

AKADEMIJA OB 30-LETNICI DELOVNEGA IN SOCIALNEGA SODSTVA

Katarina Kogej,

*magistrica prava, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security),
asistentka na Katedri za delovno in socialno pravo Pravne fakultete Univerze
v Ljubljani*

1. UVOD

Dne 22. maja 2024 je na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani potekala Akademija ob 30-letnici delovnega in socialnega sodstva. Predsednica Višjega delovnega in socialnega sodišča Republike Slovenije mag. Biserka Kogej Dmitrovič je kot vodja konference otvorila dogodek. Sledil ji je slavnostni nagovor častne gostje predsednice Republike Slovenije Nataše Pirc Musar, ki ga je zaradi predsedničine zadržanosti v njenem imenu prebrala svetovalka za človekovo varnost mag. Tatjana Bobnar. Poudarila je, da pravica do socialne varnosti izhaja iz ene najdragocenejših vrednot – solidarnosti, delovno in socialno sodstvo pa zagotavljata varnost, pravičnost in upanje. Dogodek se je nadaljeval s slavnostnim nagovorom podpredsednice Vrhovnega sodišča RS Marjete Švab Širok, ki je poudarila tudi vlogo Vrhovnega sodišča pri reševanju zadev s področja delovnega prava in prava socialne varnosti.

Po glasbenem vložku pevskega zbora Pegius so sledili nagovori organizatorjev. Mag. Kogej Dmitrovič je poudarila več kot stoletno tradicijo specializirane gojenja v socialnih sporih. Pohvalila je uspešno sanacijo problema sodnih zaostankov in se dotaknila nekaterih trenutnih in prihodnjih izzivov, kot so spreminjajoča se družbenoekonomska razmerja ter uvajanje umetne inteligence. Dekan Pravne fakultete UL profesor dr. Saša Zagorc je poudaril izjemno pomembnost delovnega in socialnega sodstva ter sodnikom zaželel uspešno in navdihujoče nadaljnje delo. Nazadnje je ministrica za pravosodje Andreja Katič spregovorila o poteku aktualnih projektov Ministrstva za pravosodje, kot je prihajajoča prenova sodniške zakonodaje, ter sodnike pozvala k sodelovanju

pri njeni pripravi. Zahvalila se jim se za dosedanje delo ter poudarila pomembnost neodvisnosti sodstva, ki se je zaveda tudi vlada.

2. POSEBNA DELOVNA IN SOCIALNA SODIŠČA V NEMČIJI

Profesor dr. Ulrich Becker, direktor Inštituta Maxa Plancka za socialno pravo in socialno politiko, je predstavil posebna delovna in socialna sodišča v Nemčiji. Prva delovna sodišča so bila ustanovljena že leta 1926, prva socialna sodišča pa so začela delovati v letu 1953. Poudaril je, da je socialnih sodišč danes več kot upravnih sodišč. V zadnjih letih narašča pripad zadev na socialna sodišča, pripad na delovna sodišča pa se zmanjšuje, kar je med drugim posledica razdelitve pristojnosti, morda pa tudi vse manj organiziranja dela v obliki delovnih razmerij.

Pred socialnimi sodišči poteka sojenje glede javnopravnih zadev, povezanih s socialnim zavarovanjem ter socialnimi prejemki, od reorganizacije leta 2005 pa so pristojna tudi za področje socialnega varstva. V nekaterih zadevah s področja socialnega prava so iz zgodovinskih razlogov še vedno pristojna upravna sodišča, na primer za stanovanjske dodatke, varstvo in spodbudo otrok in mladine ter za socialno zaščito javnih uslužbencev. Pristojnost delovnih sodišč je po drugi strani podana pri sporih med delodajalci in delavci v zvezi z zaposlitvijo, tožbah med sindikati in združenji delodajalcev glede kolektivnih pogodb ter nasploh za zadeve kolektivnega delovnega prava.

Postopek pred delovnimi in socialnimi sodišči ima številne posebnosti, med najpomembnejšimi je bilo poudarjeno sodelovanje sodnikov porotnikov pri sojenju. Ne le, da k postopku pripomorejo s posebnim strokovnim znanjem, porotniki so tudi odraz zamisli o samoupravljanju in neokorporativističnem upravljanju, ki temelji na vključevanju socialnih partnerjev. Pomembno je olajšati dostop do sodišča, k čemur pripomorejo tudi posebne določbe o stroških. Na socialnih sodiščih so zavarovanci, osebe z invalidnostjo in drugi upravičenci opravičeni plačila stroškov, na delovnih sodiščih pa stranka, ki v sporu izgubi, ni dolžna povrniti stroškov nasprotne stranke. Načelo prijaznosti do tožnika je še zlasti poudarjeno v socialnih sporih. To pa ni zgolj posledica posebnih zakonskih določb, temveč tudi prakse, ki so jo oblikovala socialna sodišča.

Kot je prepoznano tudi v Sloveniji, je za uresničitev pravice do učinkovitega dostopa do sodišča v socialnih sporih nujno zagotoviti izravnano strukturnega neravnotežja moči, ki je posledica tožnikove osebne, pogosto eksistencialne odvisnosti od pravilne odločitve ter dejstva, da je nevesč prava. Na sodišču je soočen z visoko specializiranim nosilcem socialne varnosti kot nasprotno

stranko, zato mu je ključno zagotoviti prijaznejši postopek. Tudi v slovenskem sistemu socialnih sporov poznamo ugodnejše določbe o stroških postopka ter več drugih posebnosti.¹

Kot je dr. Becker poudaril v svojem prispevku, je bilo v preteklosti v Nemčiji že kar nekaj pobud za prenovo sistema delovnih in socialnih sodišč. Nekateri so zagovarjali vključitev delovnih med redna sodišča, drugi pa so se zavzemali za združitev socialnih z upravnimi sodišči. Razlogi so bili številni in so obsegali vse od finančnih argumentov do načela enotnosti pravnega sistema, vendar do danes do takih reform ni prišlo. O uspešnosti sistema delovnih in socialnih sodišč priča njihova sposobnost, da obvladujejo tudi večji pripad zadev, večkrat pa se poudarjajo tudi pozitivni učinki manjših sodišč, ki so bolj odprta za inovativne rešitve.

3. SODNO VARSTVO DELOVNIH IN SOCIALNI PRAVIC – *QUO VADIS?*

Na okrogli mizi z navedenim naslovom so pod vodstvom profesorja dr. Grege Strbana s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani sodelujoči razpravljali o različnih pomembnih in aktualnih vprašanjih delovnega prava in prava socialne varnosti. Pred začetkom razprave je dr. Strban prikazal zgodovinski razvoj delovnega in socialnega sodstva, pri čemer je kot enega temeljnih pravnozgodovinskih mejnikov poudaril Zakon o zavarovanju delavcev (ZZD) iz leta 1922, ki je bil podlaga za ustanovitev posebnih sodišč delavskega zavarovanja. Ta so bila organizirana na sedežu vsakega okrožnega urada za zavarovanje delavcev ter samostojna in neodvisna od splošnega upravnega in od rednega civilnega sodstva. Na drugi stopnji je bilo pristojno vrhovno sodišče delavskega zavarovanja, ki pa v praksi ni polno zaživel, zato so bile njegove pristojnosti prenesene na najvišja pokrajinska redna sodišča. Od leta 1974 so bila v Sloveniji ustanovljena splošna sodišča združenega dela, leta 1977 pa še posebno sodišče združenega dela za reševanje sporov s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki pa je bilo pristojno tudi za reševanje sporov s področja zdravstvenega zavarovanja. Postopek je določal Zakon o sodiščih združenega dela, ki se je zgledoval po nepravdnem postopku. Leta 1994 je bil sprejet Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS), ki je bil leta 2004 nadomeščen z novim zakonom z istim imenom (ZDSS-1). Tako ne praznujemo zgolj 30 let delovnega in socialnega sodstva v samostojni Sloveniji, temveč tudi 20 let veljavnega

¹ Več v Gregor Strban in Katarina Kogej: Postopkovno uresničevanje ustavne pravice do socialne varnosti v socialnem procesnem pravu, v: Delavci in delodajalci, 23 (2023) 4, str. 411–430. O primerjavi uresničevanja načela prijaznosti v slovenskem in nemškem sistemu Andreja Kržič Bogataj: Klägerfreundlichkeit als Prinzip des Sozialgerichtsverfahrens: ein deutsch-slowenischer Rechtsvergleich. Nomos, Baden-Baden 2021.

ZDSS-1 in 50 let nepretrganega delovanja specializiranega delovnega in socialnega sodstva pri nas.

Razpravljavci so prikazali, da vprašanja delovnih in socialnih pravic presegajo okvir slovenskega rednega sodstva. Sodnik na Sodišču Evropske unije dr. Marko Ilešič je pojasnil, da čeprav namen EU prvotno ni bil varstvo delavcev, ampak so bili nameni predvsem ekonomske narave, je na Sodišču EU veliko delovnopravnih in socialnopravnih zadev. Na pomen prava EU za slovenski razvoj delovnega prava je opozoril tudi vrhovni sodnik mag. Marijan Debelak, saj sodišča poleg prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) redno spremljajo tudi razvoj skozi prakso Sodišča EU. Tako kot sodnica Ustavnega sodišča RS dr. Špelca Mežnar je poudaril pomembnost postavljanja predhodnih vprašanj Sodišču EU v primeru nejasnosti, kar je s svojo prakso potrdilo tudi Ustavno sodišče RS. Kot je potrdil dr. Ilešič, slovenska sodišča nacionalnega prava ne smejo uporabiti, če nasprotuje pravu EU.

Čeprav je Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP) v osnovi varovala predvsem državljanske in politične pravice, je dr. Marko Bošnjak, novozvoljeni predsednik ESČP, poudaril, da je bila stroga delitev na pravice prve in druge generacije presežena s presojo ESČP, ki EKČP razlaga kot živ instrument in v pravicah prepoznava pozitivne obveznosti države. Pri vprašanju posega v pravice, ki niso absolutne, se pogosto izvaja tehtanje, pri katerem se upošteva tudi položaj posameznika, vključno z njegovim socialnim položajem. Pomembne za področje delovnega prava in prava socialne varnosti niso bile zgolj določbe 4. člena EKČP (prepoved suženjstva in prisilnega dela) ter 8. člena (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja), temveč tudi na primer 11. člen (svoboda zbiranja in združevanja), prek katerega je sodišče utemeljilo pravico do sindikalnega delovanja. Na procesnem področju je pomembno, da ESČP socialne in ekonomske pravice šteje med tako imenovane civilne pravice, zaradi česar so zaščitene s 6. členom EKČP (pravica do poštenega sojenja).

Delovne in socialne pravice so zaščitene tudi z Ustavo RS. Ustavna sodnica dr. Špelca Mežnar je spregovorila o vlogi Ustavnega sodišča RS pri njihovem varovanju, med drugim tudi tako, da je nekatere temeljne pravice delovnega prava povzdignilo na ustavno raven, kot na primer pravico do plačanega letnega dopusta, ki jo je izpeljalo iz določbe o varstvu dela.² Pomembno v tem smislu je tudi, da je širok dostop do Ustavnega sodišča RS dopuščen reprezentativnim

² 66. člen Ustave Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I; Ustavno sodišče RS je v združenih zadevah U-I-101/18-16, Up-276/18-19 z dne 10. novembra 2022 zapisalo, da je pravica do letnega dopusta človekova pravica, priznana z Ustavo RS, čeprav je ta samostojno ne omenja.

sindikatom za območje države za posamezno dejavnost ali poklic, saj so upravičeni vložiti zahtevo za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti.³

Razprava je nadalje tekla o novih načinih organiziranja dela in s tem povezanim vprašanjem opredelitve delavca, delodajalca in ekonomsko odvisne osebe. Profesorica s Pravne fakultete Univerze v Mariboru dr. Darja Senčur Peček in izredni profesor s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani dr. Luka Tičar sta spregovorila o spremembah, napovedanih z nedavno potrjenim začasnim dogovorom o direktivi o platformnem delu. Dr. Tičar pri tem poudarja, da bo nova ureditev zahtevala resen premislek zakonodajalca in pravočasno normativno akcijo. Mag. Kogej Dmitrovič je poudarila tudi nekaj postopkovnih problemov v zvezi z odprto temo, kot je na primer prekratek rok 30 dni za uveljavljanje obstoja delovnega razmerja ter da je za spore, ki izhajajo iz razmerij ekonomsko odvisne osebe, pristojno sodišče splošne pristojnosti.

V razpravi, v katero je bilo vključeno tudi občinstvo, se je kot pomemben problem poudarilo približevanje postopkov pred delovnimi in socialnimi sodišči civilnopravnemu postopku (rešitvam po Zakonu o pravnem postopku – ZPP).⁴ Kot je poudarila nekdanja ustavna sodnica dr. Etelka Korpič-Horvat, se namreč v postopek čedalje bolj prevzemajo civilnopravne rešitve. Kot je pojasnil že dr. Becker v svojem predavanju, je za uresničevanje pravice do učinkovitega dostopa do sodišča nujno, da je postopek prilagojen posebnostim delovnih in socialnih sporov. Načelo tožniku prijaznega postopka je bilo, kot je v uvodnih besedah povzel dr. Strban, med procesnimi načeli posebej poudarjeno že v Zakonu o zavarovanju delavcev iz leta 1922. Načelo je bilo v socialnih sporih konkretizirano z možnostjo vložitve ustne pritožbe, tako, da je sodišče lahko pridobilo dokaze po uradni dolžnosti, da ni bilo taks, da je stroške postopka nosil nosilec socialnega zavarovanja itd. Predvsem pa se zaradi posebnosti socialnih sporov niti subsidiarno niti po analogiji niso uporabljala pravila postopka v civilnih ali upravnih sporih, razen kadar je ZZD njihovo uporabo izrecno določal. Postopek je morda bolj kot danes sledil načelu strankam prijaznega postopka tudi po Zakonu o sodiščih združenega dela iz leta 1974.

V sklepnih besedah je strinjanje s poudarjenim problemom med drugim izrazil tudi dr. Ilešič, saj klasična pravila individualiziranega civilnega prava ne morejo zadovoljevati kriterijev za učinkovito varstvo delovnih in socialnih pravic enako kot posebna postopkovna pravila. Stališču sta se pridružila tudi dr. Mežnar in dr. Tičar, ki je poudaril še, da se mora zakonodajalec pri spremembah zakonodaje posvetovati tudi s stroko.

³ Zadnja alineja prvega odstavka 23.a člena Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS), Uradni list RS, št. 64/07.

⁴ Uradni list RS, št. 73/07.

Razpravljati bi bilo vredno še o več drugih tem in dr. Strban je na koncu podal nekaj možnih iztočnic, kot so vprašanje ureditve pravice do nedosegljivosti (oziroma pravice do odklopa po ZDR-1), oskrbovalskega dopusta in njegovega razmerja do odsotnosti z dela in nadomestila za nego ožjega družinskega člana po Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-1) in Zakonu o dolgotrajni oskrbi (ZDOsk-1), vprašanje napotitev po delovnem pravu, pravu socialne varnosti in davčnem pravu, vprašanja povezana s pravico do stavke, še zlasti v luči zdravniške stavke, vprašanje zdravstvene in pokojninske reforme ter vpliva evropskega prava itd.

Kot je sklenil dr. Strban, se pomen delovnega in socialnega sodstva ne zmanjšuje. Organizacija dela in življenja se spreminjata, s tem pa tudi spori. Ti morajo ostati posebni, ker se nanašajo na posebni, samostojni področji delovnega in socialnega prava. Na izročilo delovnega in socialnega sodstva, ki ga je vredno ohranjati in nenehno razvijati, smo zato lahko ponosni.