

1.01  
Prejeto 15. 2. 2006

UDK 349.3(497.1)"1918/1941"

Katarina Kresal Šoltes\*

## Razvoj in ureditev sodišč za reševanje socialnih sporov v prvi Jugoslaviji

### IZVLEČEK

Članek obravnava ustanovitev sodišč delavskega zavarovanja z vidika razvoja socialnega sodstva in procesnih standardov. Izhodišče je teza, da kolikor pomeni enega najvišjih procesnopравниh standardov varstva pravic pravica do sodnega varstva, je zato stopnjo razvoja prava socialne varnosti v določenem zgodovinskem obdobju mogoče ocenjevati tudi skozi razvoj določenih procesnopравниh standardov. Avtorica ocenjuje, da je vrednost tedanje pravne ureditve sodišč za delavsko zavarovanje predvsem v tem, da je uveljavila sodno naravo varstva pravic, v postopku polne jurisdikcije pred neodvisnim poklicnim sodnikom v kombinaciji z interesnimi laičnimi prisedniki, upoštevajoč med temeljnimi procesnimi načeli postopka predvsem tudi načelo tožniku - zavarovancu prijaznega postopka.

*Ključne besede:* socialna varnost, sodišča delavskega zavarovanja, socialna sodišča, socialno zavarovanje, pravica do sodnega varstva

### ABSTRACT

#### DEVELOPMENT AND ORGANISATION OF COURTS FOR SETTling SOCIAL DISPUTES IN THE FIRST YUGOSLAVIA

*The paper looks at the setting up of workers' insurance courts from the viewpoint of the development of the social judiciary and trial standards. With the right to judicial protection ranking among the highest standards of human rights protection, the paper's point of departure is a thesis according to which the level of the social protection law in a specific historical period may also be determined by the development of certain judicial standards. According to the author, the value of the workers' insurance courts in the considered period lay mainly in their implementation of the judicial protection of human rights, by means of a full jurisdiction trial before an independent professional judge and interested lay assessors, and being friendly to the plaintiff - insurant.*

*Key words:* social protection, workers' insurance courts, social courts, social insurance, the right to judicial protection

\* Mag., samostojna raziskovalka in namestnica direktorja, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, SI-1000 Ljubljana, Poljanski nasip 2; e-mail: katarina.soltes@pf.uni-lju.si

---

## Uvod

---

Prelomni mejnik za slovenski pravnozgodovinski razvoj socialnega sodstva pomeni letnica 1922, ko so bila tedaj z Zakonom o zavarovanju delavcev<sup>1</sup> ustanovljena sodišča delavskega zavarovanja. Ob tem je treba takoj pojasniti, da se je tako v slovenski, kot tudi v evropsko-kontinentalni ureditvi sprva povsem ločeno razvijal sistem socialne varnosti za zaposlene v javnem sektorju (javne uslužbenke) v okviru uslužbenskega prava kot dela upravnega prava, ter od srede 19. stoletja dalje tudi sistem socialne varnosti za delavce zasebnopravnih delovnih razmerij. V to obdobje segajo začetki delavskega zavarovanja na Slovenskem, za katerega je značilno, da socialno zavarovanje ni bilo niti enotno, niti splošno uvedeno, saj je bilo sprva urejeno le v okviru t.i. bratovskih skladnic kot socialno zavarovalnih ustanov (ustanovljenih po rudarskem zakonu iz leta 1854), podpornih blagajn za industrijske delavce (po obrtnem redu iz leta 1859), samoorganiziranih bolniških in podpornih društev, zavarovalnic za nezgodno zavarovanje po posameznih panogah (po zakonski ureditvi iz leta 1887) in drugih zasebnopravnih institucij.<sup>2</sup>

Šele omenjeni zakon o zavarovanju delavcev iz leta 1922 je namreč:

1) *enotno* uredil zavarovanje za primer onemoglosti, starosti in smrti (pokojninsko zavarovanje, katerega izvajanje je bilo po zakonu in kasneje po vladnih uredbah odloženo vse do leta 1937), bolezni in poškodbe pri delu za vse delavce in nameščence po zasebnem delovnem pravu na območju celotne države (zavarovanje za primer brezposelnosti je prepustil kasnejši ureditvi: glej 1. in 2. člen zakona) ter

2) ustanovil posebna sodišča delavskega zavarovanja za spore po tem zakonu.

V nadaljevanju prispevka je prikazana pravna ureditev organizacije, pristojnosti in postopka pred temi sodišči.

---

### Ustanovitev specializiranih sodišč delavskega zavarovanja

---

Varstvo zoper odločitve nosilca zavarovanja o dajatvah po tem zakonu je bilo urejeno v III. delu zakona z naslovom Reševanje spornih vprašanj, v členih 159 - 177. Na sedežu vsakega okrožnega urada za zavarovanje delavcev se je s tem zakonom ustanovilo sodišče delavskega zavarovanja, ki je bilo pristojno za to okrožje.<sup>3</sup> Edini nosilec zavarovanja po tem zakonu je bil Osrednji urad za zavarovanje delavcev s sedežem v Zagrebu (SUZOR), zavarovanje pa se je izvrševalo po okrožnih uradih kot njegovih krajevnih uradih. Okrožni urad za zavarovanje delavcev v Ljubljani je obsegal vso Slovenijo v mejah takratne Jugoslavije. V pristojnost sodišča pri okrožnem uradu v Ljubljani so tako sodili vsi spori po 160. členu zakona za vse kategorije delavcev na območju Slovenije, ki so bili obvezno zavarovani po tem zakonu.

---

<sup>1</sup> Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, IV, 13. 6. 1922, št. 62, str. 401-416, Zakon o zavarovanju delavcev (dalje ZZD).

<sup>2</sup> O začetkih in razvoju delavskega zavarovanja v Sloveniji med obema vojnoma v France Kresal: Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne. Ljubljana 1998, str. 51-58, 151-195, 227-237.

<sup>3</sup> ZDZ, čl. 160/1.

Po tem zakonu so bili obvezno zavarovani vsi delavci v odvisnem delovnem razmerju na območju celotne države, obveznost zavarovanja pa se je nanašala tudi na učence, vajence in nekatere kategorije samozaposlenih oseb.<sup>4</sup>

Iz zavarovanja so bili izvzeti poljedelski delavci, zaporniki, občasno zaposlene osebe za pomoč v gospodinjstvih, osebje pomorskega ribištva, za katere je zakon predvideval posebno ureditev.<sup>5</sup>

Prav tako je bilo iz zavarovanja izvzeto osebje državnega prometa, kolikor bi imelo zagotovljen po posebnem predpisu vsaj tak nivo pravic, kot ga je zagotavljal ta zakon. Za državno prometno osebje so se šteli vse osebe, ki so bile stalno ali začasno zaposlene pri državnih prometnih napravah, za kar so šteli: ministrstvo za promet, generalno direkcijo državnih železnic, pomorsko upravo in direkcijo državnih železnic kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, kakor tudi osebje, delavstvo in vajence teh delavnic, kurilnic in ostalih podjetij za vzdrževanje državnih prometnih naprav. Tako je zakon veljal le za tiste delavce državnega prometa, ki so bili najeti za krajši čas, da opravijo prehodne posle (na primer ob poplavih, iztirjanjih vlakov, brodolomu ladij...) in za delavce, ki so bili najeti za novogradnje (na primer novih železnic) ali za specialna dela, torej tiste, ki so bili sicer izvzeti iz posebne Uredbe prometnega ministra, ki je posebej urejala zavarovanje državnega prometnega osebja.<sup>6</sup>

Iz zavarovanja po tem zakonu so bili nadalje izključeni tudi državni uslužbenci<sup>7</sup> in rudarji,<sup>8</sup> ki so imeli svoje socialno zavarovalne ustanove in v svojih materialnih predpisih posebej urejene tudi postopke za reševanje sporov.

Tako je na primer za področje državnega prometnega osebja bilo določeno, da se za reševanje spornih vprašanj med osebami, zavarovanimi zoper bolezen in nezgode, ter bolniškim fondom oziroma državnim prometnim proračunom, ustanovi posebno Razsodišče s sedežem v Beogradu, zoper razsodbo razsodišča pa imajo stranke pravico v 15 dneh od vročitve razsodbe vložiti pritožbo na vrhovno sodišče delavskega zavarovanja.<sup>9</sup> Za spore iz zavarovanja rudarjev je bilo prav tako ustanovljeno posebno razsodišče, zoper odločitve katerega pa je bila dopustna pritožba na ministrstvo za gozdarstvo in rudarstvo.<sup>10</sup>

Specializirana sodišča za delavsko zavarovanje so delovala samostojno in neodvisno, tako od splošnega upravnega sodstva kot od rednega civilnega sodstva. Organizirana so bila dvostopenjsko: na prvi stopnji so sodila sodišča delavskega zavarovanja, za reševanje pritožb zoper njihove odločitve pa je bilo pristojno vrhovno sodišče delavskega zavarovanja. Prvostopenjska sodišča, ki so bila ustanovljena na sedežu vsakega okrožnega urada za zavarovanje delavcev, so delovala v

<sup>4</sup> ZZZ, čl. 3.

<sup>5</sup> ZZZ, čl. 3/1-4, 6.

<sup>6</sup> ZZZ, čl. 3/5 v zvezi z Uredbo ministra za promet št. 21.739 in Uredbo o zavarovanju državnega prometnega osebja zoper bolezen in nezgode (UL pokrajinske uprave za Slovenijo, IV, 12. 9. 1922, str. 631).

<sup>7</sup> ZZZ, čl. 7.

<sup>8</sup> Na podlagi 1. člena Uredbe o organizaciji rudarske stroke z dne 27. 6. 1921, Službene novine, 30. 6. 1921, št. 168, je minister za gozdarstvo in rudarstvo izdal posebna Pravila bratovskih skladnic za zavarovanje delavcev in osebja kakor tudi njih rodbin in sorodnikov pri podjetjih v kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev, ki spadajo pod rudarski zakon (UL ljubljanske in mariborske oblasti, VII, 4. 3. 1925).

<sup>9</sup> Uredba z dne 12. 9. 1922, čl. 76-89.

<sup>10</sup> Pravila iz op. 13, čl. 27.

naslednji sestavi: predsednik in njegov namestnik (imenoval jih je pravosodni minister izmed sodnikov prvostopnih ali višjih sodišč) z možnostjo tudi trajnega mandata, ter najmanj 20 prisodnikov (voljenih laičnih sodnikov) in njihovih namestnikov, ki so jih za 3 leta izmed sebe izvolile glavne skupščine nosilcev delavskega zavarovanja - paritetno delodajalska in delavska stran. V posameznem sporu je odločal senat petih sodnikov: predsednika ali njegovega namestnika ter po dveh laičnih sodnikih s strani delodajalske in delavske strani, ki so bili izbrani glede na istovrstnost stroke v zvezi s sporom (165. člen zakona).

Določba 172. člena zakona, ki je predvidevala ustanovitev enotnega vrhovnega sodišča delavskega zavarovanja na sedežu Osrednjega urada v Zagrebu kot enotnega drugostopnega specializiranega sodišča, v praksi ni polno zaživela. Formiranje takega enotnega vrhovnega sodišča delavskega zavarovanja je bilo odloženo v nedogled in so bile njegove pristojnosti prenesene na najvišja pokrajinska redna sodišča. Odsotnost enotne sodne avtoritete, je tedanja stroka kritizirala iz razloga, da ni zagotovljena možnost poenotenja sodne prakse za celotno državo, ki bi do volj avtoritativno usmerjala delo novoustanovljenih sodišč.

---

### Pristojnost sodišč delavskega zavarovanja in razmerje do upravnega in civilnega sodstva

---

Zakon je ločeval med dvema vrstama sporov, in sicer med:

- spori po 159. členu; gre za tista sporna vprašanja, ki nastanejo na podlagi tega zakona med delavci in delodajalci v zvezi s prispevki za zavarovanje, kot tudi vprašanja v zvezi z zahtevki delodajalcev za odškodnino na podlagi 61. člena zakona. Pristojnost za reševanje tovrstnih sporov je bila dana okrožnemu oziroma osrednjemu uradu za zavarovanje delavcev; zoper odločbo okrožnega urada je bila dopustna pritožba v 8 dneh od vročitve na osrednji urad za zavarovanje delavcev, zoper to odločbo v istem roku na ministrstvo za socialno politiko.

- spori po 160. členu; gre za spore v zvezi s pravicami iz zavarovanja po tem zakonu med posameznim upravičencem do dajatve in osrednjim oziroma okrožnim uradom za zavarovanje delavcev kot nosilcem tega zavarovanja; zoper odločbe o pravicah je dopustna pritožba v roku 15 dni od vročitve (v nekaterih zadevah 3 mesece) na sodišču delavskega zavarovanja.

Samo spori iz 160. člena zakona so bili torej v pristojnosti novoustanovljenih sodišč delavskega zavarovanja. Samo ti so spori o pravici (t.i. Leistungssachen v germanski socialnopravni teoriji), medtem ko gre pri prvih za spore iz samega zavarovalnega razmerja (Verwaltungssachen),<sup>11</sup> ki so po svoji pravni naravi bližje upravnopravnim zadevam. Iz različne pravne narave sporov po 159. in 160. členu zakona je izhajala tudi različna pravna pot varstva zoper izdane odločbe. Z vidika učinkovitosti sodnega varstva pa je pomembno poudariti, da ne glede na to, da vprašanje o obstoju zavarovanja sicer ni bilo v pristojnosti sodišč delavskega zava-

---

<sup>11</sup> Takšna delitev sporov glede na njihovo pravno naravo (spor o pravici, dajtvi in spor o zavarovanju) je v primerjalnopravnih germanskih ureditvah opazna še danes, prav tako tudi v sodobni socialnopravni teoriji. O tem v Katarina Kresal Šoltes: Značilnosti ureditve socialnih sodišč glede na pravno naravo socialnega spora. V: Delavci in delodajalci, revija za delovno pravo in socialno varnost, Ljubljana 2002, št. 3-4, str. 441; Eberhard Eichenhofer: Sozialrecht, 2. Izdaja. Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, str. 73.

rovanja po 160. členu zakona, pa se je sodna praksa izrekla za pristojnost sodišč delavskega zavarovanja tudi glede tega vprašanja, če se je reševalo kot predhodno vprašanje v sporu o dajatvi in o tem še ni bilo odločeno s pravnomočno odločbo pristojne upravne oblasti.<sup>12</sup>

V tem času je bilo razvito tudi splošno upravno sodstvo po Zakonu o državnem svetu in upravnih sodiščih iz leta 1922.<sup>13</sup> Podlago za pravno ureditev upravnega sodstva je predstavljal 102. člen vidovdanske ustave,<sup>14</sup> ki je določal, da se za spore upravnega značaja ustanavljajo upravna sodišča, ter 103. člena ustave, ki je določal državni svet kot vrhovno upravno sodišče. Definicija upravnega spora iz prvega odstavka 15. člena zgoraj citiranega zakona, po kateri se kot tak šteje samo "spor med posameznikom in pravno osebo na eni strani in upravnim oblastvom na drugi strani, če je akt upravnega oblastva kršil pravico ali v zakonu osnovan neposredni osebni interes tožiteljev", ni obsegala socialnih sporov o dajatvah. SUZOR je bil kot edini nosilec zavarovanja po tem zakonu res javna ustanova, ustanovljena na podlagi zakona, vendar organizirana po načelu samouprave, enako kot Okrožni uradi kot njegovi krajevni uradi,<sup>15</sup> zato tem ustanovam socialnega zavarovanja niso pripisovali značaja javne oblasti, tovrstnih sporov pa niso šteli za javnopravne in v postopku pred sodišči delavskega zavarovanja v nobenem primeru niso bile uporabljive določbe Zakona o splošnem upravnem postopku.<sup>16</sup> Drugače je bilo v sporih iz 159. člena zakona, o katerih je odločalo pristojno ministrstvo za socialno politiko, po pravilih upravnega postopka.

Izrecno je bila pristojnost sodišč delavskega zavarovanja izključena tudi v primerih rodbinskih sporov med umrlim zavarovancem in osebami, ki so uveljavljale pravice. Sodišče je v teh primerih, preden je odločilo o pravici, napotilo interesente za rešitev rodbinskega spora na redno civilno sodišče.<sup>17</sup>

Iz sodne prakse vrhovnega sodišča je nadalje mogoče povzeti opredelitev, da so spori pred temi sodišči specialni spori, v katerih ni mogoče po analogiji uporabljati pravil postopka, ki veljajo pred rednimi civilnimi sodišči, ker gre za različno vrsto sporov. Iz sodne prakse na primer izhaja, da ni mogoče uporabljati pred sodišči delavskega zavarovanja pravil civilnega postopka o odvetniški tarifi, ali na primer pravil o obnovi postopka.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Razsodba Stola sedmorice, odd. B, v Zagrebu, ŽOR-211-1939 z dne 30. 6. 1939; glej Radnička zaščita, 1940, št. 3-4, str. 123-124.

<sup>13</sup> Uradni list, št. 167/60, 7. 6. 1922. Glej tudi Uredba o poslovnem redu pri državnem svetu in upravnih sodiščih, Uradni list, št. 97, 18. 9. 1922. O razvoju upravnega sodstva na Slovenskem v Sergij Vilfan: Pravna zgodovina Slovencev. Ljubljana 1996, str. 505-524; Rupko Godec: Razvoj in ureditev upravnega spora v stari Jugoslaviji. V: Vestnik IJU, 1981, št. 1-2, str. 5-14.

<sup>14</sup> Uradni list, št. 87, 27. 7. 1921, Ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev.

<sup>15</sup> ZZZ, čl. 124 in čl. 143.

<sup>16</sup> Takšno stališče izhaja na primer iz Odločitve Ministrstva za notranje zadeve, št. 8998 z dne 3. 3. 1932 in Ministrstva za socialno politiko in narodno zdravje št. 16.723 z dne 30. 3. 1932 v zvezi z vprašanjem razmerja med Zakonom o notranji upravi iz leta 1929 in Zakonom o zavarovanju delavcev

<sup>17</sup> ZZZ, čl. 160/3.

<sup>18</sup> Glej Odločba Stola sedmorice kot vrhovnega sodišča delavskega zavarovanja v Zagrebu z dne 23. 4. 1936 št. R.O. 169/1-1936. V: Radnička zaščita, 1937, št. 12; Odločba Stola sedmorice odd. B v Zagrebu kot vrhovnega sodišča delavskega zavarovanja z dne 14. junija 1937. V: Radnička zaščita, 1937, št. 11.

## Postopek pred sodišči delavskega zavarovanja

Postopek za delo sodišč delavskega zavarovanja je bil urejen v posebnem XIX. poglavju zakona o zavarovanju delavcev ter na podlagi zakonskega pooblastila iz 177. člena v podzakonskem predpisu, ki sta ga izdala skupaj pristojna ministra za pravosodje in socialno politiko. Ta predpis je bil Pravilnik o ureditvi sodišč delavskega zavarovanja in o sodnem postopanju pri teh sodiščih.<sup>19</sup> Pomembne so še določbe XI. Poglavlja Statuta SUZOR, ki je urejal postopek volitev prisednikov (sodnikov laikov) sodišča delavskega zavarovanja.

Zaradi drugačne vrste sporov se v tem postopku tudi niso niti subsidiarno, niti po analogiji uporabljala pravila postopkov v civilnih in upravnih postopkih, razen kolikor ni zakon izrecno predvidel uporabo teh pravil. Tako so se predpisi civilno-sodnega postopka uporabljali na primer glede izločitve sodnikov in zaslišanja prič, niso pa bila po analogiji uporabljiva na primer glede uporabe odvetniške tarife pri priznavanju stroškov postopka ali glede uporabe pravil v zvezi z dovolitvijo obnove postopka.

Kot eno bistvenih značilnosti postopka je treba izpostaviti sodno naravo postopka, za katerega je značilno odločanje po poklicnem sodniku in paritetno zastopanih članih ustanove socialnega zavarovanja delavcev kot laičnih sodnikov ali prisednikov. Samoupravni ustroj ustanov socialnega zavarovanja se je odražal tako v sestavi organov teh ustanov, kot posledično tudi pri volitvah sodnikov laikov, ki so bili vsi iz vrst članov te ustanove.

Prisednike in njihove namestnike sta volili izmed sebe glavna skupščina okrožnega urada za zavarovanje delavcev, pri katerem je bilo ustanovljeno sodišče, ter glavna skupščina blagajne za zavarovanje delavcev prometnih podjetij po številu svojih članov in sicer posebej delodajalci in posebej delavci v enakem številu, tako da so bile posamezne kategorije sorazmerno zastopane. Člani uprave in nadzornega organa niso smeli biti izvoljeni.<sup>20</sup> Pri tem je pomembno vedeti še to, da so glavno skupščino uradov sestavljali delegati, izvoljeni od zavarovanih in nezavarovanih članov - delodajalcev ločeno izmed sebe in v enakem številu. Natančnejša pravila o volitvah so določala pravila Statuta SUZOR. Pogoji za izvolitev sodnika laika so bili poleg tega, da je bil član ustanove zavarovanja, še državljanstvo ter dopolnjena starost 30 let ter splošni pogoji iz 131. člena zakona.

Izvolitev za sodnika laika oziroma namestnika in kandidaturo za to funkcijo je član ustanove lahko odklonil samo v primeru, če je dopolnil 60 let starosti ali če je dve volilni obdobji neposredno prej opravljal prisedniško funkcijo. Spisek izvoljenih prisednikov je predložil krajevni urad v 8 dneh po volitvah predsedniku sodišča, ki je iz tega spiska nato imenoval prisednike v posamezne senate. Pri tem je moral predsednik sodišča upoštevati vrstni red, določen vnaprej, ter pravilo, da se prisedniki v senat pozivajo iz tiste stroke, iz katere je tožnik. Dolžnost opravljanja prisedniške funkcije je bila dopolnjena tudi s sodelovalno dolžnostjo v postopkih pred sodišči. Oseba, ki ni opravljala svoje dolžnosti po izvršenih volitvah brez utemeljenega razloga, ali ki je neopravičeno ali ponovno izostajala od razprav sodišča, je bila lahko tudi denarno kaznovana.

<sup>19</sup> UL, št. 86, 12. 9. 1925, str. 601-603.

<sup>20</sup> ZZD, čl. 161/3.4.

Pri ureditvi postopka je zakonodajalec upošteval naslednja temeljna procesna načela: preiskovalno načelo, načelo materialne resnice, ustna obravnava, javnost sojenja, dolžnost obrazložitve odločitve, brezplačno sodstvo, pravica do pritožbe, pomoč neuki stranki. Zagotovljeni so bili torej že tedaj najpomembnejši procesno-pravni standardi, pomembni za reševanje socialnih sporov.

Velika odlika postopka je bila uveljavitev temeljnega procesnega načela sodobnega socialnega sodstva, to je varstva prava neuke stranke oziroma načelo tožniku prijaznega postopka, s številnimi določbami, ki so konkretizirale to načelo. Vedeti je treba, da je tožnik v teh sporih namreč lahko samo zavarovanec oziroma njegovi pravno upravičeni sorodniki, medtem ko je nosilec zavarovanja lahko le v vlogi toženca. V ta okvir so sodila na primer naslednja pravila:

- pritožba se je lahko vložila tudi ustno na zapisnik, razen pritožbe zoper prvostopno sodno odločbo na vrhovno sodišče delavskega zavarovanja
- pritožba se je lahko vložila tako pri sodišču kot tudi pri krajevnem uradu, zoper katerega odločbo se je vlagala pritožba
- nepopolne pritožbe sodišče ni zavrglo, temveč je pozvalo tožnika, da jo dopolni
- predsednik sodišča je po uradni dolžnosti v okviru preiskovalnega načela odredil, da se zberejo vsi dokazi in ugotovijo vsa dejstva, potrebna za pravilno in zakonito odločbo
- stroške za sodni postopek je trpel nosilec zavarovanja in ne tožnik - zavarovanec, razen če je sodišče presodilo, da so nastali stroški zaradi zlonamernega pravljanja
- ravnanja pred sodišči so bila oproščena vseh vrst taks
- sodba je morala biti vročena v pisni obliki in obrazložena z razlogi za odločitev.

Bistvo postopka je bila obravnava, za katero sta veljali načeli javnosti in ustnosti (20. člen Pravilnika) ter materialnega procesnega vodstva. Strankam je bila zagotovljena možnost, da se izjasnijo o pomembnih dejstvih in navedbah nasprotne stranke ter da aktivno sodelujejo v dokaznem postopku. Pravica do obrambe oziroma pravica biti slišan in se izjasniti o vseh navedbah in dejstvih, ki so podlaga za odločitev sodišča, predstavlja enega najpomembnejših procesnih standardov sodobnega procesnega prava.

Vendar je imelo sodišče široke pristojnosti glede ugotavljanja relevantnih dejstev. Uveljavljeno je bilo preiskovalno načelo: predsednik sodišča je odredil vse potrebno, da se zberejo dokazi in se izvrši preiskava, če je to potrebno, ter izdal vse odredbe, ki so se mu zdele potrebne za pravilno ugotovitev stvari, vsa javna in samoupravna oblastva pa so se morala v zvezi s tem odzvati odredbam sodišča (15. člen Pravilnika). Preiskovalno načelo je imanentno sodobnemu socialnoprocesnemu pravu, uveljavljeno tudi v sedaj veljavnih primerjalnopravnih in v domači pravni ureditvi. Izhaja iz pravne narave socialnega spora, ki je spor o pravici, ki je urejena z materialnopravnimi predpisi matičnega področja socialne varnosti ter o kateri je bilo odločeno v presodnem postopku s strani nosilca zavarovanja, iz česar izhaja, da mora biti sodna odločba utemeljena na popolno ugotovljenem dejanskem stanju in zakonitih pravnih podlagah materialnih predpisov. V tem elementu je socialni spor najbližje upravnosodnemu varstvu in najbolj oddaljen klasičnemu civilnemu sodstvu, kjer se preiskovalno načelo umika razpravnemu načelu in dominantni vlogi strank postopka.

Pravdne stranke so se lahko poravnale ves čas postopka, predsednik sodišča pa jih je pozval k poskusu poravnave še pred razpravo in sicer brez navzočnosti sodnikov laikov (16. člen Pravilnika). Namen poravnave je bil čim hitreje in brez nepotrebnih stroškov rešiti spor med strankama. Gre za enega od vidikov uresničevanja pravice posameznika do dejanskega, učinkovitega dostopa do sodišča in h kateri sicer težijo tudi ukrepi sodobnega procesnega prava.

Zagotovljena je bila prisotnost zdravnikov izvedencev (167. člen zakona). Nepristranost odločanja se je zagotavljala tudi s prepovedjo sodelovanja v postopku zdravnika, ki je pregledal ali dal mnenje v fazi odločanja nosilca zavarovanja, katerega odločitev se pred sodiščem izpodbija. Kadar je bilo treba v postopku pred sodiščem ugotavljati tudi zdravstveno stanje za nazaj in je bil pozvan na sodišče tudi zdravnik, ki je že sodeloval pri pregledu v predsodnem postopku, je v sodnem postopku lahko sodeloval tak zdravnik le kot priča in ne kot medicinski izvedenec. Zanimiva je na primer sodba vrhovnega sodišča delavskega zavarovanja, da je sodišče pri odločitvi vezano na obrazloženo mnenje sodnih medicinskih izvedencev in da pomeni odločanje sodišča o zavarovančevi delazmožnosti mimo izvedeniškega zdravniškega mnenja kršitev pravil postopka.<sup>21</sup>

Postopek se je začel z vložitvijo pritožbe (tožbe) zoper odločitev nosilca zavarovanja in sicer v roku 15 dni. Pritožba je morala vsebovati poleg označbe odločbe tudi zahtevo in razloge za pritožbo. Upoštevajoč načelo pomoči prava neuki stranki je bila določena dolžnost sodišča, da v primeru nepopolne vloge pozove pritožnika, da dopolni vlogo. Po opravljenem dokaznem postopku je senat odločil z večino. Sodniki so smeli upoštevati samo tista dejstva in dokaze, s katerimi so se seznanili v sodnem postopku (načelo neposrednosti). Pomembna je zahteva, da se odločitev objavi takoj, najkasneje v 15 dneh od razglasitve pa mora sodišče vročiti strankam "z razlogi utemeljeno razsodbo v prepisu" (169. člen zakona). Pisnost odločitve pristojnega organa je vedno v funkciji varstva procesnega položaja stranke, enako kot tudi zahteva, da mora biti odločitev obrazložena. Gre za eno bistvenih zahtev sodobnega procesnega prava. Pravica do pritožbe, ki je bila tako v tedanji vidovdanski ustavi, kot je tudi v sedanji slovenski ustavi, deklarirana kot ustavna pravica, je za posameznika dejansko uresničljiva le tedaj, ko je ta seznanjen z razlogi za odločitev, ki jih lahko v pritožbi izpodbija.

Pritožba na vrhovno sodišče delavskega zavarovanja je bila možna samo iz bistvenih kršitev procesnih pravil (npr. nepristojnost sodišča, nepravilna sestava sodišča, kršitev načela neposrednosti, neupravičena izključitev javnosti, nesposobnost biti stranka postopka, nepopolna in nerazumljiva sodba) in zmotne uporabe prava, nepopolno ali zmotno dejansko stanje pa ni bilo določeno kot razlog za pritožbo (170. člen zakona). Zoper odločbo vrhovnega sodišča ni bilo pritožbe.

Pomembno je še bilo, da je vložena pritožba na vrhovno sodišče imela *suspendivni učinek*, za razliko od vložitve pritožbe na prvostopno sodišče, ki takega učinka ni imela. Avtoriteta vrhovnega sodišča je bila zagotovljena tudi s položajem sodnikov; predsednik in najmanj štirje člani vrhovnega sodišča, ki so bili državni sodniki, so morali izpolnjevati v prvem primeru pogoje za sodnika kasacijskega sodišča, v primeru članov pa pogoje apelacijskih sodnikov (173. člen zakona).

<sup>21</sup> Razsodba Stola Sedmorice kot vrhovnega sodišča delavskega zavarovanja v Zagrebu z dne 10. septembra 1937, št. RO 547/1-1937. V: Radniška zaščita, 1938, št. 1-2.



Uveljavljena je bila prepoved reformatio in peius. Vrhovno sodišče je v obrazložitvi k citirani sodbi utemeljilo, da bi nasprotovalo splošnim načelom o pravnih sredstvih, kolikor bi drugostopno sodišče izreklo sodbo na škodo stranke, ki se je pritožila zoper prvostopno sodbo in v korist stranke, ki se ni pritožila.<sup>22</sup>

Stroške za sodni postopek sodišč delavskega zavarovanja je trpel nosilec zavarovanja, razen če je sodišče spoznalo, da so nastali po krivdi tožnika - z zlonamernim in objestnim ravnanjem. Stroške v zvezi s plačilom izvedenca po posebni zahtevi tožnika in stroške pravnega zastopanja je trpela stranka, ki je izgubila, vendar je višino stroškov določilo sodišče, ne glede na ureditev stroškov po odvetniški tarifi, ki se ni uporabljala za razprave pred tem sodiščem (168. člen zakona).<sup>23</sup>

V takratnih ocenah novega sistema reševanja sporov pred specializiranimi sodišči so izpostavljali med drugimi pomanjkljivostmi predvsem neustrezno ureditev finančnega bremena za delovanje in organizacijo sodišč, ki je bilo na strani nosilcev socialnega zavarovanja (nosilci zavarovanja so se financirali s prispevki delavcev in delodajalcev), morala pa bi ga nositi država sama in so se pri tem sklicevali na ustrežnejše pravne ureditve takih sodišč v nemški in predvsem češki ureditvi.

---

### Sklep

---

Raziskovanje procesnopравnih vprašanj sistema socialne varnosti, v tem okviru tudi razvoja socialnega sodstva in procesnih standardov pred temi sodišči, predstavlja skupaj z raziskovanjem materialnih - vsebinskih vidikov, zaokrožitev pravnogodovinske analize razvoja socialne varnosti določenega zgodovinskega obdobja. Stopnja pravne in socialne varnosti posameznika v primeru bolezni, starosti, invalidnosti, materinstva, starševstva, smrti in v drugih primerih socialnih rizikov, namreč ni odvisna samo od višine dajatev za te primere. Odvisna je tudi od dostopnosti - učinkovitih pravnih poti do posamezne dajatve, ter od ureditve nadzora in varstva zoper odločitve pristojnih organov, ki odločajo o teh pravicah. Ker pomeni enega najvišjih procesnopравnih standardov varstva pravic pravica do *sodnega* varstva, je zato stopnja razvoja prava socialne varnosti v določenem zgodovinskem obdobju mogoče ocenjevati tudi skozi razvoj določenih procesnopравnih standardov.

Do deklariranja socialne države kot enega temeljnih pravnih načel v vseh pomembnejših mednarodnopравnih aktih<sup>24</sup> in številnih ustavah evropskih držav,

<sup>22</sup> Razzodba Stola Sedmorice, oddelek B, v Zagrebu ZOR. 106/1932 z dne 28. 9. 1932. V: Radnička zaštita, 1933, str. 28-29.

<sup>23</sup> Razzodba Stola sedmorice odd. B v Zagrebu kot vrhovnega sodišča delavskega zavarovanja z dne 14. junija 1937. ŽOR 123, 1938; Radnička zaštita, 1937, št. 11, str. 862-863.

<sup>24</sup> Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (Ur.l. SFRJ - MP, št. 7/71, Ur.l. RS-MP, št. 18/1992); Evropska konvencija o človekovih pravicah (dalje EKČP) iz leta 1950, Ur.l. RS - MP, št. 7/94 (Ur.l. RS, št. 33/99); Evropska socialna listina (ESL) 1961 (revidirana 1996) in Protokol k ESL, Ur.l. RS - MP, št. 7/99 (Ur.l. RS, št. 24/99); Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers; Konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, 1952; Ur.l. FLRJ-MP, št. 1-9/55 (Ur.l. RS-MP, št. 15/92, 1/97 - Ur.l. RS, št. 54/92, 13/97) kot temeljna konvencija Mednarodne organizacije dela, ki je dopolnjena in nadgrajena za posamezna področja socialne varnosti s številnimi drugimi konvencijami.

med njimi tudi v slovenski ustavi,<sup>25</sup> je bilo treba prehoditi dolgo zgodovinsko-pravno pot, ki je šla vzporedno z razvojem prava temeljnih človekovih pravic in temeljnih načel. Na tem evropskem in v njegovem okviru tudi slovenskem pravno-zgodovinskem razvoju prava socialne varnosti je utemeljena tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice, ki izenačuje pravice iz socialne varnosti s civilnimi pravicami v zvezi z uporabo 6. člena te konvencije o pravici do sodnega varstva.<sup>26</sup> Če vemo, da je zgodovinsko razvojno gledano bila pravica do lastnine v evropskih pravnih redih na piedestalu ustavnopravno priznanih in varovanih pravic z jamstvom sodnega varstva pred nepristranskimi in neodvisnimi civilnimi sodišči s polno jurisdikcijo, potem pomeni enega od vrhuncev zgodovinskega razvoja prava socialne varnosti prav gotovo s strani Evropskega sodišča za človekove pravice priznana izenačitev pravic iz socialne varnosti s civilnimi pravicami v smislu jamstva procesnopравnih standardov pravice do sodnega varstva iz 6. člena EKČP.<sup>27</sup>

In če pomeni enega najvišjih procesnopравnih standardov varstva pravic pravica do sodnega varstva in je zato stopnjo razvoja prava socialne varnosti na Slovenskem v obdobju prve Jugoslavije mogoče ocenjevati tudi skozi razvoj določenih procesnopравnih standardov - kot je bilo zgoraj izpostavljeno, potem ne gre zanikati pomena Zakona o zavarovanju delavcev kot enega temeljnih pravnih mejnikov, ki so omogočili nadaljnji pravnozgodovinski razvoj prava socialne varnosti na Slovenskem. S primerjalnopravno analizo tedanje pravne ureditve organizacije sodišč delavskega zavarovanja in postopka pred temi sodišči, s pravno ureditvijo sedaj veljavnega slovenskega Zakona o delovnih in socialnih sodiščih ali drugih evropskih pravnih ureditev je mogoče ugotoviti, da je bila tedanja pravna ureditev sodobno zastavljena in je upoštevala tako pravno naravo socialnega spora, kot tudi vsa najpomembnejša procesna jamstva. Predvsem pa je vrednost tedanje pravne ureditve v tem, da je uveljavila sodno naravo varstva pravic, v postopku polne jurisdikcije (in ne zgolj presoje zakonitosti predsodnih odločitev SUZOR) pred neodvisnim poklicnim sodnikom v kombinaciji z interesnimi laičnimi prisodniki, upoštevajoč med temeljnimi procesnimi načeli postopka predvsem tudi načelo tožniku - zavarovancu prijaznega postopka. Vprašanje, ali in kako je bila napredna in zgledna pravna ureditev socialnega sodstva v prvi Jugoslaviji tudi v praksi implementirana, pa ni predmet tega prispevka, ampak je lahko izziv za nadaljnja raziskovanja razvoja prava socialne varnosti.

<sup>25</sup> Slovenija je pravna in socialna država (2. člen slovenske ustave).

<sup>26</sup> Glej primere: *Feldbrugge v. Netherlands*, E.C.H.R., 27. 2. 1985, Series A, No.99, Publications of the European Court of Human Rights; *Deumeland v. Germany*, E.C.H.R., 27. 2. 1985, Series A, No. 100, Publications of the European Court of Human Rights; *Salesi v. Italy*, E.C.H.R., 26. 2. 1993, Series A, No. 257-E, Publications of the European Court of Human Rights; *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, 24. 6. 1993, Series A, No. 263, Publications of the European Court of Human Rights; *Schouten & Meldrum v. The Netherlands* (1994) Series A, No. 304; 19 E.H.R.R. 432, Publications of the European Court of Human Rights; Müller v. Austria (1975) 3 D.R. 24, Publications of the European Court of Human Rights; *Gaygusuz v. Austria*, sodba z dne 16. 9. 1996, reports 1996-IV., Publications of the European Court of Human Rights.

<sup>27</sup> Slovenska veljavna ustavnopravna ureditev zagotavlja navedena jamstva v 23. členu (pravica do sodnega varstva), 22. členu (enako varstvo pravic), 24. členu (javnost sojenja), 25. členu (pravica do pravnega sredstva in druga ustavna jamstva), v členih od 125 do 128 (ureditev sodne veje oblasti). Glede na javnopravno naravo predsodnega odločanja o pravicah iz socialne varnosti s strani nosilcev javnih pooblastil (javni zavodi) pa so pomembni tudi členi 120 do 122 (ustroj uprave) in VII. Poglavlje o ustavnosti in zakonitosti dela javne oblasti ter v tem okviru 157. člen, ki zagotavlja sodno kontrolo zakonitosti aktov in dejanj nosilcev javne oblasti.

Katarina Kresal Šoltes

DEVELOPMENT AND ORGANISATION OF COURTS FOR SETTLING SOCIAL DISPUTES IN  
THE FIRST YUGOSLAVIA

S u m m a r y

The year 1922 was a turning point in the development of the Slovene social judiciary, when workers' insurance courts were set up in compliance with the Workers Insurance Act. The jurisdiction of the District Court in Ljubljana, which covered the entire Slovene territory within the existing Yugoslav borders, was defined in Article 160 of the said Act and extended to all categories of workers in Slovenia who were subject to compulsory insurance under this Act. This jurisdiction covered all the insurance related disputes between individual claimants and the central office for the workers' insurance as the insurance carrier (Leistungssachen). These courts, however, were not competent for settling disputes arising from the insurance relationships (Verwaltungssachen), which fell under the jurisdiction of the administrative courts, nor for the disputes between deceased insurants and their family members, which belonged to the civil judiciary. As specialised courts, workers' insurance courts were autonomous and independent from administrative and civil courts. They were organised at two degrees: at the first degree, as workers' insurance courts, and at the second, dealing with appeals against their decisions, the Supreme Workers' Insurance Court. Each dispute was dealt with by a senate composed of five judges. At the first degree court, there was a professional judge in the person of the president or deputy, and four lay judges, two representing the employer and two the employee. At the second degree court, all judges in the senate were professional. An essential finding regarding judicial procedure is that, at the time, the system was already based on all the fundamental elements, such as the principle of investigation, material truth, oral hearing, openness to the public, the explanation of sentence, the right to appeal, free judiciary and legal advice. A comparison between the judicial system of workers' insurance courts and trials, with the present Slovene Workers and Social Courts Act or other European systems shows that the then system was modern and took into account the nature of the social dispute as well as other most important judicial guarantees. The main value of the then judicial system was that it implemented judicial protection of human rights by means of a full jurisdiction trial before an independent professional judge and interested lay assessors, as well being friendly to the plaintiff - insurant. More specifically, this meant that the court allowed the insurant to appeal orally and, instead of rejecting incomplete appeals, invited the insurant to complete them. It was the official duty of the president to order the acquisition of the required evidence even without the insurant's request, the costs of the judicial procedure were covered by the insurance carrier, the trials were tax-free, and the sentences had to be handed over in written form and explained. Considering that the right to judicial protection ranks among the highest standards of human rights protection and that the level of the social protection law in Slovenia, during the period of the first Yugoslavia, can be determined by the development of certain judicial standards, it is undeniable that the Workers Insurance Act was a fundamental turning point which made possible further development in the social protection law in Slovenia.

