

- Ustava RS: 2., 14., 22., 34., 50., 54., 56. člen (3)
- Listina EU o temeljnih pravicah: 1., 24., 34., 41., 47. člen (4), ESČP itd.
- EKČP + 1. protokol (lastnina, sorazmernost) (5)
- ZIZ – splošna izvzetost socialnih prejemkov (101. člen) (6)
- Metodologija dobre uprave (ZDU 8, ZUJAV-1, Nadkonvencija – idejni standardi) (1) itd.

5 Ključna analitična razlika: učinkovitost ≠ uspešnost

Obravnavano obvestilo Finančne uprave izkazuje administrativno učinkovitost. Navaja število sklepov in zneske izterjave. Vendar takšni kazalniki merijo zgolj output. Po standardih dobre uprave in ustavnega varstva pravic (načelo pozitivne obveznosti države, kot ga je razvilo ESČP) mora država dokazati (delovati preventivno) tudi outcome (po 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah), torej ali je preprečena nepovratna škoda, ali napake nosi sistem in ali je pravna varnost zagotovljena pred posegom. Brez teh elementov oblast lahko deluje učinkovito, vendar človekovopravno neuspešno (1).

Uradni zapis meri število sklepov in višino izterjave. To so **output kazalniki**.

Po standardu dobre uprave pa mora država dokazati **outcome**:

- ali je preprečena nepovratna škoda,
- ali napake nosi sistem, ne posameznik,
- ali je pravna varnost zagotovljena pred posegom.

Brez tega je oblast administrativno učinkovita, vendar človekovopravno neuspešna (1).

6 Primerjalna sistemska tabela presoje

Predstavljena primerjalna analiza je bila pripravljena po metodologiji **AI Analitik javne oblasti**, sistemskem analitičnem okviru, ki ga je razvil **mag. Franc Derganc** za preventivno presojo delovanja javnih institucij.

Metodologija izhaja iz temeljnega razlikovanja med formalno zakonitostjo ukrepov in njihovo dejansko ustavnopravno legitimnostjo.

Namesto da bi se uspešnost javne oblasti presojala zgolj po administrativnih kazalnikih, kot so obseg aktivnosti ali višina izterjanih sredstev, presoja težišče premakne na dejanske učinke ukrepov na človeka. **Ključni analitični kriteriji so varstvo človekovega dostojanstva, ohranitev minimalnega jedra preživetja, preprečevanje nepovratne škode, porazdelitev tveganj med državo in posameznikom ter merjenje izidov (outcome) namesto zgolj izhodov (output).** V tem okviru tabela ne predstavlja zgolj opisnega pregleda ukrepov, temveč strukturirano orodje za presojo, ali način izvajanja izvršbe še ustreza ustavnim zahtevam socialne države in dobre uprave.

Primerjalna sistemska tabela razkrije temeljno neskladje med administrativno logiko izvrševanja in ustavnopravnimi zahtevami varstva človeka. Posamezni ukrepi so namreč zasnovani predvsem z vidika neposrednih učinkov, torej koliko sklepov je izdanih in koliko sredstev je izterjanih, medtem ko iz zasnove ne izhajajo zahteve glede dejanskih posledic za socialni položaj prizadetih oseb. Izvršba glob je tako opredeljena kot instrument javnega reda in varnosti, vendar je njena ustavna dopustnost vezana na to, da izvršitev ne povzroči socialnega kolapsa posameznika. Rubež denarne socialne pomoči neposredno znižuje razpoložljivi dohodek in zato posega v eksistenčni minimum, zaradi česar bi moral biti cilj ukrepa ohranitev minimalnega jedra preživetja, ne pa zgolj finančni izkupiček. Masovna avtomatizirana izdaja sklepov sicer povečuje procesno hitrost, vendar hkrati zvišuje tveganje napak, zaradi česar se težišče presoje premakne z učinkovitosti na kakovost odločanja in popravljivost napak. Odsotnost socialnega filtra pomeni, da se izvršba sproža brez individualne presoje življenjskega položaja, s čimer se sistemsko tveganje prenaša na posameznika, čeprav bi moralo biti breme napake po načelih dobre uprave na strani države. Posebno občutljivo področje predstavljajo družine z otroki, kjer ima vsak poseg v dohodek posredne, vendar resne posledice za razvoj in varnost otrok, zato mora biti merilo presoje ohranitev njihovih življenjskih pogojev, ne pa zgolj izterjava obveznosti.

Tabela tako celovito pokaže, da zgolj merjenje izhodnih rezultatov, kot sta število sklepov ali višina izterjanih zneskov, ne more biti ustrezno merilo uspešnosti javne oblasti. Ustavno dopustnost ukrepov je mogoče presojati šele na ravni dejanskih učinkov, torej glede na to, ali je

preprečena nepovratna škoda, ali so napake sistema popravljive brez socialnih posledic ter ali je zaščiten eksistenčni minimum posameznika in otrok. Ključna ugotovitev, ki izhaja iz te primerjave, je, da mora odgovornost za tveganja in napake nositi država, ne pa posameznik. Če je težišče presoje usmerjeno zgolj v učinkovitost izterjave, sistem sicer deluje hitreje, **vendar postane ustavnopravno nestabilen, saj breme delovanja oblasti prenaša na najranljivejše.** S tem tabela metodološko potrjuje osrednjo tezo članka, da uspešnost javne oblasti ni vprašanje količine izterjanih sredstev, temveč vprašanje, ali oblast deluje tako, da pri tem ne ogrozi pogojev človeškega dostojanstva.

Tabela: Analiza AI analitika javne oblasti z dne 3.2.2026

Program / ukrep	Področje	Neposredni učinki (output)	Zahtevani outcome	KPI (outcome)	Odgovornost	Pričakovanje človeka
Izvršba glob	Javna varnost	Izterjava dolgov	Pravična izvršitev brez socialnega kolapsa	% pravičnih odločb	FURS	Plačam, vendar sorazmerno
Rubež DSP	Socialna varnost	Zmanjšanje dohodka	Ohranitev minimalnega jedra preživetja	št. primerov škode	Država	Minimum za preživetje mora ostati
Masovna avtomatika	Dobra uprava	Veliko sklepov	Nizka stopnja napak	% razveljavitev	FURS	Napake ne smejo bremeniti mene
Brez socialnega filtra	Tveganja	Brez individualne presoje	Preprečitev prenosa škode	stop-the-line aktivacije	FURS + CSD	Sistem mora imeti zavoro
Družine z otroki	Varstvo otrok	Posredni padec standarda	Ni poslabšanja pogojev	A–F indikatorji	Država	Otrok ni kaznovan

7 Ustavnopravna presoja

Izvrševanje javnih terjatev kot tako predstavlja legitimen cilj države. To potrjuje tudi konvencijska sodna praksa, ki dopušča posege v premoženje, kadar so zakoniti in sorazmerni (7). Vendar pristojnost države ni neomejena. Vsak poseg mora prestati strogi test sorazmernosti, kot ga dosledno uporablja tudi ustavnosodna presoja (8).

Pri izvršbi, ki posega v denarno socialno pomoč, je standard presoje posebej strog. Tak dohodek pomeni eksistenčni minimum. Poseg v takšna sredstva lahko pomeni poseg v samo jedro dostojanstva. Konvencijska sodna praksa poudarja, da morajo biti pravice praktične in

učinkovite, ne teoretične ali navidezne (9). Država ima zato pozitivno obveznost, da aktivno prepreči socialni kolaps posameznika (10).

Posebno varstvo pripada otrokom. Pri vsakem ukrepu oblasti mora biti njihova korist primarno merilo (11). Če izvršba posredno prizadene njihovo preživetje ali razvoj, gre za poseg v posebej varovano ustavno kategorijo.

Če ureditev dopušča poseg brez predhodne individualne presoje ter brez mehanizmov, ki bi škodo preprečili že vnaprej, takšen poseg ne preneha biti nujnosti in sorazmernosti. Naknadna pravna sredstva ne morejo popraviti škode, ki nastane ob izgubi sredstev za preživetje.

V nadaljevanju prikazujemo ključne KPI-je, ki jih analiza uporabi.

7.1 Socialna varnost (50. člen URS)

DSP predstavlja **minimum preživetja**. Poseg vanj je dopusten le, če ne ogrozi eksistence. Brez varovalk je poseg nesorazmeren.

7.2 Dostojanstvo (34. člen URS; 1. člen Listine EU)

Rubež sredstev za hrano/ogrevanje pomeni poseg v materialno dostojanstvo.

7.3 Varstvo otrok (56. člen URS; 24. člen Listine EU)

Posledice izvršbe se prelijejo na otroke, ki niso dolžniki → kršitev pozitivne obveznosti države.

7.4 Dobra uprava (41. člen Listine EU)

Masovna izvršba brez individualne presoje zmanjšuje:

- pravico do izjave,
- pravico do obrazložitve,
- dejansko učinkovitost pravnega sredstva.

8 Ključna sistemska tveganja

Kratkoročno: napačni rubeži, takojšnja socialna škoda

Srednjeročno: spirala dolgov, izključitev

Dolgoročno: padec zaupanja v državo

Nepovratno: škoda otroku (ogrevanje, prehrana)

Zadnje tveganje je ustavno nedopustno že samo po sebi.

9 Sklepne ugotovitve

Analiza pokaže, da je obravnavani model izvršbe formalno zakonit in administrativno učinkovit, vendar ne zagotavlja učinkovitega varstva pravic. Ne vsebuje sistemskih varovalk, ki bi preprečevale poseg v eksistenčni minimum, in breme napak prenaša na najranljivejše. Zato je

ustavnopravno nestabilen. Zakonitost sama po sebi ne zadostuje. Potrebna je materialna zaščita minimalnega jedra človekovega obstoja.

Država lahko izvršuje sankcije, ne sme pa pri tem ogroziti pogojev človeškega dostojanstva.

Rezultati analize:

1. Ukrep je **formalno zakonit**.
2. Dokazuje **administrativno učinkovitost**.
3. Ne dokazuje **človekovopravne uspešnosti**.
4. Brez socialnega filtra in suspenzivnih varovalk **prenaša sistemsko tveganje na najranljivejše**.
5. Tak model je po standardih dobre uprave **ustavno nestabilen**.

Končni sklep

Izvršba, ki lahko poseže v denarno socialno pomoč brez materialnih varovalk, je **ustavnopravno problematična**, četudi zakon to formalno dopušča.

Zakonitost sama po sebi ne zadošča; potrebna je tudi zaščita minimalnega jedra človekovega obstoja.

10 Literatura in viri

(1) Derganc, Franc. *AI Analitik javne oblasti – metodologija dobre uprave (ZDU 8, ZUJAV-1, Nadkonvencija)*. 2025.

Metodološki okvir za presojo uspešnosti javnih politik po kriterijih človekovih pravic.

(2) Finančna uprava RS. *Finančna uprava začela z izvršbo na podlagi Šutarjevega zakona*. 2026. Uradno obvestilo o obsegu in učinkovitosti izvršb.

(3) *Ustava Republike Slovenije*. 1991.

Temeljne ustavne pravice: dostojanstvo, socialna država, varstvo otrok.

(4) *Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. 2000.

Pravica do dostojanstva, socialne varnosti, dobre uprave in učinkovitega pravnega sredstva.

(5) *Evropska konvencija o človekovih pravicah*, 1. protokol.

Varstvo premoženja in načelo pravičnega ravnotežja.

(6) *Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ)*, 101. člen.

Splošna izvetost socialnih prejemkov iz izvršbe.

(7) *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, ESČP, 1982.

Načelo pravičnega ravnotežja med javnim interesom in pravicami posameznika.

(8) U-I-18/02, Ustavno sodišče RS, 2003.

Standard testa sorazmernosti.

(9) *Airey v. Ireland*, ESČP, 1979.

Pravice morajo biti praktične in učinkovite.

(10) *Osman v. United Kingdom*, ESČP, 1998.

Doktrina pozitivnih obveznosti države.

(11) *Neulinger and Shuruk v. Switzerland*, ESČP, 2010.

Primarnost koristi otroka pri ukrepih države.

III. Od normative analize k operativni presoji: metodološki most

Ta članek je pokazal, da problem izvršbe na denarno socialno pomoč ni primarno vprašanje **formalnega prava**, temveč vprašanje **materialnega učinka oblasti na človeka**.

Uradni zapis Finančne uprave izkazuje administrativno učinkovitost (število sklepov, izterjani zneski), ne izkazuje pa, ali ukrep:

- ohranja minimalno jedro preživetja,
- varuje otrokove koristi,
- preprečuje nepovratno socialno škodo,
- ter ali napake sistema nosi država ali posameznik.

To je temeljna razlika med **zakonitostjo** in **ustavno legitimnostjo**.

V praksi se prav v tej točki pojavi tipična težava javne oblasti in tudi sodne presoje: **normativni argumenti ostanejo abstraktni**, brez jasnega operativnega orodja, ki bi omogočalo preverjanje skladnosti v posameznem primeru ali programu.

Zato metodologija *AI Analitik javne oblasti* (mag. Franc Derganc) uvaja naslednje načelo:

Ustavnost javnega ukrepa mora biti preverljiva z merljivimi pogoji, ne le z deklaracijami.

Če pravica do socialne varnosti ali varstva otrok nima **konkretnih procesnih in materialnih varovalk**, ostane zgolj programska norma.

Z vidika dobre uprave to pomeni:

- iz **teorije pravic** preiti v **test pogojev uresničevanja**,
- iz **abstraktnih načel** v **preverljive kriterije**,
- iz **razprave o zakonitosti** v **dokazljivo presojo učinkov (outcome)**.

Prav temu je namenjena spodnja **check-lista za ustavno presojo**.

Ne gre za novo pravno pravilo ali nadomestilo sodne presoje, temveč za:

- sistematizacijo obstoječih ustavnih standardov,
- operacionalizacijo zahtev **Ustava Republike Slovenije**,
- standardov dobre uprave po **Listini Evropske unije o temeljnih pravicah**,
- ter pozitivnih obveznosti države po **Konvenciji o otrokovih pravicah**.

Check-lista tako predstavlja **most med doktrino in prakso**:

- zakonodajalcu omogoča ex-ante preverjanje zakonov,
- upravi omogoča ex-ante kontrolo tveganj,
- sodišču pa ex-post strukturirano presojo sorazmernosti in učinkov.

Namesto vprašanja:

»Ali je ukrep dovoljen z zakonom?«

se postavi strožje vprašanje:

»Ali ukrep v realnem življenju še vedno varuje pogoje človeškega dostojanstva?«

Šele če je odgovor pritrdilen, je mogoče govoriti o **ustavno vzdržnem izvajanju oblasti**.

Namesto zaključka

V tem smislu spodnja check-lista ne predstavlja zgolj metodološkega pripomočka ali priporočila dobre prakse, temveč neposredno operativno konkretizacijo ustavnih zahtev, ki zavezujejo vsako javno oblast pri poseganju v pravice posameznika. Gre za sistematiziran prevod ustavnih in konvencijskih standardov v preverljive procesne in materialne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, preden je poseg države dopusten. Kadar Finančna uprava izvršuje javne terjatve na način, ki lahko vpliva na socialni položaj posameznika ali njegove družine, takšna merila niso fakultativna, temveč obvezna. Njihovo spoštovanje ni stvar upravne diskrecije, temveč pravna dolžnost organa.

Iz tega sledi, da mora biti takšna presoja sestavni del rednega delovanja Finančne uprave in ne naknadna korekcija v pritožbenih ali sodnih postopkih. Varstvo človekovih pravic mora biti vgrajeno že v zasnovo postopka, v kriterije odločanja in v organizacijo dela organa. Če ti standardi niso upoštevani, ravnanje organa ni zgolj strokovno pomanjkljivo, temveč pravno nedopustno.

Povedano drugače: zakonitost delovanja javnega organa v ustavni demokraciji ni izčrpana z golo formalno skladnostjo z zakonom. Zakonitost je po svoji vsebini ustavnopravna kategorija. Delovanje, ki sicer sledi zakonskemu besedilu, vendar pri tem prezre človekove pravice, načelo sorazmernosti ali dolžnost varstva najranljivejših, ni zakonito v materialnem smislu. Takšno ravnanje je lahko formalno pravilno, vendar ustavnopravno neskladno.

Za organe javne oblasti zato velja strožje pravilo: zakonito je lahko le tisto delovanje, ki je hkrati ustavno skladno. Kadar izvrševanje pooblastil vodi do posegov v dostojanstvo, socialno varnost ali položaj otrok brez vnaprejšnjih varovalk, ne gre več za dopustno izvrševanje zakona, temveč za prekoračitev ustavno dopustnih meja oblasti. V takem primeru problem ni vprašanje učinkovitosti uprave, temveč vprašanje zakonitosti njenega delovanja v samem temelju.

Zato mora takšna check-lista predstavljati obvezni del notranjih pravil in strokovnih navodil dela Finančne uprave ter zavezovati vsakega zaposlenega, ki sodeluje pri postopkih izvršbe, saj je spoštovanje človekovih pravic, načela sorazmernosti in varstva eksistenčnega minimuma zakonska in ustavna dolžnost organa, ne pa stvar osebne presoje ali upravne diskrecije.

IV. CHECK-LISTA ZA USTAVNO PRESOJO

Izvršba FURS na denarno socialno pomoč (DSP)

Namen

Preveriti, ali je izvršba, ki lahko poseže v sredstva socialne pomoči, **ustavno dopustna**, **sorazmerna** in **materialno varna za človekove pravice**, zlasti pravice otrok.

I. PRAVNA PODLAGA (FORMALNA ZAKONITOST)

1.1 Jasnost in določnost norme

- ☐ Ali zakon jasno določa, **kateri prejemki** so lahko predmet izvršbe?
- ☐ Ali so izjeme od splošne izvetosti socialnih prejemkov **ozke in razlagane restriktivno**?
- ☐ Ali je norma predvidljiva za naslovnika (pravna varnost)?

Če NE → kršitev načela pravne države (2. člen **Ustava Republike Slovenije**).

1.2 Legitimen cilj

- ☐ Ali je cilj ukrepa stvarno legitimen (npr. izvrševanje glob, javni red)?
- ☐ Ali cilj ni zgolj fiskalni ali kaznovalni brez socialnega tehtanja?

Če NE → poseg je že na prvi stopnji neustaven.

II. TEST SORAZMERNOSTI (KLASIČNI USTAVNI TEST)

2.1 Primernost

- ☐ Ali izvršba dejansko prispeva k cilju (izterjava dolgov)?

2.2 Nujnost

- ☐ Ali obstajajo **manj invazivna sredstva** (obročno plačilo, odlog, pobot, premoženje nad minimumom)?

2.3 Sorazmernost v ožjem smislu

- ☐ Ali je **škoda za preživetje posameznika večja od koristi za državo**?

Če katerikoli odgovor = NE → poseg pade na testu sorazmernosti.

III. MINIMALNO JEDRO PREŽIVETJA (SOCIALNI TEST)

3.1 Eksistenčni prag

- ☐ Ali po izvršbi ostane zavezancu **minimum za hrano, ogrevanje, stanovanje, zdravila**?
- ☐ Ali obstaja numerično določen prag (npr. socialni minimum)?

3.2 Nepovratna škoda

- ☐ Ali lahko izvršba povzroči izklop elektrike/ogrevanja ali izgubo bivališča?
- ☐ Ali sistem tak poseg avtomatsko ustavi?

Če DA → poseg v človekovo dostojanstvo (34. člen URS; 1. člen **Listina Evropske unije o temeljnih pravicah**).

IV. OTROK KOT INDIKATOR (OBVEZEN TEST)

Normativna podlaga:

- 56. člen URS
- 24. člen Listine EU
- **Konvencija o otrokovih pravicah** (3. člen – “najboljša korist otroka”)

4.1 Identifikacija

- ☐ Ali organ pred izvršbo preveri, ali v gospodinjstvu živijo mladoletni otroci?

4.2 Najboljša korist otroka

- ☐ Ali je bila opravljena **posebna presoja vpliva na otroka**?

4.3 Materialni pogoji

- ☐ Ali izvršba zmanjša sredstva za:

- prehrano
- ogrevanje
- šolo/učne pripomočke
- prevoz do šole

4.4 Pozitivne obveznosti države

- ☐ Ali država aktivno prepreči poslabšanje otrokovega položaja?

Če katerikoli odgovor = NE → kršitev Konvencije in 56. člena URS.

V. TEST DOBRE UPRAVE (PROCESNI TEST)

Normativna podlaga:

- 22., 23., 25. člen URS
- 41. in 47. člen Listine EU

5.1 Pravica do izjave

- ☐ Ali je zavezanec obveščen in lahko poda izjavo pred posegom?

5.2 Učinkovito pravno sredstvo

- ☐ Ali ima ugovor **suspenzivni učinek** (ustavi izvršbo do odločitve)?

5.3 Individualna presoja

☐ Ali se vsak primer obravnava individualno (ne le avtomatsko)?

5.4 Časovna razumnost

☐ Ali je postopek rešen dovolj hitro, da škoda ne nastane pred pravnomočnostjo?

Če NE → kršitev pravice do dobre uprave.

VI. TEST NOSILCA TVEGANJA (AI ANALITIK – SISTEMSKI TEST)

Ključno vprašanje:

 **Kdo nosi breme, če se sistem zmoti?**

☐ Posameznik/otrok

☐ Država (varovalke, odškodnina, suspenz)

Če breme nosi posameznik → **program ni ustavno vzdržen**, tudi če je zakonit.

VII. TEST MERJENJA USPEŠNOSTI (OUTCOME TEST)

Obvezni kazalniki

☐ % razveljavljenih sklepov

☐ št. primerov nepovratne škode

☐ št. prizadetih otrok

☐ čas do pravne varnosti

☐ stopnja zaupanja/pritožb

Če se meri le **izterjani znesek** → **neustrezno merilo**.

VIII. KONČNA PRESOJA

Odločilno pravilo

Izvršba je ustavno dopustna samo, če so hkrati izpolnjeni vsi pogoji:

☐ zakonita

☐ sorazmerna

☐ brez posega v minimalno jedro preživetja

☐ posebej varuje otroke

☐ zagotavlja procesna jamstva

☐ sistem nosi tveganje napake

☐ meri outcome, ne le output

Če je katerikoli pogoj negativen → **ustavna neskladnost**.

Povzetek za sodno uporabo

Ta check-lista omogoča sodišču ali Varuhu, da presoja **materialne učinke**, ne le formalne zakonitosti. Temeljno merilo je: **Država lahko izvršuje sankcije, ne sme pa pri tem ogroziti pogojev človeškega obstoja.**