PREKOMJERNO UREĐIVANJE ODNOSA I POSTUPAK U SOCIJALNOJ SKRBI – PREPRJEKE U OSTVARIVANJU PRAVA

Učur, Marinko Đ.; Laleta, Sandra; Smokvina, Vanja

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2011, 32, 677 - 701**

Journal article, Published version
Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:031558

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-27**

Pravni fakultet Faculty of Law

Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law
- Repository University of Rijeka, Faculty of Law

uniri DIGITALNA KNJIŽNICA

dabar
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

PREKOMJERNO UREĐIVANJE ODNOSA I POSTUPAK U SOCIJALNOJ SKRBI – PREPREKE U OSTVARIVANJU PRAVA

Dr. sc. Marinko Đ. Učur,
redoviti profesor u trajnom zvanju
Dr. sc. Sandra Laleta, viša asistentica
Vanja Smokvina, mag. iur., asistent
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 364.4 (497.5)(094.5)
Ur.: 30. rujna 2011.
Pr.: 8. studenoga 2011.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U svibnju 2011. godine stupio je na snagu novi Zakon o socijalnoj skrbi (NN br. 57/11 od 25. svibnja 2011.). Nastavlja se davanje posebne zaštite u odnosima socijalne skrbi, osobito slabijima, nemoćnima, nezbrinutima i nezaposlenim osobama, zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život, djeci bez roditelja i onima za koje se roditelji ne brinu. Dosadašnji sustav socijalne skrbi ostvarivao se na temelju odredbi Zakona o socijalnoj skrbi (NN br. 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/09) koji se primjenjuje od 1. siječnja 1998. godine i 16 pratećih pravilnika koji se donose kao provedbeni propisi toga Zakona. Ta je brojka veća kada se govori o neizravnim propisima. Autori ističu važnost nužnosti potpunije analize novoga Zakona o socijalnoj skrbi. U ovom radu ukazuje se na nomotehničko pitanje prekomjernog reguliranja odnosa u socijalnoj skrbi i postupku za ostvarivanje prava, što predstavlja izravnu zapreku u ostvarivanju propisanih prava potencijalnih titulara prava u socijalnoj skrbi, ne umanjujući time značaj drugih pitanja i odnosa u toj složenoj oblasti.

Ključne riječi: *socijalna skrb, reguliranje, postupak, zapreke, subjekti i prava.*

1. UVOD

Novi Zakon o socijalnoj skrbi stupio je na snagu 3. lipnja 2011.[1] Toga dana prestao je važiti stari Zakon o socijalnoj skrbi, na snazi od 1. siječnja 1998., koji je mijenjan (dopunjavan) šest puta.[2] Danom stupanja na snagu novoga Zakona o

1 Zakon o socijalnoj skrbi, NN br. 57/11, od 25. 05. 2011. (dalje: Zakon)
2 Zakon o socijalnoj skrbi, NN br. 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 i 79/07 (vidi članak

socijalnoj skrbi ostaju na snazi podzakonski (provedbeni) propisi doneseni na temelju odgovarajućih odredbi staroga Zakona o socijalnoj skrbi. Oni ostaju na snazi "ako nisu u suprotnosti s odredbama ovog (novog, op. a.) Zakona" (čl. 324.). Njih 16 (šesnaest) u nadležnosti je ministarstva za socijalnu skrb, a 2 (dva) su u nadležnosti ministarstva nadležnog za obitelj i međugeneracijsku solidarnost.[3]

Kako se navodi u Prijedlogu Zakona „… relativno mijenjanje ovog propisa rezultat je nastojanja da se raspoloživim sredstvima zadovolje sve složenije i brojnije potrebe korisnika, te da se sustav socijalne skrbi uskladi s ukupnim započetim reformama i promjenama u području socijalne politike."[4]

Uvodno je nužno reći nešto o pojmu socijalne skrbi i njenom mjestu u sustavu socijalnog prava. Socijalna prava ostvaruju se u okviru sustava socijalne sigurnosti[5], ili posredstvom javnih službi, ili na neki drugi način. Sustavi socijalne sigurnosti mogu se definirati kao skupovi pravnih normi, administrativnih, financijskih i stručnih institucija koje djeluju na određenom području socijalne politike, uz naglasak da su najvažniji mirovinski i zdravstveni sustav.[6] Socijalna pomoć i socijalna skrb uobičajeni su dijelovi sustava socijalne sigurnosti, usmjereni na suzbijanje siromaštva, socijalne ugroženosti i isključenosti.[7] Oni čine posljednju socijalno zaštitnu mrežu (*eng. social safety net*) kojoj je svrha zbrinjavanje i uključivanje u društvo socijalno najugroženije, odnosno socijalno ranjive populacije.[8]

Osnovna načela socijalne sigurnosti su načela jednakosti socijalne sigurnosti; načelo uzajamnosti i solidarnosti; načelo univerzalnosti; načelo demokratičnosti i privatizacije; načelo zakonitosti; načelo nezastarivosti, neotuđivosti i poštivanja stečenih prava, te načelo pravne sigurnosti.[9]

Iz povijesne perspektive suvremena Hrvatska još uvijek nosi obilježja ostavštine bizmarkovskog sustava socijalnog osiguranja i zdravstvene zaštite koji datiraju s kraja 19. i početka 20. stoljeća.[10]

59a toga Zakona koji će prestati važiti danom stupanja na snagu Zakona o zapošljavanju osoba s invaliditetom).

3 Zakon o socijalnoj skrbi, NN br. 57/11, čl. 324. i 325.

4 Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog Zakona o socijalnoj skrbi, klasa: 550-01/11-01/01, ur. br.: 5030104-11-1, Zagreb, 25. ožujka 2011. (dalje: Prijedlog Zakona)

5 Socijalna sigurnost i tržišno natjecanje – europski zahtjevi i nacionalna rješenja (Soziale Sicherung und Wettbewerb – europäische Vorgaben und nationale Regelungen (ur. N. Bodiroga-Vukobrat), Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hans Seidel Stiftung, 2000.

6 PULJIZ, Vlado, Hrvatska od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, Revija za socijalnu politiku, Vol. 8 (2001) br. 1., str. 1.-18., str. 3.

7 Više o pojmu socijalne isključenosti vidi u: ŠUĆUR, Zoran, Koncept socijalne isključenosti, Revija za socijalnu politiku, vol. 2 (1995) br. 3., str. 223.-230.

8 PULJIZ, Vlado, ŽGANEC, Nino, Sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi: mirovinski sustav i socijalna skrb, u: ŽGANEC, Nino, Socijalne skrb u Hrvatskoj – smjerovi razvoja i reformi, Revija za socijalnu politiku, vol. 15 (2008) br. 3., str. 379.-393., str. 380.

9 VODOVNIK, Zvone, Poglavja iz delovnega in socijalnega prava, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2009., str. 133.-138.

10 ZRINŠĆAK, Siniša, Zdravstvena politika, u: Sustavi socijalne politike, PULJIZ, Vlado et al., Zagreb, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, 2000., str. 128.

Prema Ustavu[11] Republika Hrvatska je socijalna država "u kojoj se nekim kategorijama stanovništva daje posebna zaštita, osobito slabima, nemoćnima, nezbrinutima i nezaposlenim osobama, kojima se osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba, a posebnu skrb država posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život, djeci bez roditelja i onima za koje se roditelji ne brinu."[12] Cilj svake moderne socijalne države *(*franc. *état sociale,* tal. *stato sociale,* španj. *estado social de derecho,* engl. *welfare state,* njem. *sozialstaat, Wohlfahrstaat)* i njene socijalne politike jest unaprjeđivanje socijalne dobrobiti građana. Socijalnu državu definiramo kao državu koja je preuzela temeljnu odgovornost za minimalnu socijalnu sigurnost svih svojih građana.[13]

Za razumijevanje pojedinih tipova socijalne države vrlo je važno razlikovanje temeljnih kriterija po kojima se ostvaruju socijalna prava. Prvi kriterij je naknada (nagrada) za neki radni ili drugi doprinos (engl. *reward*) i po toj se osnovi ostvaruje većina mirovina ili naknada za nezaposlenost za što se plaćaju doprinosi. Drugi je kriterij prevencija ili kompenzacija (engl. *prevention/compensation*) za promijenjene prilike pojedinca ili obitelji. Treći kriterij egzistencijalna potreba (engl. *need*) građana koji nemaju dostatnih sredstava za život, kakav je slučaj socijalne pomoći ili socijalne skrbi.[14]

Kako je Republika Hrvatska (dalje: RH) definirana kao socijalna država, nužno je istaknuti i pojam države blagostanja. Država blagostanja jest ona država koja je u stanju jamčiti svim stanovnicima minimalan životni standard (u pogledu prihoda, hrane, zdravlja, stanovanja), odnosno minimalna socijalna prava, iznad pukog održavanja života.[15] Danas je koncept države blagostanja predmet kontroverzne rasprave u svim razvijenim gospodarstvima, budući da je taj kapacitet ograničen, a samim time postao je ozbiljno pitanje, pogotovo u svjetlu, tzv. globalizacijskog procesa. Kako pokazuju znanstvena istraživanja, postoji snažna veza između financijskih okolnosti u kojima žive osobe, pogotovo nezaposleni i njihovog zdravlja, a to su: niži prihodi i veći stupanj subjektivne financijske deprivacije povezani su s lošijim financijskim ishodima, a to se odnosi na psihičko, ali i na fizičko zdravlje.[16] Sve više i češće učinkovitost i jednakost, rast i redistribucija, konkurentnost i solidarnost egzistiraju kao suprotnosti koje se mogu ostvarivati samo na trošak i štetu jedna drugoj. Tu je, dakle, rizik neostvarivanja pojedinačnih temeljnih ljudskih prava. Povrh toga, gospodarski razlozi predodređuju status države blagostanja: smanjuje se socijalna sigurnost i uvode se dopunski, privatni oblici osiguranja.[17]

---

11 Ustav Republike Hrvatske, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 55/01, 76/10 i 85/10 (proč. tekst) (dalje: Ustav RH).

12 Prijedlog Zakona, ("ocjena stanja"), op. cit., str. 2.

13 UČUR, Marinko Đ., Socijalno pravo, Informator, Zagreb, 2000.

14 PULJIZ, Vlado, Hrvatska od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi, op. cit., str. 3.

15 UČUR, Marinko Đ., Socijalno pravo, op. cit., str. 3.

16 Vidi GALIĆ, Zvonimir, MASLIĆ SERŠIĆ, Darja, ŠVERKO, Branimir, Financijske prilike i zdravlje nezaposlenih u Hrvatskoj: Vodi li financijska deprivacija do lošijeg zdravlja?, Revija za socijalnu politiku, vol. 13 (2006), br. 3.-4., str. 257.-267.

17 UČUR, Marinko Đ., Socijalno pravo, op. cit., str. 3.

U pogledu toga treba naglasiti, poglavito u kontekstu ovoga rada, da je izuzetno bitan čimbenik i starenje stanovništva, koje se ne može zanemariti, jer su starije osobe u pravilu u većoj mjeri korisnici socijalnih usluga. Naime, prema statističkim podatcima Ujedinjenih naroda svjetska starija populacija za približno četrdesetak godina narast će na dvije milijarde žitelja. Niti Hrvatska nije izuzetak jer prema podatcima iz 2007. godine udio osoba starijih od 65 godina iznosi 17%, dakle svaki peti građanin ima više od 65 godina, a na području Grada Zagreba svaki četvrti.[18] Prema predviđanjima Državnog zavoda za statistiku broj osoba starijih od 65 godina u RH za pedeset godina, dakle 2061. godine trebao bi porasti na 29,4%.[19] Navedeno je najbolji pokazatelj starenja stanovništva i značajan čimbenik u razmatranju budućeg razvoja sustava socijalne skrbi u RH. Kada govorimo o socijalnoj državi, ne možemo ne naglasiti da su istraživanja pokazala da je stopa relativnog siromaštva u RH, primjerice u 2006. godini, bila dosta visoka (oko 27%) u usporedbi s većinom država Europske unije (dalje: EU). Među siromašnima prezastupljena su kućanstva koja vode osobe s nižim stupnjem obrazovanja, nezaposlene ili neaktivne osobe, umirovljenici i starije osobe. Umirovljenici kao najbrojnija skupina imaju manji rizik siromaštva od nezaposlenih osoba ili slabije obrazovanih osoba.[20]

Bitna determinanta ovih odnosa jesu raspoloživa financijska sredstva, koja su ograničavajući faktor za toliki broj korisnika. Pravni su odnosi u ovoj oblasti složeni i zbog brojnosti tijela („socijalno-pravnih“ i drugih organa), strogih, najčešće kratkih rokova, posebnih uvjeta za ostvarivanje prava na određene socijalne prestacije i drugog. Posebno se određuje osnovica za ostvarivanje „prava po osnovi socijalne skrbi“ (u skladu s utvrđenom „proračunskom osnovicom za obračun naknada i drugih primanja u Republici Hrvatskoj“),[21] udomiteljska obitelj, obiteljsko-pravna i kazneno-pravna zaštita djece i obitelji i dr. Potencijalni korisnici socijalnih prestacija u socijalnoj skrbi su fizičke osobe - pojedinci i obitelji u stanju socijalne potrebe.

Kada uspoređujemo udio troškova za ukupnu socijalnu zaštitu (zdravstveni i mirovinski sustav, sustav zaštite od nezaposlenosti, sustav zaštite obitelji i djece te sustav socijalne pomoći i socijalne skrbi) u postotku BDP-a, kod tzv. „starih država članica“ EU (EU 15) iznosi 26,9% (najviše u Francuskoj - 30,5%, najmanje u Irskoj - 18,9%), kod 12 „novih“ (EU 12) 16,6 % (najviše u Mađarskoj - 22,3% i Sloveniji - 21,4%, a najmanje u Latviji - 11,0 %). U slučaju RH to je 17,6%, što nameće zaključak da se ni po čemu ne izdvaja iz skupine zemalja koje su joj slične po kulturno-povijesnom nasljeđu i razini razvijenosti i nikako se ne može zaključiti da RH previše izdvaja za socijalnu zaštitu.[22]

18 TOMEK-ROKSANDIĆ, Spomenka, BABIĆ, Vera, MAJDANČIĆ, Željko, RADAŠEVIĆ, Hrvoje, LJUBIČIĆ, Mate, MAJIĆ, Tihomir, JUKIĆ, Vlado, Ekonomski imperativ produljenja radnog vijeka u Hrvatskoj, str. 404.-421., u: Ekonomska politika Hrvatske u 2008. godini, ur. JURČIĆ, Ljubo i dr., Zbornik radova, Opatija, 2007.

19 Projekcije stanovništva Republike Hrvatske od 2010. do 2061. godine, Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2011. godine, dostupno na: http://www.dzs.hr/ (15.06.2011.)

20 Vidi ŠUĆUR, Zoran, Objektivno i subjektivno siromaštvo u Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku, vol. 13 (2006), br. 3.-4., str. 237.-257.

21 Odluka Vlade RH o osnovici za ostvarivanje prava po osnovi socijalne skrbi, NN br. 21/01.

22 BABIĆ, Vlado, Dokumentacija, Revija za socijalnu politiku, vol 17 (2010) br. 3., str. 431.

„Postojeći sustav obuhvaća veliki broj prava, a za svako su pravo propisani različiti uvjeti i kriteriji, pa je postupak ostvarivanja prava kompleksan i zahtjevan.“ Do sada je u tom sustavu radilo 80 centara za socijalnu skrb s 27 područnica „koji obavljaju niz funkcija koje se mogu podijeliti na javne ovlasti s područja socijalne skrbi, obiteljskopravne i kaznenopravne zaštite, te stručnoanalitičke, financijske i druge poslove.“[23]

Toliki broj prava u sustavu socijalne skrbi ne znači i potpunija (više) prava. Ista se sredstva raspoređuju (raspodjeljuju) na više korisnika privremeno, povremeno ili stalno što zavisi od uzroka i slučajeva koji pogađaju osobu ili obitelj (kao socijalnu grupu). Oni nemaju dostatnih sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba.

Kako smatra Žganec, pred sustavom socijalne skrbi u RH još je veoma dalek put do modernizacije, a odgovornost za dosezanje cilja leži ne samo na Vladi i resornim ministarstvima nego i na dionicima iz redova stručne i šire javnosti[24], a navedeni je Zakon samo jedan, iako vrlo bitan, kotačić reforme i modernizacije sustava socijalne skrbi.

Hipoteza ovoga rada, na koju će autori nastojati dati odgovor, jest: Je li propisani (projektirani) sustav u ovoj etapi realan? Moraju li se brojni socijalnopravni i drugi odnosi u sustavu socijalne skrbi tako strogo (precizno) propisati i s tolikim brojem provedbenih (podzakonskih) akata, te je li propisani postupak primjeren subjektima i socijalnom stanju u kome se nalaze?

2. SUBJEKTI U ODNOSIMA SOCIJALNE SKRBI

Potencijalni korisnici prava u socijalnoj skrbi brojniji su od korisnika pojedine vrste i oblika socijalne prestacije (davanja ili činjenja) u socijalnoj skrbi. To su fizičke osobe - samci i članovi obitelji, ali i same obitelji kao socijalne grupe u teškoćama. Zahvaćene su sve dobne i spolne skupine od rođenja do smrti: dijete s poteškoćama u razvoju ili psihičkom bolešću i dijete prema kojem jest ili bi trebala biti primijenjena mjera obiteljskopravne ili kaznenopravne zaštite, osoba koja je u nevolji zbog poremećenih odnosa u obitelji ili drugih oblika društveno neprihvatljivog ponašanja te odrasla osoba kojoj je radi invalidnosti, starosti, psihičke bolesti, trajnih promjena u zdravstvenom stanju, ovisnosti ili drugih razloga potrebna pomoć, i drugi.

Posebno pitanje jest definiranje obiteljsko socijalnopravnog subjekta u socijalnopravnim odnosima socijalne skrbi.

---

23 Prijedlog Zakona, op. cit., str. 5. (starim Zakonom propisano je 15 prava i oblika pomoći). Izdaci za to u 2009. godini iznosili su 2.966.389.499 kn ili 0,89% BDP-a iz državnog proračuna, a manjim dijelom su sudjelovale i jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave. Vidi Pravilnik o sudjelovanju i načinu plaćanja korisnika i drugih obveznika uzdržavanja u troškovima smještaja izvan vlastite obitelji, NN br. 112/98 i 5/02. Jedan dio korisnika ili obveznika uzdržavanja sudjeluje u plaćanju cijene usluga skrbi izvan vlastite obitelji.

24 ŽGANEC, Nino, Socijalne skrb u Hrvatskoj – smjerovi razvoja i reformi, op. cit., str. 391.

Zakon o socijalnoj skrbi govori o korisnicima[25], a to je „samac ili obitelj koji u sustavu socijalne skrbi ostvaruju prava na novčane naknade, potpore i druge oblike pomoći te socijalne usluge, propisane ovim Zakonom“.[26] „Samac je osoba koja nije u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici odnosno nema užu obitelj i živi sama“. Pored definicije obitelji, kao zajednice koju čine bračni drugovi, izvanbračni drugovi, djeca i srodnici, koji zajedno žive, propisano je da obitelj čine i sljedeće osobe: punoljetna djeca, pastorci, maloljetni unuci, nećaci i braća, odnosno sestre osobe koja je korisnik. Tu započinje problem u postupku za ostvarivanje pojedinih prava u socijalnoj skrbi, o kome se govori u dijelu rada o postupku ostvarivanjem prava. To se odnosi i na pojam jednoroditeljske obitelji „koju sačinjavaju dijete/djeca i jedan roditelj“ te pojam „kućanstvo“, koji se određuje kao „svaka obiteljska ili druga zajednica osoba bez obzira na srodstvo koje zajedno stanuju i zajedno podmiruju troškove života“.

Subjekti ovih odnosa su i starije osobe u dobi od 65 i više godina, osobe s invaliditetom, beskućnici i drugi.

S druge strane subjekti socijalnopravnih odnosa su socijalni organi, odnosno tijela „koji djeluju u sustavu socijalne skrbi: Republika Hrvatska, jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave, ustanove socijalne skrbi, udruge, vjerske zajednice i druge domaće i strane pravne i fizičke osobe, u skladu s uvjetima propisanim ovim Zakonom“.[27]

Dakako, posebno su značajne ustanove socijalne skrbi, koje se „osnivaju (…) radi ostvarivanja prava na novčane pomoći i socijalne usluge propisane ovim Zakonom i obavljanje drugih poslova u djelatnosti socijalne skrbi“.[28] Posebno značenje ima Zavod za socijalnu skrb u županiji, kojega osniva Republika Hrvatska.

Kada potencijalni titular prava socijalne skrbi ispuni propisane uvjete socijalnopravno tijelo dužno je priznati mu to pravo, određujući najprimjereniji oblik socijalne prestacije, način, trajanje, iznos i druge elemente njezine realizacije. Kaznenim odredbama propisane su novčane kazne za protupravna ponašanja i povredu normi.[29]

Zanimljivo je da se predmetnim zakonom reguliraju primjerice smještajni kapaciteti domova za starije i nemoćne osobe, koji sada mogu imati kapacitet do 100 mjesta po lokaciji[30], za razliku od dosadašnjeg stanja kada je taj broj bio dvostruko veći. Navedeno je sve u skladu s Planom deinstitucionalizacije i transformacije

25 Sukladno Mjesečnom izvješću Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u lipnju 2011. godine bilo je evidentirano 23.345 samaca te 81.846 člana obitelji koji prima stalnu pomoć, odnosno ukupno 105.191 korisnika u sustavu socijalne skrbi u RH, vidi Mjesečno izvješće Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi za lipanj 2011. godine, dostupno na: http://www.mzss.hr/zdravstvo_i_socijalna_skrb/socijalna_skrb/statisticka_izvjesca/mjesecna_izvjesca_2011 (06.09.2011.).

26 Zakon o socijalnoj skrbi, cit.: čl. 2. st. 1. pod. 1., 2. i 3.

27 Isto: čl. 6.

28 Isto: čl. 7.

29 Isto ("Kaznene odredbe"): čl. 302.-308.

30 Isto: čl. 219. st. 4.

domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u RH za razdoblje 2011. – 2016. (2018.) godine.[31]

3. PROPISI U OBLASTI SOCIJALNE SKRBI

U odnosima socijalne skrbi kao izvori javljaju se brojni propisi, prvenstveno heteronomne naravi. Riječ je o pravnim normama koje izravno i neizravno uređuju subjekte i pravne odnose (prava, obveze i odgovornosti subjekata u sadržaju socijalnopravnih odnosa) u socijalnoj skrbi.

3.1. Ustav Republike Hrvatske

Ustav RH utvrđuje temelje socijalne sigurnosti, socijalne zaštite i socijalnog osiguranja i obvezuje na donošenje zakona kojim se uređuju te oblasti socijalnog prava, pa i prava u socijalnoj skrbi. Prema Ustavu „Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država“ (čl. 1.). Jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava, jest i socijalna pravda. Svako ljudsko biće ima pravo na život (čl. 21. st. 1.); svakome se jamči poštovanje i pravna zaštita njegovog osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti (čl. 35.). „Slabim, nemoćnima i drugim, zbog nezaposlenosti ili nesposobnosti za rad, nezbrinutim osobama država osigurava pravo na pomoć za podmirenje osnovnih životnih potreba. Posebnu skrb država posvećuje zaštiti osoba s invaliditetom i njihovu uključivanju u društveni život“ (čl. 58. st. 1. i 2.). „Država štiti materinstvo, djecu i mladež te stvara socijalne, kulturne, odgojne, materijalne i druge uvjete kojima se promiče ostvarivanje prava na dostojan život“ (čl. 63.). „Država osobitu skrb posvećuje maloljetnicima bez roditelja i onima za koje se ne brinu roditelji“ (čl. 65. st. 5.). „Dužnost je svih da štite djecu i nemoćne osobe“ (čl. 65. st. 1.).

31 Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, Plan deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u RH za razdoblje 2011. – 2016. (2018.) godine, Zagreb, listopad 2010. godine, dostupno na: http://www.mzss.hr/zdravstvo_i_socijalna_skrb/socijalna_skrb/reforma_sustava_socijalne_skrbi/plan_deinstitucionalizacije_i_transformacije_domova_socijalne_skrbi_i_drugih_pravnih_osoba_koje_obavljaju_djelatnost_socijalne_skrbi_u_republici_hrvatskoj_2011_2016_2018 (05.09.2011.).

3.2. Univerzalni izvori

Suvremena društva su društva nejednakosti u realnom okruženju, raslojavanju na temelju prirodnih sposobnosti i društvenih uloga.[32] Univerzalni izvori prava polaze od čovjeka i njegovih sloboda u težnji da zadovolji različite potrebe (po biološkom kriteriju, primarne potrebe, sekundarne, potrebe nedostajanja i potrebe postojanja ili rasta). Cilj je osigurati da se čovjeku ne pogoršaju životni i radni uvjeti u onim slučajevima kada nastupe smetnje koje negativno utječu na te uvjete ili postoji opasnost da će ovakve smetnje nastupiti.

U Deklaraciji UN-a o temeljnim ljudskim pravima, od 10. prosinca 1948., utvrđuje se da „svatko kao član društva ima pravo na socijalnu zaštitu kao i pravo na realizaciju kroz nacionalna nastojanja, međunarodnu suradnju i u skladu s organizacijama i resursima pojedine države - ekonomskih, društvenih i kulturnih prava neophodnih za njegovo/njezino dostojanstvo i za slobodan razvoj ličnosti. Svatko ima pravo na neophodne socijalne usluge i pravo na zaštitu u slučaju nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, udovištva, starosti ili drugim slučajevima kada je preživljavanje izvan kontrole pojedinca“.[33]

Međunarodni dokumenti, zajedno s Općom deklaracijom UN-a o ljudskim pravima, čine osnovu međunarodnih ljudskih prava.[34]

3.3. Vrela europskoga prava socijalne skrbi

U EU na snazi su brojni dokumenti[35] u kojima su sadržani strategija i akcijski planovi za socijalnu koheziju, zaštitu djece, osoba s invaliditetom, razvoj sustava socijalne skrbi i drugih socijalnih prava. Socijalna je sigurnost pronašla svoje mjesto u odredbama primarnog prava EU-a, prije svega u Ugovoru o

32 UČUR, Marinko Đ., Socijalno pravo, Zagreb, Informator, 2000., str. 27.

33 Opća deklaracija o ljudskim pravima (New York, 10.12.1948.), NN - MU br. 12/09.

34 Opširnije o međunarodnim ljudskim pravima vidi u: BUERGENTHAL, Thomas, SHELTON, Dinah, STEWARD, David P. (ur. MATULOVIĆ, Miomir), Međunarodna ljudska prava, Pravni fakultet Sveučilišta, Rijeka, 2011.; Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima (New York, 16.12.1966.), NN – MU br. 12/93; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (New York, 16.12.1966.), NN - MU br. 12/93; Konvencija o pravnom položaju izbjeglica (Ženeva, 28.7.1951.), NN - MU br. 12/93; Konvencija o pravima djeteta (UN), NN - MU br. 12/93; Ustav Svjetske zdravstvene organizacije (New York, 22.7.1946.), dostupno na: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf (14.07.2011.).

35 Najvažniji je primjerice Europe 2020 Strategy, odnosno Strategija Europske komisije o razvoju Europske unije do 2020. godine u kojoj socijalna zaštita, odnosno socijalna skrb i socijalna inkluzija zauzimaju izuzetno važno mjesto, dostupno na: http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso___007_-_europe_2020_-_en_version.pdf (30.08.2011.).
Također vidi: Promoting social inclusion and combating poverty European Parliament resolution of 9 October 2008 on promoting social inclusion and combating poverty, including child poverty, in the EU (2008/2034(INI)), OJ C 9E, 15.01.2010., str. 11.-25.; European Parliament resolution of 20 November 2008 on the future of social security systems and pensions: their financing and the trend towards individualisation (2007/2290(INI)), OJ C 16E, 22.01.2010., str. 35.-44.

funkcioniranju EU-a[36], kao i Povelji o temeljnim pravima EU-a[37], koja je po pravnoj snazi izjednačena s osnivačkim ugovorima.[38]

Europska socijalna povelja (potpisana 1961., a stupila na snagu 1965. godine) štiti ekonomska i socijalna prava svih osoba. Svrha je stvaranje uvjeta uz koje bi prava na socijalnu zaštitu mogla biti učinkovito ostvarena („sve osobe bez odgovarajućih prihoda imaju pravo na socijalnu i medicinsku pomoć"; „svatko ima pravo na korištenje službi socijalne pomoći" i dr.).[39] Uz navedenu valja istaknuti i Povelju Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine koja ističe da „svaki radnik Europske zajednice ima pravo na odgovarajuću socijalnu zaštitu i, bez obzira na svoj status i veličinu poduzeća u kojemu je zaposlen, ima pravo na odgovarajući iznos pomoći iz socijalnog osiguranja". [40]

„U procesu usklađivanja vlastitoga zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije Republika Hrvatska nailazi i nailazit će na brojne poteškoće i iskušenja. Tako, primjerice, Svjetska zdravstvena organizacija u Deklaraciji prihvaćenoj u lipnju 2006. godine ističe potrebu izrade novih zdravstvenih planova i stvaranja pozitivne političke klime koja će omogućiti brže ostvarenje tih planova".[41]

---

36 Ugovor o funkcioniranju EU (Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Functioning of the European Union, OJ C 83/1, 30.03.2010., Glava X. „Socijalna politika" čl. 151.- 161. UFEU (bivši čl. 136.-145. UEZ). Također, valja naglasiti i članak 9. UFEU-a: „U definiranju i implementiranju svojih politika i aktivnosti, Unija će uzeti u obzir preduvjete povezane s visokom razinom zaposlenosti, jamčenjem adekvatne socijalne zaštite, borbi protiv socijalne isključenosti, i visoke razine obrazovanja, usavršavanja i zaštite ljudskog zdravlja".

37 BODIROGA-VUKOBRAT, Nada, BARIĆ, Sanja, Povelja temeljnih prava Europske unije s komentarom, Organizator, Zagreb, 2002.; Povelja o temeljnim pravima EU (Charter of fundamental rights of the European Union), OJ C 83/389, 30.03.2010., čl. 34.
Stavak 1.: Unija priznaje i poštuje pravo na potpore iz sustava socijalne sigurnosti kao i socijalne usluge, koje pružaju zaštitu u slučaju: majčinstva, bolesti, ozljeda na radu, ovisnosti o drugomu ili starosti, te u slučaju gubitka zaposlenja, sukladno pravilima koja proizlaze iz prava EU, odredaba nacionalnog zakonodavstva i prakse.
Stavak 2.: Svatko tko boravi i zakonito se kreće unutar EU ima pravo na potpore iz sustava socijalne sigurnosti i socijalnih pogodnosti sukladno pravilima koja proizlaze iz prava EU, odredaba nacionalnog zakonodavstva i prakse.
Stavak 3.: U borbi protiv socijalne isključenosti i siromaštva, Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć za smještaj/stanovanje kako bi se ostvarila pristojna egzistencija za sve one kojima manjka nužnih sredstava, sukladno pravilima koja proizlaze iz prava EU, odredaba nacionalnog zakonodavstva i prakse.

38 O tomu opširnije u ĆAPETA, Tamara, ĐURĐEVIĆ, Zlata, GOLDNER LANG, Iris, LAPAŠ, Davorin, MATAIJA, Mislav, PERIŠIN, Tamara, PODOLNJAK, Robert, RODIN, Siniša, SELANEC, Goran, VASILJEVIĆ, Snježana, Reforma Europske unije Lisabonski ugovor, Zagreb, Narodne novine, 2009.

39 Europska socijalna povelja (Torino, 18.10.1961. godine) s dodatnim Protokolima, NN - MU br. 15/02, 8/03.; Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica (Luksemburg, 29.12.2001.), NN - MU br. 14/01, 1/05, 11/06.

40 Zaključci o prihvaćanju Europske povelje o osnovnim socijalnim pravima radnika, NN br. 37/91, t. 10.

41 ŠOKČEVIĆ, Svjetlana, Zaštita zdravlja i sigurnosti na radu, Zagreb, TIM press, 2006., str. 6.

Riječ je o procesima u kojima sudjeluju brojni subjekti, o postupcima koji se ne mogu zaobići, bez obzira na veliku samostalnost država članica u oblasti socijalne skrbi i socijalnopravnim odnosima općenito.

Uz to, treba istaknuti veliki broj bilateralnih ugovora (sporazuma) koje je Republika Hrvatska potpisala s drugim državama, a odnose se, prvenstveno na socijalno osiguranje i socijalnu skrb. Republika Hrvatska ima sklopljene sporazume s Austrijom,[42] Švicarskom Konfederacijom,[43] Makedonijom,[44] Slovenijom,[45] Slovačkom,[46] Italijom,[47] Saveznom Republikom Njemačkom,[48] Kanadom,[49] Nizozemskom,[50] Češkom,[51] Quebecom,[52] Bosnom i Hercegovinom,[53] Srbijom,[54] Crnom Gorom,[55] Luksemburgom,[56] Belgijom,[57] Australijom,[58] Bugarskom,[59] Mađarskom,[60] Dan-

42 Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Republike Austrije o socijalnom osiguranju, NN - MU br. 11/93, 12/93, 12/94, 15/97, 5/98, 13/98.

43 Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Švicarske Konfederacije o socijalnom osiguranju, NN - MU br. 14/96, 5/98.

44 Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o socijalnom osiguranju, NN - MU br. 16/97, 20/97, 5/98.

45 Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Slovenije o socijalnom osiguranju, NN - MU br. 16/97, 3/98, 5/98.

46 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Slovačke Republike, NN - MU br. 20/97, 5/98, 1/99.

47 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Republike Italije, NN - MU br. 21/97, 8/03, 15/03.

48 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Savezne Republike Njemačke, NN - MU br. 7/98, 17/98.

49 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Vlade Kanade, NN - MU br. 16/98.

50 Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Kraljevine Nizozemske o socijalnom osiguranju, NN - MU br. 2/99.

51 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Češke Republike, NN - MU br., 7/99, 10/00, 11/00, 11/02.

52 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Quebeca, NN - MU br. 10/00.

53 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine, NN-MU br. 14/01, 2/02.

54 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, NN-MU br. 14/01, 10/03.

55 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, NN-MU br. 14/01, 10/03.

56 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Velikog Vojvodstva Luksemburga, NN-MU br. 9/02, 15/02, 11/03.

57 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Kraljevine Belgije, NN-MU br. 9/02, 13/02, 6/05.

58 Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Australije o socijalnom osiguranju, NN-MU br., 2/04, 5/04, 7/04.

59 Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Republike Bugarske o socijalnom osiguranju, NN-MU br. 4/04, 7/04, 8/04.

60 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Republike Mađarske, NN-MU br., 11/05, 3/06.

skom[61] te Turskom[62].

Tu su i sekundarni izvori prava EU-a, prije svega Uredba Europskog parlamenta i Vijeća 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti[63], kao i nezaobilazna praksa Europskog suda u Luksemburgu, koja će i u budućnosti biti nepresušni izvor europskoga prava, budući da se i same države članice osnivači EU-a nalaze u položaju tužene države zbog povrede prava EU-a.[64]

3.4. Heteronomni propisi u Republici Hrvatskoj o socijalnoj skrbi

Na temelju i u skladu s Ustavom RH doneseni su zakoni i drugi propisi u oblasti socijalne skrbi.[65] Njima se uređuju sljedeća pitanja: prava i ostvarivanje prava na temelju socijalne skrbi, udomiteljske obitelji i visine naknade za smještaj u udomiteljsku obitelj, mreže domova socijalne skrbi i djelatnosti socijalne skrbi, upisnika ustanova socijalne skrbi, obiteljskih centara, uvjeta u pogledu prostora, opreme i potrebnih stručnih i drugih radnika u pojedinim ustanovama, uvjeta i načina pružanja usluga u tim ustanovama, evidencija i dokumentacije, izvještaja, napredovanja i stalnog usavršavanja stručnih radnika, provođenja stručnog nadzora u djelatnosti socijalne skrbi, zadovoljavanja osnovnih stambenih potreba samca ili obitelji, sudjelovanja korisnika u troškovima skrbi izvan vlastite obitelji, tijela vještačenja, prognanika i izbjeglica, povratnika i useljenika, potpora, volonterstva, za starije i međugeneracijske solidarnosti i dr.

Neka od osnovnih pitanja jesu: socijalno planiranje, financiranje, određivanje mreže javne socijalne službe i koncesije. Cilj je omogućiti primjerenije zadovoljavanje potreba korisnika određenih prava u socijalnoj skrbi. Pored drugih, brojnih pravnih odnosa javljaju se i ugovori: o provođenju socijalnih usluga, o korištenju usluga, novčanih i drugih naknada. Uvode se nove socijalne usluge i postupci pružanja prava na uslugu, novi sadržaji i organizacijski oblici djelatnosti socijalne skrbi te socijalna inspekcija.

---

61 Zakon o potvrđivanju Ugovora o socijalnom osiguranju između Republike Hrvatske i Kraljevine Danske, NN-MU br. 3/06, 7/06, 2/07.

62 Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Republike Turske o socijalnom osiguranju, NN-MU br. 4/07, Odluka o objavi administrativnog sporazuma za primjenu Ugovora između Republike Hrvatska i Republike Turske o socijalnom osiguranju, NN-MU br. 9/07.

63 Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council, 29.04.2004 on the coordination of social security systems, OJ L 166, 30.04.2004.

64 Vidi primjerice tužbu zbog povrede Uredbe 883/2004 u predmetu C-122/11, *European Commission v Kingdom of Belgium*, OJ C 160/12, 28.05.2011.

65 Osim Zakona o socijalnoj skrbi, valja istaknuti Zakon o udomiteljstvu (NN br. 79/07) te Obiteljski zakon (NN br. 116/03, 17/04, 136/04, 107/07, 57/11 i 61/11), Zakon o sudovima za mladež (NN br. 111/97, 27/98, 12/02), Zakon o izvršavanju sankcija izrečenih maloljetnicima za kaznena djela i prekršaje (NN br. 153/09), Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji (NN br. 137/09, 14/10 i 60/10), koji između ostalog, uređuju problematiku obiteljskopravne i kaznenopravne zaštite djece i obitelji.

4. POSTUPAK OSTVARIVANJA PRAVA

Nakon svojevrsnog uvoda u sustav socijalne skrbi, autori će u nastavku rada detaljnije razraditi i analizirati tekst samoga Zakona, nastojeći dati odgovor na postavljena pitanja iz hipoteze ovoga rada.

Norme navedenih propisa ostvaruju se kroz propisani postupak za ostvarivanje prava u sustavu socijalne skrbi. To se odnosi i na postupak ostvarivanja usluga (npr. usluga međugeneracijske solidarnosti i dr.). U postupku se donose pojedinačni pravni akti: rješenja, uputnice, nagodbe i dr. Uz to, posebni akti u okviru socijalnog planiranja jesu: strategija razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj (donosi je Vlada Republike Hrvatske) i socijalni planovi za područje jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave (izrađuju se po posebnom postupku, donose ih predstavnička tijela); godišnji plan rada nacionalnog socijalnog vijeća; odluka skupštine jedinice područne (regionalne) samouprave o osnivanju Savjeta za socijalnu skrb u županiji; socijalni plan i mreža djelatnosti socijalne skrbi na području županije, grada i općine; opći akti jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave za ostvarivanje novčanih pomoći i socijalnih usluga stanovnicima na svom području iznad standarda utvrđenih Zakonom; odluke Vlade Republike Hrvatske o minimalnim standardima, kriterijima i mjerilima za financiranje decentraliziranih funkcija djelatnosti socijalne skrbi u jedinicama područne (regionalne) samouprave; opći akti jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave o vođenju evidencija i dokumentaciji o ostvarivanju prava na pomoć za podmirenje troškova stanovanja, kao i o drugim pravima iz socijalne skrbi.

Za ostvarivanje pojedinačnih prava značajan je i plan aktivnosti s korisnikom, radno sposobnim i djelomično radno sposobnim, koji koristi pomoć za uzdržavanje, o njegovom sudjelovanju u aktivnostima koje omogućavaju njegovu socijalnu uključenost. Plan izrađuje Zavod, u skladu s posebnim pravilnikom kojega donosi ministar. Taj plan predstavlja pojedinačni pravni akt.

Postupak se pokreće zahtjevom za ostvarivanje prava, na inicijativu korisnika ili po službenoj dužnosti.

„Za odlučivanje o ostvarivanju prava iz socijalne skrbi mjesno je nadležna ustrojbena jedinica Zavoda osnovana za područje na kojem stranka ima prebivalište“. Ako stranka nema prebivalište u RH “mjesna se nadležnost određuje prema mjestu boravišta stranke“ ili, ako nema utvrđeno boravište, prema mjestu na „kojem privremeno prebiva odnosno na kojem se osoba zatekne“.

Mjesna nadležnost određena je i difuzno u pojmu „nadležni Zavod odnosno ustrojbena jedinica Zavoda“, koji nastavlja postupak „ako se izmijene okolnosti na osnovi kojih je po ovom Zakonu bila određena mjesna nadležnost“.[66] **Mjesna nadležnost** posebno se utvrđuje za djecu, za osobu koja se zbog elementarnih nepogoda ili sličnih razloga „našla izvan mjesta svoga prebivališta“ i dr. O sukobu

66 Zakon, cit., čl. 124.

nadležnosti u točno određenim slučajevima odlučuju nadležno ministarstvo, odnosno Upravni sud Republike Hrvatske.[67]

Uglavnom se radi o upravnim stvarima koje se rješavaju po zakonu „koji uređuje upravni postupak", odnosno prema Zakonu o općem upravnom postupku.[68]

Aktivno legitimirana stranka može biti: osoba koja potencijalno može biti korisnik socijalne skrbi, ali i njezin bračni drug, punoljetno dijete, roditelj, posvojitelj ili skrbnik, odnosno zakonski zastupnik.[69]

Navedeni subjekti obraćaju se Zavodu kao "pasivnoj stranci" sa zahtjevom na propisanom obrascu za ostvarivanje prava, uz koji se prilaže pisana izjava podnositelja zahtjeva i članova njegova kućanstva o dopuštenju Zavodu da izvrši uvid u sve podatke o njihovoj imovini i dohotku te ostalim ostvarenim prihodima.

Poseban postupak odnosi se na azilante i članove njihove obitelji „koji zakonito borave u Republici Hrvatskoj", na strance „pod supsidijarnom zaštitom" i žrtve trgovanja ljudima. Oni **uz zahtjev** „prilažu potvrdu nadležnog tijela o svom statusu" (čl. 30. st. 4. i 130. st. 2).

U postupak se uključuje porezna uprava, pravne osobe koje obavljaju poslove platnog prometa, a naglašena je uloga i ovlast Zavoda.[70]

Na preciznost uređenja ovoga postupka ukazuje i odredba članka 131. Zakona o „obrascima zahtjeva i izjavi podnositelja zahtjeva", što će posebnim pravilnikom propisati ministar. Teret snose i stručni radnici Zavoda i „druga tijela prvoga stupnja u jedinicama regionalne (područne) i lokalne samouprave koja provode postupak za odobravanje novčanih i drugih materijalnih pomoći".[71]

Posebnim pravilnikom ministar propisuje **minimalne uvjete prostora i opreme i normative potrebnih stručnih i drugih radnika Zavoda, Centra i ureda te mjerila za određivanje područja njihove nadležnosti**. To se posebno odnosi na „**standarde za vođenje individualnog plana promjene**" koje izrađuje stručni radnik Zavoda tijekom vođenja postupka za ostvarivanje prava iz sustava socijalne skrbi. To je obvezan akt, „**individualni plan promjena s utvrđenim aktivnostima**", koji uključuje poduzimanje mjera „da se osoba ili obitelj u nepovoljnom stanju osposobi za skrb o sebi i članovima obitelji".[72] Uz veliko stručno znanje, izrada plana zahtijeva i dosta vremena.

---

67 Isto: čl. 128.

68 Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09; ĐERĐA, Dario, Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Inženjerski biro, Zagreb, 2011.

69 Vidi čl. 30. i čl. 129. Zakona.

70 Zakon, cit., čl. 130.: Porezne uprave izdaju potvrde o visini dohotka podnositelja zahtjeva i članova kućanstva (stavak 3.); pravne osobe koje obavljaju poslove platnog prometa dužne su na zahtjev Zavoda dostaviti podatke o računima te imovini podnositelja zahtjeva i članova kućanstva (stavak 4.), a Zavodi obavezno međusobno surađuju (stavci 5. i 6.).

71 Riječ je o obvezi da se strankama učine dostupnim informacije i obrasci zahtjeva o mogućnostima i uvjetima korištenja novčanih naknada. Zakon, cit., čl. 131. st. 2.

72 Zakon, članak 189. u vezi s člankom 132. stavkom 3. Dakako, to je osnova da se na temelju „posebnog stručnog postupka" procjena, organiziranog pristupa uslugama, planiranjem, koordiniranjem, praćenjem i evaluacijom usluga, korisnik osposobi za skrb o sebi i članovima obitelji. To je projekt – „elaborat" sa zahtjevnim stručnim sadržajem.

Zahtjevniji postupak („ispitni postupak“) uključuje i utvrđivanje „nalaza i mišljenja tijela vještačenja u prvom stupnju“, a u žalbenom postupku i „tijela vještačenja drugog stupnja“. Tijela vještačenja odlukom osniva ministar, a posebnim pravilnikom, uz suglasnost ministra nadležnog za zdravstvo, propisuje se “sastav i način rada tijela vještačenja, sadržaj potrebne medicinske dokumentacije, sadržaj nalaza i mišljenja i obrasce za postupanje tijela vještačenja“.[73]

Posebnim odredbama utvrđuje se rok za donošenje rješenja (čl. 134.) jer je **postupak žuran** (traje najduže 30 dana); donošenje usmenog rješenja (čl. 135.) „radi otklanjanja neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi, posebice djece, ili radi osiguravanja javnog reda i sigurnosti...“ (a nakon toga u roku od 24 sata stručni radnik Zavoda dužan je, na zahtjev stranke, izdati rješenje u pisanom obliku); donošenje rješenja zbog promijenjenih okolnosti i dr. (čl. 136.). „Zavod provodi izvršenje svojih rješenja donesenih na temelju ovoga Zakona“. Propisano je pravo na žalbu.[74]

4.1. Poseban postupak za ostvarivanje socijalnih usluga

Postupak za ostvarivanje socijalnih usluga pokreće se na zahtjev korisnika, njegova zakonskog zastupnika ili skrbnika te po službenoj dužnosti Zavoda.[75]

„Korisnik ostvaruje pravo na socijalne usluge **na temelju rješenja** Zavoda“ (čl. 131. st. 1. i 2. Zakona), a prije toga “potrebno je utvrditi individualni plan za korisnika usluge“.

Korisniku se priznaju pravo na usluge skrbi u obitelji i lokalnoj zajednici, ali i smještaj izvan vlastite obitelji korisnika (kao pravo na skrb) u udomiteljskoj obitelji, uvijek „u najboljem interesu korisnika“. Određene usluge pružaju se “na temelju sudskih odluka“. U tom slučaju Zavod izdaje *uputnicu* za uslugu kod ovlaštenog pružatelja usluga.

Po posebnom postupku provodi se i „privremena hitna mjera smještaja djeteta“ kod udomitelja, u dom socijalne skrbi ili kod drugog pružatelja usluga smještaja ... bez rješenja ... ili sudske odluke ... ili bez suglasnosti (u skladu s odgovarajućim odredbama Zakona ...).[76] Ona uključuje uputnicu za smještaj, obrazloženje razloga te dostavu sudu i drugim subjektima obavijesti o privremenom smještaju i razlozima).

---

73 Zakon, cit., čl. 133. st. 3.: „Ako je vještačenje utvrdilo tijelo vještačenja zdravstva, mirovinskog i invalidskog osiguranja, obrazovanja, odnosno druga nadležna tijela vještačenja prema posebnim propisima, postupak će se provesti na temelju nalaza i mišljenja tih tijela“.

74 Isto: čl. 137.-139.: Troškovi postupka osiguravaju se u državnom proračunu, a ugovorom između Zavoda i nadležnog tijela jedinice regionalne i lokalne samouprave utvrđuju se međusobni odnosi ako je postupak vođen o „pravima za koja sredstva“ ovi osiguravaju.

75 Isto: čl. 140. st. 3.: „Tijela, ustanove i druge fizičke i pravne osobe koje u svom radu utvrde ugroženost djeteta ili osobe kojoj je oduzeta poslovna sposobnost obvezni su o tome bez odgode izvjestiti Zavod“.

76 Isto: čl. 142. st. 1.: „... osobito u slučajevima tjelesnog ili duševnog nasilja, spolne zloporabe, zanemarivanja ili nehajnog postupanja, zlostavljanja ili izrabljivanja djeteta od strane roditelja, skrbnika ili drugih osoba kojima je povjereno na čuvanje i odgoj, radi čega su djetetov život i zdravlje ugroženi“; čl. 142. st. 6: „Obrazac s odgovarajućim sadržajem obavijesti o privremenom smještaju propisuje ministar".

Zakon propisuje postupak suda i sadržaj odluke suda o pokretanju postupka o privremenom smještaju djeteta (subjekti su sud, postavljeni punomoćnik, pružatelj privremenog smještaja, dom socijalne skrbi, obitelj, s točno određenim rokovima i radnjama u postupku, s pravom na žalbu).[77]

Pri izradi "individualnog plana promjena za korisnika/obitelj stručni radnik Zavoda koordinira cijeli postupak te pomaže korisniku/obitelji u rješavanju problema i zadovoljavanju njegovih životnih potreba.[78]

Rješenje se realizira putem **uputnica** „kojima Zavod određuje vrstu i opseg usluga te pružatelja usluga kojem se korisnik upućuje". Sadržaj uputnice precizno je propisan.[79] Uputnica se temelji i uz nju se prilaže navedeni **individualni plan promjena**, koji se može mijenjati, ako to zahtijevaju potrebe i okolnosti.[80]

„Obrazac uputnice i način vođenja evidencije obvezan je voditi Zavod i o tome dostavljati podatke ministarstvu" u skladu s pravilnikom kojega propisuje ministar.[81]

4.2. Izbor pružatelja usluga

Ministarstvo jednom godišnje sastavlja popis **ovlaštenih pružatelja socijalnih usluga za svaku vrstu usluge**. Taj je popis javan, pa „korisnik prije izdavanja **uputnice** ima **pravo izabrati** pružatelja usluge" s toga popisa.

Nakon prijama uputnice pružatelj usluge ili započinje s pružanjem usluge i o tom danu obavještava Zavod ili obavještava s (obrazloženjem) da uslugu ne može pružiti. Zavod navedeno provjerava, a može intervenirati i socijalna inspekcija.

U postupku sudjeluju: Zavod, korisnik, davatelj usluge, eventualno socijalna inspekcija i Ministarstvo.[82]

4.3. Ugovaranje i cijena usluga

Zakon propisuje ugovaranje i cijenu usluga i daje ovlast ministru da utvrdi metodologiju za formiranje cijena socijalnih usluga u ustanovama socijalne skrbi koje se plaćaju iz državnog proračuna. Izvan mreže javne socijalne službe cijenu samostalno utvrđuje pružatelj usluga. Zakon omogućava i neposredno ugovaranje usluge (ugovor o korištenju usluge) kada korisnik uslugu plaća u cijelosti. Izuzetak se odnosi na usluge smještaja djeteta i odrasle osobe lišene poslovne sposobnosti.[83]

---

77 Isto: članak 143.
78 Isto: članak 144.
79 Isto: čl. 145. st. 3.: „Ukoliko korisnik ima potrebu za korištenjem više vrsta usluga, za svaku uslugu izdaje mu se posebna uputnica".
80 Isto: čl. 146.
81 Isto: čl. 147.
82 Isto: čl. 148. i 149.
83 Isto: čl. 150. - 152. Ministar pravilnikom propisuje metodologiju za formiranje cijena socijalnih usluga za sve subjekte koji pružaju usluge, a koje se plaćaju iz državnog proračuna. Dijete se na smještaj upućuje uvijek na temelju uputnice Zavoda.

4.4. Sudjelovanje korisnika u plaćanju usluga

Posebni pravilnik ministra propisuje „kriterije sudjelovanja korisnika u plaćanju cijene usluga i način plaćanja usluga“. To se odnosi i na odraslu osobu korisnika usluga na temelju uputnice Zavoda. Korisnik i pružatelj usluge sklapaju ugovor o plaćanju usluga u opsegu u kojem se ta usluga pruža „na temelju obračunatih uputnica“. Zakon utvrđuje obvezu korisnika da dio troškova podmiri otuđenjem svoje imovine “koja ne služi članovima njegove obitelji za podmirenje osnovnih stambenih i drugih osnovnih životnih potreba“, a u propisanim slučajevima „plaćanje razlike između cijene usluge i prihoda korisnika tereti sredstva Ministarstva“.

Zavod sklapa ugovor o troškovima s obveznicima uzdržavanja. Ako ne dođe do ugovora „Zavod će pokrenuti kod suda postupak za naknadu troškova pruženih usluga“, ili će u propisanim slučajevima biti proveden postupak ovrhe.

Roditelji djeteta dužni su plaćati ili sudjelovati u plaćanju usluga koje dijete ostvaruje na temelju Zakona, sukladno pravilniku kojega donosi ministar. To se odnosi i na „dijete koje je korisnik smještaja i ima redovite prihode“. O tim odnosima sklapa se ugovor sa Zavodom „kojim se utvrđuje sudjelovanje u plaćanju cijene usluga“. U protivnom Zavod može kod suda pokrenuti postupak za naplatu troškova pruženih usluga.[84]

4.5. Standardi kvalitete socijalnih usluga

„Usluge socijalne skrbi pružaju se prema minimalnim standardima kvalitete koje propisuje ministar“. U postupku sudjeluju povjerenstva za kvalitetu, ravnatelji, stručni radnici, odgovorna osoba i ovlašteni vanjski stručnjak.[85]

5. SADRŽAJ I ORGANIZACIJSKI OBLICI DJELATNOSTI SOCIJALNE SKRBI

Za ostvarivanje i zaštitu prava u socijalnoj skrbi bitni su subjekti koji se javljaju u socijalnopravnim odnosima kao pružatelji usluga u djelatnosti socijalne skrbi. To zahtijeva više objašnjenja i analiza, a ovdje navodimo da Zakon u Glavi X. pod nazivom „Sadržaj i organizacijski oblici djelatnosti socijalne skrbi“ to regulira u odredbama čl. 157. do čl. 260. s ovim sadržajem: a) pružatelji usluga socijalne skrbi (zaprjeke za zapošljavanje u djelatnosti socijalne skrbi i zabrana sklapanja ugovora o doživotnom/dosmrtnom uzdržavanju); b) mreža javne socijalne službe; c) koncesija za obavljanje javne socijalne službe (pripremne radnje, dokumentacija za nadmetanje, obavijest o namjeri davanja koncesije, ugovor o koncesiji, očevidnik koncesija, prestanak koncesije i pravilnik o načinu davanja i oduzimanja koncesije);

84 Isto: čl. 153. - 155.

85 Isto: čl. 156.: „Sastav i broj članova Povjerenstva za kvalitetu uređuje se općim aktom ustanove /druge pravne osobe“.

d) odobrenje za rad pravnih osoba koje pružaju usluge socijalne skrbi (licencija) (licenciranje, odobrenje za rad (licencija), uvjeti za obavljanje licencije, obnavljanje licencije, privremeno ukidanje licencije, oduzimanje licencije); e) akreditacija domova socijalne skrbi i drugih pravnih osoba koje pružaju usluge socijalne skrbi; f) osnivanje i ustroj ustanova socijalne skrbi (vrsta ustanova socijalne skrbi, osnivačka prava u ustanovama socijalne skrbi, početak rada ustanova socijalne skrbi, upis ustanova u upisnik ustanova, prestanak rada ustanove socijalne skrbi, etičko povjerenstvo, znanstvena i druga istraživanja u ustanovama socijalne skrbi, nastava za studente u ustanovama socijalne skrbi, samovrednovanje kvalitete rada); 1. Zavod za socijalnu skrb u županiji (podružnice i uredi Zavoda, normativni i minimalni uvjeti Zavoda, postupak utvrđivanja uvjeta za početak rada, promjena sjedišta i djelatnosti, djelatnost Zavoda, statut Zavoda, upravno vijeće, razrješenje članova i raspuštanje upravnog vijeća, nadležnost upravnog vijeća, ravnatelj, uvjeti za ravnatelja i način imenovanja, ugovor ravnatelja, zamjena ravnatelja, razrješenje ravnatelja, vršitelj dužnosti ravnatelja, stručno vijeće Zavoda, područni centar za socijalnu skrb, predstojnik područnog centra za socijalnu skrb, uvjeti za imenovanje i razrješenje predstojnika, stručni kolegij centra, evidencija i dokumentacija Zavoda); 2. Obiteljski centar (osnivanje obiteljskog centra, nadležnost obiteljskog centra, uvjeti za početak rada obiteljskog centra i druge pružatelje usluga savjetovanja u obitelji, ravnatelj, stručno vijeće, statut, podružnica obiteljskog centra, evidencija i dokumentacija obiteljskog centra, sredstva za izvršavanje odgojnih mjera i naknade za medijaciju); 3. Dom socijalne skrbi (pravilnik o minimalnim standardima i normativima doma socijalne skrbi, centra za pomoć i njegu i drugih pravnih osoba za pružanje usluga socijalne skrbi); osnivanje i početak rada doma socijalne skrbi, tijela doma socijalne skrbi, zbrinjavanje korisnika u slučaju prestanka rada doma, kategorizacija domova za starije osobe i druge odredbe; 4. Centar za pomoć i njegu (uvjeti za osnivanje, iznimke, uvjeti za početak rada, ravnatelj, statut, evidencija i dokumentacija); g) udruge, vjerske zajednice i druge pravne osobe koje pružaju usluge socijalne skrbi (upis u evidenciju ...); h) profesionalno obavljanje djelatnosti socijalne skrbi (uvjeti, postupak, obavijest o početku rada, prestanak rada, obustava poslovanja ...); 1. Obiteljski dom (predstavnik, suradnja sa Zavodom, zaprjeka); 2. savjetovalište; 3. usluge pomoći i njege u kući; i) udomiteljstvo.

6. STRUČNI RADNICI, STRUČNO USAVRŠAVANJE I NAPREDOVANJE

Ovaj Zakon (i provedbeni propisi) ne može se provoditi bez stručnih radnika na koje će pasti veliki teret u provođenju složenog postupka. Iako ovo nije tema rada, navedimo da Zakon uređuje ova pitanja i odnose: stručni radnici Zavoda i stručni radnici i stručni savjetnici doma socijalne skrbi i drugih pružatelja socijalnih usluga (socijalni radnik, pravnik, psiholog, socijalni pedagog, edukacijski rehabilitator i drugi stručni radnici odgovarajućeg obrazovanja i akademskog zvanja ovisno o

djelatnostima pružatelja usluga: logoped, medicinska sestra, fizioterapeut, radni terapeut, odgajatelj s položenim stručnim ispitom); obveza čuvanja profesionalne tajne, pripravnički staž i stručni ispit pripravnika, uvjeti za polaganje stručnog ispita, obveza stručnog usavršavanja, napredovanje stručnih radnika, odobrenje za rad stručnih radnika (licencija), nadzor, organizacija rada i radno vrijeme u mreži javne socijalne službe.[86]

Sve to prati ovlast nadležnog ministra da donese podzakonske (provedbene) pravilnike i druge akte, kao i osnivanje strukovnih komora.[87]

7. ZBIRKE PODATAKA

Postupak čini i dio koji se odnosi na prikupljanje, obradu, pohranjivanje, posredovanje i korištenje podataka koje sadrže zbirke podataka. Pored ovoga Zakona u tim odnosima primjenjuju se propisi o zaštiti osobnih podataka. Zakon propisuje sljedeće elemente zbirki podataka: podatke o korisniku, razmjenu podataka, obradu podataka, čuvanje i način obrade podataka.[88]

8. NADZOR

Sadržaj Glave XIV. Zakona (Nadzor) obuhvaća odredbe o: vrstama nadzora (unutarnji nadzor, inspekcijski nadzor, upravni nadzor i stručni nadzor). „Inspekcijski, stručni i upravni nadzor provodi socijalna inspekcija“. Posebno su propisani: predmet nadzora socijalne inspekcije, uvjeti za inspektora (kao državnih službenika s posebnim ovlastima i odgovornostima), lista stručnjaka i način provođenja stručnog nadzora, redoviti i izvanredni inspekcijski nadzor, uvjeti za nepostupanje po zahtjevu ili prigovoru građana, ovlasti inspektora, izuzimanje predmeta i dokumentacije, usmeno upozorenje, zapisnik, usmeno rješenje, rješenje inspektora, mjere inspektora, presumpcija pružanja usluga smještaja, obveza pokretanja postupka zbog osnovane sumnje na kazneno djelo, povreda službene dužnosti, službena iskaznica, očevidnik, izvješće inspekcije i stručni nadzor komore.[89]

9. KAZNENE ODREDBE

U Glavi XV. (Kaznene odredbe) Zakon propisuje novčane kazne za prekršaje pravnih osoba i odgovornih osoba, fizičkih osoba, jedinice lokalne samouprave, odgovornih osoba u lokalnoj jedinici samouprave, ali i za korisnike socijalne skrbi, ako se ponašaju protupravno, odnosno krše odgovarajuće odredbe ovoga Zakona.[90]

86 Isto: Glava XI.: čl. 261. do 271.
87 Isto: Glava XII.: čl. 272.
88 Isto: Glava XIII.: čl. 273.- 277.
89 Isto: Glava XIV.: čl. 278.- 301.
90 Isto: Glava XV.: čl. 302.- 308.

10. NEKA PITANJA POSTUPKA PROPISANOG U PRIJELAZNIM I ZAVRŠNIM ODREDBAMA

Zakonom se ne prekida korištenje prava na temelju rješenja centra za socijalnu skrb (za određeni oblik socijalne prestacije) po starom Zakonu o socijalnoj skrbi.

„Danom stupanja na snagu ovog Zakona tijela prvog stupnja obvezna su dijete mlađe od sedam godina upućivati na smještaj u udomiteljsku obitelj, sukladno odredbi članka 107. ovoga Zakona“ (usluga smještaja).[91]

Najkasnije u roku od 6 mjeseci izvršit će se svojevrsna revizija rješenja i prava (do stupanja Zakona na snagu) kako bi se utvrdilo imaju li i dalje to pravo po ovom Zakonu.[92] U pitanju je svojevrsni revizijski postupak, koji će imati za posljedicu i gubitak pojedinih prava.

Imajući u vidu da se očekuje donošenje „posebnog zakona iz područja zapošljavanja osoba s invaliditetom“, zadržana su prava korisnika naknade do zaposlenja, pa će ta prava nastaviti koristiti i dalje. Zahtjeve za ostvarivanje tih prava koji nisu riješeni „rješavat će nadležni centar za socijalnu skrb prema propisima koji su bili na snazi do dana stupanja na snagu ovoga Zakona ...“. Novi zahtjevi za ostvarivanje prava na naknadu do zaposlenja „nakon stupanja na snagu ovoga Zakona podnose se neposredno Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom“. U roku od šest mjeseci izvršit će se „primopredaja“ između centara za socijalnu skrb i Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom „pripadnih predmeta i dokumentacije korisnika prava na naknadu za zaposlenje“, što će navedeni subjekti utvrditi sporazumno (nakon stupanja na snagu ovoga Zakona).[93]

„Postupci započeti prije stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se po odredbama starog Zakona o socijalnoj skrbi“.[94]

U roku od 6 mjeseci ministarstvo će osnovati Zavode i imenovati privremene ravnatelje, a postojeći Centri za socijalnu skrb do tada nastavljaju s radom.[95]

Upisom u registar Zavod preuzima „prava i obveze postojećih Centara za socijalnu skrb, koji postaju podružnice Zavoda, a “ Zavod preuzima njihove poslove, prava i obveze radnika, novčana sredstva, opremu, arhivu, dokumentaciju i sredstva za rad podružnica“.

Predstoji zahtjevan postupak usklađivanja statusa i autonomne regulative subjekata koji rade po starom Zakonu o socijalnoj skrbi.

---

91 Isto: čl. 309. st. 2.

92 Naime, novi Zakon utvrđuje novčane naknade, usluge i oblike socijalne skrbi (u odredbama čl. 309. do 311.) pa ako se neka prava koriste po starom Zakonu o socijalnoj skrbi „mjesno nadležno tijelo prvog stupnja“ utvrdit će „ispunjava li korisnik uvjete za neko od prava utvrđenim ovim Zakonom ...“ (čl. 310.).

93 Isto: čl. 311.

94 Isto: čl. 312.

95 Isto: čl. 313. i 314.: Upravna vijeća dužna su u istom roku donijeti Statut i provesti izbor ravnatelja i predstojnika podružnica Zavoda, odnosno voditelja ureda, sve s upisom Zavoda u sudski registar.

Posebno je propisan postupak o statusu ravnatelja centara i drugih zatečenih subjekata, te stručnih radnika do osnivanja komora. Zatim slijedi konstituiranje Savjeta za socijalnu skrb u županiji i donošenje socijalnog plana za "područje svoje županije" (rok je 6, odnosno 8 mjeseci od stupanja na snagu ovoga Zakona).[96]

Zakon je ostavio rok od 12 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu u kojem nadležni ministar mora donijeti propise za čije je donošenje ovlašten ovim Zakonom. Do tada će se primjenjivati postojeći provedbeni propisi, ako nisu u suprotnosti s novim Zakonom.[97] Radi se o 16 podzakonskih (provedbenih) propisa sa zahtjevnim sadržajem i heterogenim odnosima.[98] To se odnosi i na obvezu

96 Određeni su rokovi završetka edukacije za ravnatelja "najkasnije do 31. prosinca 2014." (vidi čl. 319.- 321. Zakona).

97 Zakon, cit., čl. 323. i 324.

98 Do stupanja na snagu provedbenih propisa iz članka 323. Zakona ostaju na snazi, ako nisu u suprotnosti s ovim Zakonom:

1. Pravilnik o uvjetima glede prostora, opreme i potrebnih stručnih i drugih radnika centra za socijalnu skrb i podružnice (NN br. 120/02, 74/04 i 125/07),
2. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije i dokumentacije te načinu i rokovima dostave izvješća centra za socijalnu skrb (NN br. 79/08),
3. Pravilnik o sudjelovanju i načinu plaćanja korisnika i drugih obveznika uzdržavanja u troškovima smještaja izvan vlastite obitelji (NN br. 112/98 i 5/02),
4. Pravilnik o sastavu i načinu rada tijela vještačenja u postupku ostvarivanja prava iz socijalne skrbi i drugih prava po posebnim propisima (NN br. 64/02 i 105/07),
5. Pravilnik o odobravanju pomoći za uzdržavanje u obliku zajma, mjerila i obilježja stana potrebnog za zadovoljavanje osnovnih stambenih potreba samca ili obitelji i o odobravanju pomoći iz socijalne skrbi (NN br. 29/98, 117/00 i 81/04),
6. Pravilnik o vrsti i djelatnosti doma socijalne skrbi, načinu pružanja skrbi izvan vlastite obitelji, uvjetima prostora, opreme i radnika doma socijalne skrbi, terapijske zajednice, vjerske zajednice, udruge i drugih pravnih osoba te centra za pomoć i njegu u kući (NN br. 64/09),
7. Pravilnik o vođenju evidencije i dokumentacije domova socijalne skrbi te načinu i rokovima za dostavu izvješća o korisnicima, vrstama usluga i drugim pitanjima (NN br. 47/02),
8. Pravilnik o sadržaju upisnika ustanova socijalne skrbi (NN br. 52/10),
9. Pravilnik o načinu pružanja usluga obiteljskog doma te uvjetima prostora, opreme, stručnih i drugih radnika (NN br. 52/10),
10. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije fizičkih osoba koje samostalno obavljaju djelatnost socijalne skrbi kao profesionalnu djelatnost (NN br. 52/10),
11. Pravilnik o vježbeničkom stažu stručnih radnika u ustanovama socijalne skrbi (NN br. 29/98, 30/99 i 38/04),
12. Pravilnik o postupku i kriterijima ocjenjivanja rada i unaprjeđenja stručnih radnika ustanova socijalne skrbi (NN br. 38/04),
13. Pravilnik o vođenju evidencije i dokumentacije centara za pomoć i njegu, te načinu i rokovima za dostavu izvješća o korisnicima, vrstama usluga i drugim pitanjima (NN br. 26/98),
14. Pravilnik o vođenju evidencije o fizičkim osobama kojima je priznato pravo na status roditelja njegovatelja (NN br. 111/07),
15. Pravilnik o načinu i sadržaju provođenja stručnog nadzora u djelatnosti socijalne skrbi (NN br. 79/08)
16. Pravilnik o sadržaju i obliku iskaznice stručnih radnika centara za socijalnu skrb i iskaznica inspektora u Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi (NN br. 73/05).

dva (nadležna) Ministarstva (ministarstva nadležnog za poslove socijalne skrbi i ministarstva nadležnog za obrazovanje) da „sporazumno urede obavljanje djelatnosti obrazovanja u domovima socijalne skrbi ...“, u roku od 9 mjeseci od stupanja na snagu Zakona.[99] Posebnu ovlast ima ministar nadležan za obitelj i međugeneracijsku solidarnost.[100]

Vlada Republike Hrvatske ovlaštena je u roku od 3 godine Hrvatskom saboru podnijeti prijedlog zakona kojim će urediti pitanja inkluzivnog dodatka.[101] Plan aktivnosti i pripreme za provođenje toga Zakona „uredit će se strategijom razvoja sustava socijalne skrbi u Republici Hrvatskoj i socijalnih planova za područje jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave“.[102]

11. ZAKLJUČAK

Postupak ostvarivanja prava (petnaest prava i oblika pomoći) u sadašnjem sustavu socijalne skrbi kompleksan je i zahtjevan. Veći broj prava ne znači i potpuniju pokrivenost pravima socijalnih stanja, odnosno socijalnih slučajeva u socijalnoj skrbi. To se odnosi i na brojne subjekte koji ostvaruju ta prava i oblike pomoći, kada subjekt – korisnik ispuni uvjete za njih, a nalazi se u stanju socijalne potrebe koju ne može ostvariti bez pomoći tih subjekata, pa su oni dužni priznati mu i dati određeno pravo dok ne uspije prevladati to stanje. Zato se govori o povremenim, privremenim i trajnim socijalnim davanjima i činjenjima u naravi (novcu, stvarima) i u pravima koja su unaprijed utvrđena.[103] Pristup pravima zahtjevan je i određen brojnim čimbenicima.

Polazište bi trebali biti osobni resursi potencijalnih korisnika prava u socijalnoj skrbi, a u potporama i drugim pravima sve je naglašenije aktivno uključivanje korisnika u rješavanje „svojih potreba“. Usluge se ostvaruju putem institucijskih i izvaninstitucijskih oblika skrbi (ovi drugi dobivaju sve veću ulogu). Naglašava se individualizacija, tj. izbor usluga prilagođen korisniku. Sustav se decentralizira, a ovlasti prenose na jedinice područne (regionalne) samouprave i lokalne samouprave. Ovdje je riječ o izrazitim specifičnostima različitih kategorija korisnika i proširenog kruga pružatelja usluga (domova za različite kategorije korisnika, centara za pomoć i njegu u kući, udomiteljskih obitelji, obiteljskih domova, organiziranog stanovanja, vjerskih zajednica i udruga, drugih pravnih i fizičkih osoba). Teret s države prelazi na druge subjekte.

99 Isto: čl. 322.

100 Isto: čl. 325. Do tada će se primjenjivati Pravilnik o sadržaju upisnika ustanova socijalne skrbi za obiteljske centre, NN br. 93/06; Pravilnik o uvjetima glede prostora, opreme i potrebnih stručnih i drugih radnika obiteljskog centra i podružnica, NN br. 93/06.

101 Zakon, čl. 326., u vezi s čl. 92. („Inkluzivni dodatak je novčana potpora namijenjena osobama s invaliditetom radi stvaranja uvjeta za izjednačavanje mogućnosti za njihovo uključivanje u svakodnevni život.“)

102 Isto: čl. 8.

103 UČUR, Marinko Đ., Socijalno pravo, op. cit.

Novi sustav treba biti nov, racionalan i djelotvoran te mora uvažavati posebnosti pojedinih područja „zbog običaja i načina življenja, te potreba i interesa korisnika".

Predlagatelj i zakonodavac tvrde da će to biti „u potpunosti usklađeno s kriterijima i standardima važećim u zemljama Europske unije". To je paušalna ocjena. Treba organizirati i reorganizirati 72 državna doma, s ukupno 9.749 korisnika i 156 domova drugih osnivača (pravnih i fizičkih osoba) s ukupno 17.112 korisnika. Među njima je 46 domova za starije i nemoćne osobe, s ukupno 10.502 korisnika, za koje su osnivačka prava prenesena na jedinice područne (regionalne) samouprave.[104]

Usluge koje se pružaju različite su: smještaj, boravak, pomoć i njega u kući, odgoj i obrazovanje, osposobljavanje, radne aktivnosti, psihosocijalna rehabilitacija i dr.

Teret trebaju preuzeti i nevladine organizacije i humanitarne udruge. U reformi unutar sustava preispituju se strateški pristupi u području socijalne skrbi i postojeći socijalni programi. Kriza nas i u ovim odnosima neće zaobići pa će doći i do osporavanja socijalnih prava. Cijena ne smije biti zanemarivanje minimalnog životnog standarda najugroženijeg dijela stanovništva i primjereno zadovoljavanje osobnih i obiteljskih potreba socijalno osjetljivih skupina (u skladu s direktivama EU-a u području socijalnog uključivanja).

Stari Zakon propisivao je petnaest prava i oblika pomoći. Novim Zakonom vrši se njihovo objedinjavanje u sedam prava i pomoći. Novčane naknade odvojene su od socijalnih usluga. Navedeno se neće moći realizirati bez planiranja, ulaganja svih raspoloživih potencijala, razvoja i upravljanja sustavom socijalne skrbi „u cilju pružanja što djelotvornije i kvalitetnije socijalne skrbi".

Ulazi se u razdoblje reforme sustava novčanih naknada, sustava socijalnih usluga i njihovog financiranja te reforme sustava javne socijalne službe. Nužno je poštivati strateške dokumente o socijalnim naknadama u Europi, socijalnoj koheziji, dokumente o zaštiti djeteta, osoba s invaliditetom i drugih osoba te Europsku socijalnu povelju.

Riječ je o još jednoj reformi sustava socijalne skrbi, u kojoj se naglašava planiranje kapaciteta nove mreže domova socijalne skrbi, pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju djelatnost socijalne skrbi u skladu s potrebama korisnika na načelima regionalizacije i daljnje decentralizacije sustava. Ministarstvo, temeljem javnog nadmetanja, daje koncesiju za obavljanje usluga socijalne skrbi, a kasnije sklapa i poseban ugovor. To zahtijeva preciznije snimanje zdravstvenog stanja i socijalne strukture stanovništva, uvjeta i mogućnosti za korištenje socijalnih usluga, potrebnog broja pojedinih vrsta usluga, gospodarskih, kulturnih i drugih mogućnosti područja, a osniva se i Nacionalno socijalno vijeće.

Uvodi se nova osnovica za novčane naknade, ali se ne pojednostavljuje postupak i brzina postupanja bez obzira na objedinjavanje prava i željenu (projektiranu)

104 Prijedlog zakona, op. cit., str. 4.

smanjenu administracije. Zakon navodi osam novčanih naknada (kojima su objedinjene postojeće): pravo na pomoć za uzdržavanje i drugu materijalnu pomoć, pravo na osobnu invalidninu, pravo na status roditelja njegovatelja, te inkluzivni dodatak (što bi objedinilo sve druge potpore osobama s invaliditetom). Pri Fondu za profesionalnu orijentaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom bilo bi ustanovljeno jedinstveno tijelo vještačenja za sve sustave. Ostvarivanje određenih prava prenosi se na Hrvatski zavod za zapošljavanje (npr. pravo na naknadu do zaposlenja).

Uvodi se devet osnovnih socijalnih usluga uz prioritetno priznavanje izvaninstitucijskih usluga na temelju uputnice kojoj, ipak, treba priložiti individualni plan korisnika koji sudjeluje u njegovoj izradbi i izboru pružatelja usluga.

Novi je i način plaćanja usluga u mreži i izvan mreže djelatnosti socijalne skrbi. Uvodi se licenciranje kao postupak utvrđivanja ispunjavanja propisanih uvjeta i minimalnih standarda kvalitete za pružanje pojedinih vrsta usluga socijalne skrbi. Novina je i akreditacijski postupak procjenjivanja kvalitete rada subjekata socijalne skrbi.

Propisani su posebni uvjeti za stručne radnike i ravnatelje kao i za fizičku osobu za samostalno obavljanje poslova u određenim oblicima socijalne skrbi. Posebno je propisano mjesto i poslovi socijalne inspekcije.

Postupak je zahtjevan. Brojni su propisi koji uređuju subjekte i pravne odnose u socijalnoj skrbi. To zajedno čini ostvarivanje pojedinih prava u socijalnoj skrbi težim u svakom pogledu.

Zakon o općem upravnom postupku je propis s preciznim odredbama o subjektima, radnjama i rokovima. Navedeno dolazi do većeg izražaja u posebnom postupku u socijalnoj skrbi.

Propisi su heterogeni (strategija, zakon, pravilnik, statut, sporazumi i dr.), a njihov broj (sam po sebi) nije jamstvo potpunije socijalne skrbi.

Zaključno, kao odgovor na postavljeno pitanje iz hipoteze ovoga rada, autori smatraju da novi „projektirani“ sustav socijalne skrbi nije najrealnije postavljen u ovomu trenutku. Pogotovo, kako je utvrđeno i u samome radu, što su ostale mnogobrojne nedorečenosti, u pitanjima koja su najbitnija, poput pružanja usluga u okviru institucionalnih ili izvaninstitucionalnih oblika skrbi, a da se sudbina domova dovodi u veliko pitanje. Navedeni postupak, poglavito imajući u obzir činjenicu da se vodi prema Zakonu o općem upravnom postupku koji zahtijeva preciznost, ipak ne ispunjava najosnovnije zahtjeve koje nameću načela upravnog postupka, poput načela efikasnosti, ekonomičnosti, a prije svega načela zaštite prava građana. Konačno valja istaknuti da je sukladno Ustavu kao aktu najviše pravne snage Republika Hrvatska socijalna država i dok god je kao takva definirana, takvom treba i ostati.

Summary

THE EXCESSIVE LEGISLATIVE REGULATION OF RELATIONSHIPS AND THE PROCEDURE IN SOCIAL CARE – OBSTACLES PREVENTING THE FULFILMENT OF RIGHTS

The new Social Care Act was enacted and entered into force in May, 2011 (Official Gazette no. 57/2011 from May 25th, 2011). The Government by this Act continues to provide protection in social care relations, in particular to these who are week, helpless, abandoned and unemployed. According to the legislative provisions, the protection is also given to people with disabilities and plans are made for their integration in social life. Moreover, separate provisions regulate protection of children without parents and children without parental care. Up to now the social care system was realised in accordance with the Social Care Act (Official Gazette no. 73/1997, 27/2001, 59/2001, 82/2001, 103/2003, 44/2006 and 79/2009) which came into force on January 1st, 1998, as well as with sixteen additional regulations for implementation of that Act. The number of legislative acts is higher in case indirect legislative regulations are also included.

The authors emphasize the need to perform comprehensive analysis of the new Social Care Act. From nomotehnical point of view they raise issue regarding the excessive regulations of relationships in social care and in proceedings for fulfilment of rights, which is considered to be a direct obstacle for these who could be entitled to social care rights to fulfil such legally regulated rights. While discussing this issue, the authors acknowledge the significance of other issues and relations in social case being a highly complex area.

Key words: *social care, regulating, procedure, obstacles, subjects and rights.*

Zusammenfassung

ÜBERMÄßIGE REGELUNG DER VERHÄLTNISSE UND DAS SOZIALFÜRSORGEVERFAHREN – HINDERNISSE IN DER GELTENDMACHUNG DER RECHTE

Im Mai 2011 trat das neue Gesetz über Sozialfürsorge (Amtsblatt der Republik Kroatien "N.N." Nr. 57/11 vom 25.05.2011) in Kraft. Es wird weiterhin Sonderschutz in Verhältnissen der Sozialfürsorge gewährt, besonders gegenüber den Schwachen, Hilflosen, Unversorgten und Arbeitslosen. Viel Wert wird auf den Schutz der Personen mit Behinderung gelegt sowie auf ihre Einschließung in das gesellschaftliche Leben, und auf elternlose und unversorgte Kinder. Das bisherige System der Sozialfürsorge beruhte auf der Bestimmung des Gesetzes über Sozialhilfe (Amtsblatt der Republik Kroatien "N.N." Nr. 73/97, 27/01, 59/01, 82/01,

103/03, 44/06 i 79/09), das vom 01. Januar 1998 Anwendung findet wie auch auf 16 begleitenden Dienstvorschriften, die als Durchführungsvorschriften dieses Gesetzes verabschiedet wurden. Ist die Rede von indirekten Vorschriften, so steigt diese Zahl an.

Die Autoren heben die Notwendigkeit einer umfassenderen Analyse des neuen Gesetzes über Sozialfürsorge hervor. In dieser Arbeit wird auf die nomotechnische Frage der übermäßigen Regelung der Verhältnisse in der Sozialfürsorge und im Verfahren für die Geltendmachung der Rechte aufmerksam gemacht. Dies stellt ein unmittelbares Hindernis bei der Geltendmachung der vorgeschriebenen Rechte der möglichen Träger von Rechten der Sozialfürsorge dar. Dabei möchte man die Bedeutung anderer Fragen und Verhältnisse in diesem komplexen Sachgebiet nicht vermindern.

Schlüsselwörter: *Sozialfürsorge, Regelung, Verfahren, Hindernisse, Subjekte und Rechte.*

Riassunto

L'ECCESSIVA REGOLAMENTAZIONE DEL RAPPORTO E DEL PROCEDIMENTO NELL'ASSISTENZA SOCIALE – IMPEDIMENTI NELLA REALIZZAZIONE DEI DIRITTI

Nel maggio del 2011 è stata emanata ed è entrata in vigore la nuova legge sull'assistenza sociale (NN n. 57/11 del 25.05.2011). Si continua a riconoscere particolare tutela nei rapporti di assistenza sociale, in ispecie nei confronti dei più deboli, degli abbandonati e dei disoccupati; come pure si tutelano le persone diversamente abili al fine di integrarle nella vita sociale, i bambini in capo ai quali non v'è potestà parentale e quelli di cui i genitori non si occupano. Il precedente sistema di assistenza sociale si basava sulle disposizioni della legge sull'assistenza sociale (NN nn. 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03, 44/06 e 79/09), la quale vigeva dal 1 gennaio 1998 e dei 16 regolamenti annessi a tale legge. Se si considerano, poi, le leggi che indirettamente regolano la materia, il numero cresce ulteriormente.

Gli autori evidenziano la necessità di un'analisi più approfondita della nuova legge sull'assistenza sociale. Nel presente contributo si rileva la questione nomotecnica dell'eccessiva regolamentazione del rapporto nell'assistenza sociale e nel procedimento volto alla realizzazione di tali diritti; ciò costituisce un diretto impedimento alla realizzazione dei diritti previsti in capo ai potenziali titolari dei diritti di assistenza sociale, senza, tuttavia, tralasciare anche le altre questioni che sorgono in detto ambito giuridico.

Parole chiave: *assistenza sociale, regolamentazione, procedimento, impedimenti, soggetti e diritti.*