

Postopkovno uresničevanje ustavne pravice do socialne varnosti v socialnem procesnem pravu

Grega Strban,* Katarina Kogej**

UDK: 349.3:347.9:342

Povzetek: Ker se socialna zadeva pomembno razlikuje tako od civilne kot upravne, je tudi socialni spor poseben sodni postopek sui generis pravne narave, kar odseva v posebni ureditvi postopka v ZDSS-1 in organizaciji socialnih sodišč. Razvoj socialnega procesnega prava, ki terja posebno znanje in usposobljenost socialnih sodnikov, je tako ključen za učinkovito uresničitev mednarodne in ustavne temeljne človekove pravice do socialne varnosti.

Ključne besede: pravo socialne varnosti - socialno procesno pravo – socialni spor – posebnosti socialnopravnega razmerja – socialna zadeva – načelo lažjega dostopa do sodišča – načelo tožniku prijaznega postopka – učinkovito sodno varstvo

Procedural Implementation of the Constitutional Right to Social Security in Social Procedural Law

Abstract: Distinctive characteristics of the social security relationship require the litigation to be considered as a special legal procedure of a sui generis legal nature, reflected in the ZDSS-1 and the organisation of the social courts. The development of the social procedural law, which

* Grega Strban, doktor pravnih znanosti, redni profesor in predstojnik Katedre za delovno in socialno pravo Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, znanstveni svetnik (Senior Research Associate) na Katedri za javno pravo, Pravne fakultete Univerze v Johannesburgu.

grega.strban@pf.uni-lj.si

Grega Strban, PhD, Full Professor and Head of Labour and Social Security Law Department at the Faculty of Law, University of Ljubljana and Senior Research Associate at the Department of Public Law, University of Johannesburg.

** 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.

katarina.kogej@pf.uni-lj.si

Katarina Kogej, Master of Laws, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.

entails special knowledge and competences of the judges, is therefore crucial for the effective realisation of the international and constitutional fundamental human right to social security.

Key words: *social security law - social procedural law – social security litigation - special characteristics of a social security relationship – principle of effective access to justice - principle of claimant-friendly procedure - effective judicial protection*

1. UVOD

Ključno za uresničitev ustavne pravice do socialne varnosti, zagotovljene v 50. členu Ustave RS,¹ je zagotovitev učinkovitega in dejanskega dostopa do pravic, določenih v okviru materialnega prava socialne varnosti. To pomeni, da mora biti zagotovljen učinkovit postopek uveljavljanja in varstva pravic. Le-ta sestoji iz posebnega socialnega upravnega postopka in posebnega socialnega sodnega postopka. Skupaj ju imenujemo socialno procesno pravo.² Cilj pred sodnega postopka je predvsem hiter, preprost in nediskriminatoren dostop do socialnih pravic in učinkovit način njihovega varstva, če se oseba z odločitvijo o pravici ali dolžnosti iz socialnopravnega razmerja ne strinja. Socialni upravni postopek v slovenski ureditvi sicer ni urejen enotno, ampak ga določajo posamezni področni materialni zakoni, ki so v tem delu tudi procesni zakoni. V preostalem delu se uporabljajo določbe splošnega upravnega postopka. Nasprotno je sodni postopek, imenovan socialni spor, urejen v Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1).³ Pri tem se subsidiarno uporabljajo določbe o civilnem postopku, urejenem v Zakonu o pravdnem postopku (ZPP)⁴, ter Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)⁵ v primeru tožbenih razlogov, torej razlogov za

¹ Uradni list RS, št. 33/91-I.

² Na Fakulteti za socialno delo Univerze v Ljubljani je socialno procesno pravo eden izmed obveznih predmetov 3. letnika študijskega programa socialno delo. URL: https://www.fsd.uni-lj.si/izobrazevanje/dodiplomski-studij/ucni_nacrti/program_1%20stopnje/2023050914064326/; Na Pravni fakulteti UL se o socialnem sporu kot delu socialnega procesnega prava predava v okviru izbirnega predmeta Postopek reševanja delovnih in socialnih sporov. URL: <https://www.pf.uni-lj.si/media/un.postopek.resevanja.delovnih.in.socialnih.sporov.b1.2023.pdf>.

³ Uradni list RS, št. 2/04.

⁴ Ur. l. RS, št. 73/07.

⁵ Ur. l. RS, št. 105/06.

izpodbijanje akta, izdanega v socialnem upravnem postopku.⁶

Pričujoči prispevek se osredinja na posebnosti sodnega varstva pravic iz sistema socialne varnosti v socialnem sporu. V ta namen so najprej socialne zadeve umeščene med javno in zasebnopravno naravo, nato pa je analiziran vpliv narave socialne zadeve na sodni postopek. Ob preučevanju zgodovinskega razvoja in narave socialnega spora so izpostavljene posebnosti postopka in raziskana razmerja do civilnega, upravnega in delovnega spora. Kljub temu, da je pred sodni postopek posebni (specialni), socialni upravni postopek, da se v socialnem sporu subsidiarno uporabljajo določbe ZPP in ZUS-1 ter da je postopek urejen v ZDSS-1 skupaj z delovnimi spori, je namreč socialni spor poseben sodni postopek *sui generis* (samosvoje) pravne narave. Namen tega prispevka je med drugim utemeljiti, zakaj naj bo socialni spor tudi v prihodnje obravnavan ločeno in zakaj ga ni dopustno utopiti v drugih postopkih.

2. UVELJAVLJANJE IN VARSTVO PRAVIC IZ SISTEMA SOCIALNE VARNOSTI

Izjemnega pomena je, da lahko posameznik⁷ pravice, določene z Ustavo in zakonom, uveljavi v realnem življenju. Za zagotovitev njegovih pravic v demokratični pravni in socialni državi tako ni dovolj, da obstajajo v materialnem pomenu, temveč nosijo postopkovne določbe za njihovo uveljavitev enako težo. Šele postopek, prilagojen stranki ter posebnostim vsebine pravic in obveznosti, lahko zagotovi uresničitev materialne pravice⁸ in s tem doseže namen prava socialne varnosti kot samostojne pravne panoge.⁹

Uveljavljanje in varstvo pravic iz sistema socialne varnosti se najprej vrši v okviru socialnega upravnega postopka, kjer se Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP)¹⁰ uporablja podrejeno.¹¹ Različni materialni zakoni s področja socialne varnosti namreč vsebujejo specialne določbe o postopku, s čimer zagotavljajo prilagoditev le-tega posebnostim socialnih zadev, kot so varovanje zdravja,

⁶ Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 9, 11; Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 82, 84.

⁷ Moški slovnični spol je uporabljen zaradi poenostavitve in se nanaša na kateri koli spol.

⁸ Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 67.

⁹ Pavčnik, Marijan, str. 464.

¹⁰ Ur. l. RS, št. 24/06.

¹¹ Jerovšek, Tone, Kovač, Polonca, str. 196.

zagotavljanje sredstev za življenje in preživetje posameznika ter družine.¹²

Drugi pomembni del zagotavljanja pravic na področju socialne varnosti pa je sodno varstvo, ki se zagotavlja v okviru t.i. socialnega spora. Predmet spora je prav dokončna odločitev nosilca socialne varnosti, ki je bila sprejeta v predhodnem socialnem upravnem postopku.¹³

3. UMESTITEV SOCIALNE ZADEVE MED ZASEBNO IN JAVNOPRAVNO NARAVO

Pravna ureditev postopka za reševanje socialnih sporov je močno odvisna od opredelitve njihove pravne narave. Umestitev med bodisi javnopravne bodisi zasebnopravne spore je pomembna pri presoji, ali je smiselno socialna sodišča razvrstiti v okvir upravnosodnega ali civilnosodnega varstva pravic, kar bi predvsem vplivalo na postopkovna pravila, uporabljena pred temi sodišči.¹⁴ V ta namen je treba najprej opredeliti civilno in upravno zadevo oz. civilni in upravni spor.

Za civilnopravni lahko označimo spor, ki izvira iz civilnopravnega razmerja in za katerega je značilna enakopravnost udeleženih pravnih subjektov.¹⁵ Civilno pravo namreč obravnava pravna razmerja med enakopravnimi osebami in v občutnem delu temelji na visoki stopnji avtonomije strank oz. svobodnega urejanja razmerij.¹⁶ Posledično je tudi za velik del predpisov s področja civilnega, še posebej pa obligacijskega prava, značilna dispozitivnost, ki strankam omogoča oblikovanje medsebojnih razmerij po lastni volji.¹⁷ To se odseva tudi v civilnem pravnem postopku, ki ga ureja ZPP, saj je le-ta precej individualističnega (subjektivističnega) značaja. Po načelu dispozitivnosti v postopku je pravda v celoti v rokah strank, katerih volja povzroči začetek, tek in konec postopka. To dopolnjuje še razpravno načelo, ki daje strankam glavno vlogo tudi pri

¹² Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 69. Predmetni prispevek se na socialno-upravni postopek ne osredotoča, saj je le-ta že podrobno obravnavan v delu: Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 9-24.

¹³ Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 16.

¹⁴ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 441.

¹⁵ Cvetko, Aleksej, Galič, Aleš, Kralj, Katarina, Novak, Janez, str. 271.

¹⁶ Možina, Damjan, str. 57.

¹⁷ Ibid., str. 62.

zbiranju procesnega gradiva, praviloma v kratkih, prekluzivnih rokih. Navedeno je uravnoteženo z institutom materialnega procesnega vodstva¹⁸ in načelom oficialnosti, po katerem zgolj v določenih primerih sodišče odloča po uradni dolžnosti.¹⁹

Zakon o splošnem upravnem postopku uvaja procesno opredelitev upravne zadeve, pri čemer naj bi bilo v posameznih materialnih predpisih določeno, kdaj je neka zadeva upravna.²⁰ Upravno zadevo zaznamuje nasprotje med zasebnim in javnim interesom, ki ga mora organ v upravnem postopku razrešiti. Upravni postopek pa je mogoče opredeliti kot »*postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju*«. ²¹

Drugače je s socialno zadevo. Ta zajema celotni sklop socialnih razmerij, ki se pravno uredijo z odločitvijo o pravici, obveznosti ali pravni koristi določene osebe.²² Vsebina socialnopravnih razmerij je zagotavljanje pravic do dajatev v denarju in v naravi ob uresnitvi socialnega tveganja oz. nastanku socialnega primera. V središču razmerja je javnopravni dajatveni zahtevek, ki ga ima upravičenec do socialne dajatve nasproti nosilcu, ki mora dajatve zagotoviti. Zahtevek upravičenca je torej subjektivna, iztožljiva pravica. V kolikor obstaja na drugi strani obveznost upravičenca (oz. drugega zavezanca) plačevati prispevke, govorimo o dvostranskem socialnozavarovalnem razmerju, sicer pa je socialnopravno razmerje enostransko.²³

Podobnost socialnega razmerja s civilnim lahko predvsem preko povezanosti pravic z delom in pogodbo o zaposlitvi, najdemo v povezanosti z (zasebnim) delovnim pravom (čeprav je tudi to v delu zakonskega minimuma, javno pravo). Poleg tega imajo socialne pravice osebno in ekonomsko naravo, zavarovanja pa se financirajo med drugim z lastnimi prispevki zavarovancev in njihovih delodajalcev. Argumente za zasebnopravno opredelitev gre iskati tudi v podobnosti z zavarovanji po zasebnem pravu. Prav tako lahko pomemben civilni element najdemo v dolžniškem razmerju.²⁴

¹⁸ 285. člen ZPP.

¹⁹ Ude, Lojze, str. 59–60.

²⁰ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 449; 2. člen ZUP.

²¹ Kerševan, Erik, Androjna, Vilko, str. 26.

²² Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 12.

²³ Ibid., str. 13; Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 61.

²⁴ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 450, 455; Kresal Šoltes, Katarina. 2000, str. 306.

A če civilno razmerje zaznamujeta enakopravnost subjektov in avtonomija pri urejanju razmerja, je pri socialnopravnem razmerju zaznati kar nekaj javnopravnih elementov. Na eni strani socialnopravnega razmerja je namreč nosilec javnopravne narave (izvedena pravna oseba javnega prava). Tudi dolžniško razmerje tako ni civilnopravno, temveč gre za javnopravno dolžniško razmerje.²⁵ Javnopravni elementi so močno prisotni v predsodnem postopku, ki je poseben upravni postopek, v katerem odločajo javni zavodi kot nosilci javnega pooblastila ali ministrstvo. Pomembni kriteriji so tudi obvezna narava socialnih zavarovanj, javno financiranje sistema in dejstvo, da je država tista, ki prevzema odgovornost za socialno varnost.²⁶

Kot zaključuje tudi *Kresal Šoltes*, v socialnopravnih razmerjih prevladujejo kriteriji za opredelitev pravne narave razmerja kot javnopravnega, čeprav je zaznati tudi elemente zasebnega razmerja.²⁷

4. SOCIALNI SPOR

Zaradi vseh posebnosti socialne zadeve, ki jo razlikujejo od civilne in upravne zadeve, je potrebno posebej obravnavati tudi sodno varstvo pravic iz sistema socialne varnosti. Najprej je tako pojasnjen zgodovinski razvoj sodnega varstva, ki mu sledita opredelitev in narava socialnega spora, predvsem v razmerju do civilnega, delovnega in upravnega spora. Nazadnje so posebej izpostavljene posebnosti postopka pred socialnimi sodišči, ki izhajajo iz posebne narave socialne zadeve.

4.1. Zgodovinski razvoj

K razumevanju današnje ureditve socialnega spora lahko pripomore kratek zgodovinski pregled socialnega procesnega prava. Ozremo se lahko nazaj vse do leta 1922, ko so bila na podlagi Zakona o zavarovanju delavcev ustanovljena sodišča delavskega zavarovanja. Le-ta niso bila niti del splošnega upravnega, niti civilnega sodstva, ampak so delovala samostojno in neodvisno.

²⁵ Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 13.

²⁶ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 451; Kresal Šoltes, Katarina. 2000, str. 306.

²⁷ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 451; Kresal Šoltes, Katarina. 2007, str. 122, 129.

Na pritožbeni stopnji naj bi odločalo Vrhovno sodišče delavskega zavarovanja, ki pa nikdar ni zaživel. Ta pristojnost je tako pripadla najvišjim pokrajinskim rednim sodiščem.²⁸ Do sprejetja ustav Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) in Socialistične republike Slovenije (SRS) leta 1974, je bilo sodno varstvo pravic socialne varnosti urejeno v okviru rednega sodstva pred Vrhovnim sodiščem SRS. Ker je bilo varstvo zagotovljeno v okviru upravnega spora, se je presojala zgolj zakonitost upravne odločbe in postopka, medtem ko meritorno odločanje ni bilo zagotovljeno.²⁹

V letu 1978 je v okviru samoupravnih sodišč kot organov širše družbene funkcije začelo delovati Sodišče združenega dela pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter starostnega zavarovanja kmetov v SRS³⁰. Pristojno ni bilo zgolj za reševanje sporov iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, temveč tudi nekaterih sporov s področja zdravstvenega zavarovanja. Nekatere posebne postopkovne določbe je vseboval zvezni Zakon o sodiščih združenega dela³¹, medtem ko je za ostala vprašanja napotoval na uporabo določb Zakona o pravnem postopku,³² v kolikor niso nasprotovale specialnemu zakonu in so ustrezale naravi spora. Zvezni zakon je že uvedel določbe, ki so splošni postopek pomembno prilagodile posebnostim spora, kot npr. poudarjeno načelo materialne resnice in preiskovalno načelo. Spor je bil že urejen kot spor polne jurisdikcije, uveljavljena pa je bila tudi določba o nevezanosti sodišča na zahteve udeležencev v postopku, sodne takse se niso plačevale, zavarovanci pa tudi niso bili dolžni trpeti stroškov udeležene skupnosti (torej nosilca socialne varnosti).³³

Leta 1994 je opisano ureditev nadomestil Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS),³⁴ ki je bil posodobljen leta 2004 z ZDSS-1.

²⁸ Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 83; Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 10; Kresal Šoltes, Katarina, 2006, str. 184 – 186.

²⁹ Zakonjšek, Maja, str. 463; Radovan, Aleksander, str. 553.

³⁰ Sklep o ustanovitvi sodišča, Ur. l. SRS, št. 7/77.

³¹ Ur. l. SFRJ, št. 24/74, v letu 1984 sprejet nov zvezni Zakon o sodiščih združenega dela, Ur. l. SFRJ, št. 38/84.

³² Ur. l. SFRJ, št. 4/57.

³³ Zakonjšek, Maja, str. 463-464.

³⁴ Ur. l. RS, št. 19/94.

4.2. Opredelitev socialnega spora

ZDSS-1 sam vsebuje opredelitev socialnega spora, ki ga definira kot spor o *»pravica, obveznostih in pravnih koristih fizičnih, pravnih in drugih oseb, če so lahko nosilci pravic in obveznosti iz sistema socialne varnosti, in za katere so v skladu z zakonom pristojna socialna sodišča.«*³⁵

Ključno za socialni spor je, da v njem kot stranki nastopata posameznik na eni strani in nosilec javnih pooblastil ali država na drugi strani. Socialno sodišče izvaja sodni nadzor nad zakonitostjo odločitev in delovanja državnih organov in nosilcev javnih pooblastil, s tem, da lahko dokončne odločitve ne le kasira (razveljavi ali odpravi), temveč tudi reformira (spremeni). Predmet spora je namreč dokončna odločitev nosilca socialne varnosti v posebnem socialnem upravnem postopku, o obstoju oz. neobstoju pravice, obveznosti ali pravne koristi posameznika iz sistema socialne varnosti.³⁶ Tožnik ima na voljo 30 dni od vročitve dokončnega upravnega akta (ali v primeru molka organa na drugi stopnji), da vloži tožbo na socialno sodišče.³⁷ Tožba se lahko vloži v primerih, ki so v okviru stvarne pristojnosti socialnega sodišča, določene v 7. členu ZDSS-1.³⁸ Pri tem v praksi prihaja do določenih problemov pri razmejitvi pristojnosti. Tako ni povsem jasno, ali odločanje o socialnovarstvenih dajatvah zajema zgolj denarne prejemke ali tudi socialne storitve kot dajatve v naravi.³⁹ Poleg tega kljub izrecni pristojnosti socialnega sodstva za odločanje o plačevanju prispevkov, o tem v določenih primerih odloča upravno sodstvo. Presoja namreč pravilnost odločbe Finančne uprave RS, ki po Zakonu o davčnem postopku (ZDavP-2),⁴⁰ nadzira obračunavanje in plačevanje prispevkov zavezancev.⁴¹

³⁵ Prvi odstavek 58. člena ZDSS-1.

³⁶ Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 84.

³⁷ 72. člen ZDSS-1.

³⁸ Socialna sodišča imajo pristojnost soditi tako v sporih glede oblikovanja socialnopravnega razmerja ter pravic in obveznosti iz le-tega, kot tudi v sporih o povrnitvi neupravičeno pridobljenih sredstev in škode povzročene v zvezi s socialnopravnim razmerjem. Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 86.

³⁹ 5. a) točka prvega odstavka 7. člena ZDSS-1.

⁴⁰ Ur. l. RS, št. 13/11.

⁴¹ Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 22-23.

4.3. Narava socialnega spora

Zgoraj je ugotovljeno, da je socialnopravno razmerje javnopravne narave. To pa ni odločilno za opredelitev narave socialnega spora. Pri določitvi le-te lahko izhajamo iz stališča Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ki je socialne spore umestilo med zasebnopravne spore, s čimer je poskrbelo, da uživajo polnopravno varstvo po določbah 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP),⁴² ki ureja pravico do poštenega sojenja.⁴³ To pomeni predvsem, da mora tudi slovenski sistem zagotavljati reševanje socialnih sporov v skladu s procesnopravnimi standardi EKČP. Tako je treba zagotoviti, da v sporu o upravičenosti do pravic iz socialne varnosti meritorno odločajo nepristranska sodišča.⁴⁴ Za potrebe klasifikacije socialnega spora v našem sistemu pa se moramo ozreti globlje, saj je opredelitev civilnih pravic v pravu Sveta Evrope mnogo širša od opredelitev v nacionalnih pravnih redih.

Zagotavljanje sodnega varstva polne jurisdikcije in torej meritornega odločanja o socialni zadevi je v skladu s 157. členom Ustave RS,⁴⁵ ki zagotavlja sodno preverljivost vseh aktov oblasti, ki posegajo v pravice posameznikov.⁴⁶ Hkrati je to element, ki socialni spor približuje ureditvi civilnega spora. Pri tem je pomembna določba 19. člena ZDSS-1, da se v socialnih in delovnih sporih subsidiarno uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek (ZPP).⁴⁷ Preskok iz posebnega socialnega upravnega postopka na podrejeno uporabo pravil pravnega postopka je zaradi javnopravne narave socialne zadeve sporen.

Sodni postopek uveljavljanja pravic iz sistema socialne varnosti je torej določen v ZDSS-1, ki ureja tudi delovne spore. Še več, zakon v členih od 18 do 33 vsebuje skupne določbe, kar pomeni, da določene vidike spora, kot npr. predhodno vprašanje, izločitev sodnika in sodnika porotnika, možnost odločitve brez glavne obravnave ter izključitev instituta mirovanja postopka, ureja za delovne in socialne spore enako. Kljub temu pa se oba spora v določenih ključnih lastnostih razlikujeta, kar je botrovalo tudi ureditvi v ločenih poglavjih zakona. Čeprav delovni spor, podobno kot socialni, zaznamuje fenomen neenakosti strank, ki

⁴² Rim (4. november 1950).

⁴³ Cvetko, Aleksej, Galič, Aleš, Kralj, Katarina, Novak, Janez, str. 268-270.

⁴⁴ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 450, 455; Kresal Šoltes, Katarina. 2007, str. 130.

⁴⁵ Ur. l. RS, št. 33/91-I.

⁴⁶ Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 22.

⁴⁷ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 451.

ga pomembno ločuje od pravnega postopka, gre v tem primeru za neenakost pogodbenih strank, ki je posledica ekonomske in osebne podrejenosti delavca delodajalcu. V socialnem sporu pa je ena izmed strank nosilec javnopravne narave (specializirana pravna oseba javnega prava), kar poglobi neenakosti še posebej zaradi predhodnega, socialnega upravnega postopka, ki ga vodi prav nosilec, ki v socialnem sporu postane tožena stranka. Delovni spor si tako zaradi posebnosti, ki so povezana tudi s tem, da je delovno pravo posebna in samostojna pravna panoga, zasluži poseben postopek, prilagojen značilnostim tako individualnih kot tudi kolektivnih delovnih razmerij.⁴⁸

V samostojno pravno panogo pa se je razvilo tudi pravo socialne varnosti.⁴⁹ Prav prisotnost javnopravnih elementov je tista, ki zahteva, da se socialni spor ureja ne zgolj ločeno od civilnega, temveč tudi ločeno od delovnega spora. Poleg javnopravne narave socialnopravnega razmerja, ga namreč zaznamuje tudi predsodni socialni upravni postopek, preiskovalno načelo pri zbiranju procesnega gradiva, izpodbijanje dokončne odločbe zavoda iz razlogov, določenih v ZUS-1, načelo hitrega postopanja, možnost izključitve javnosti itd.⁵⁰

Socialnega spora tako ni mogoče obravnavati enako kot civilni, delovni ali upravni spor, temveč ga je potrebno razumeti kot poseben spor. Le-ta odseva v njegovi posebni ureditvi v ZDSS-1 in posebni organizaciji socialnih sodišč. Socialnopravna razmerja se namreč pomembno razlikujejo od razmerij upravnega in civilnega prava, ter zahtevajo posebno znanje in usposobljenost socialnih sodnikov.⁵¹

5. POSEBNOSTI POSTOPKA V SOCIALNIH SPORIH

Glede na to, da mora biti v socialnem sporu zagotovljeno meritorno odločanje sodišča, upravni spor pa je vendarle praviloma spor o zakonitosti upravnega akta, je subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka za uresničitev tega v omejenem obsegu primernejša kot bi bila subsidiarna uporaba pravil upravnega spora.⁵² Iz javnopravne narave socialnopravnega razmerja in dejstva, da je

⁴⁸ Tičar, Luka, str. 50-51; Pavčnik, Marijan, str. 464.

⁴⁹ Pavčnik, Marijan, str. 464.

⁵⁰ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 456; Bagari, Sara, Strban, Grega, str. 22; Robnik, Ivan, str. 308.

⁵¹ Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban, Grega, str. 85.

⁵² Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 456.

področje socialne varnosti samostojno pravno področje, pa izhaja potreba po posebni ureditvi socialnega spora v razmerju do klasičnega pravnega postopka.⁵³ V nadaljevanju so predstavljene in pojasnjene posebnosti postopka v socialnih sporih, ki so nujne zaradi posebnosti socialne zadeve.

5.1. Uresničevanje načela lažjega dostopa do sodišča in načela tožniku prijaznega postopka

Pravica do sodnega varstva mora biti zagotovljena dejansko, ne zgolj formalno, kar izhaja iz EKČP ter sodne prakse tako ESČP, kot tudi Sodišča EU. Država je dolžna s pozitivnimi ukrepi posameznikom omogočiti dejansko uveljavljanje njihovih pravic in zagotoviti učinkovito sodno varstvo.⁵⁴ Kaj natanko se zahteva v okviru pravice do učinkovitega dostopa do sodišča in poštenega sojenja, pa je močno odvisno od lastnosti postopka. Ena ključnih značilnosti socialnega spora je tožnikova osebna, pogosto eksistencialna odvisnost od pravilne odločitve, tesno povezana s tem, da je večinoma nevešč prava. V postopku je soočen z visoko specializiranim nosilcem socialne varnosti, kot toženo stranko, ki je v precejšnji prednosti tako glede znanja in izkušenj, kot tudi sredstev. Prav iz tega pa izhaja strukturno neravnovesje moči na sodišču. Da bi le-to izravnali in zagotovili učinkovito pravno varstvo, je nujno uporabiti posebna procesna pravila, ki tožniku omogočajo lažji dostop do sodišča in enakost orožij. Ravno to pa se zagotavlja v okviru načela tožniku prijaznega postopka.⁵⁵ Zato je nujno, da postopek vsebuje manj stroga formalno procesna določila in tožeči stranki omogoča popraviti nezadostna ali pomanjkljiva procesna dejanja. V javnem interesu je namreč, da upravičenec čim lažje in hitreje uveljavi socialnopravni zahtevek, utemeljen v materialnem pravu.⁵⁶ Pravilno mora uresničiti materialno pravico, da kasneje ne povzroči nepotrebnih in odvrnljivih stroškov javnemu sistemu socialne varnosti.

ZDSS-1 vsebuje določbe, s katerimi odstopa od pravil pravnega postopka in omogoča tožniku prijaznejši postopek. Tako določa možnost zaslišanja zavarovanca v pisni obliki, v kolikor se zaradi zdravstvenih ali drugih utemeljenih

⁵³ Kresal Šoltes, Katarina. 2007, str. 130.

⁵⁴ Kržič Bogataj, Andreja, str. 60-61, 76; ESČP, zadeva A. proti Združenemu kraljestvu, št. 35373/97, z dne 17. decembra 2002.

⁵⁵ Kržič Bogataj, Andreja, str. 69, 316.

⁵⁶ Kresal Šoltes, Katarina. 2003, str. 452-453.

razlogov ne more udeležiti naroka in temu ne nasprotuje nobena od strank.⁵⁷ Pri odločanju o pravicah do in iz invalidskega in zdravstvenega zavarovanja je javnost izključena.⁵⁸ K lažjemu dostopu do sodišča pripomorejo tudi določbe, ki zagotavljajo krajevno dostopnost sodišča, kot je možnost izvesti narok na zunanjih oddelkih, če ima zavarovanec na tem območju stalno ali začasno prebivališče.⁵⁹ Zakon vsebuje tudi ugodnejša določila v zvezi z možnostjo zastopanja, kar pomembno prispeva k izenačitvi orožij med strankama.⁶⁰ V postopku z izrednimi pravnimi sredstvi je pooblaščenec lahko tudi predstavnik sindikata, združenja zavarovancev oziroma delodajalcev, če ga ta zaposli za zastopanje svojih članov, in je opravil pravniški državni izpit.⁶¹

Pomembno vlogo pri uresničevanju načela tožniku prijaznega postopka ima opustitev oz. blažja razlaga določenih formalnih zahtev. S tem namenom se tudi zakonske določbe, ki so sicer značilne tudi za druge sodne postopke, v socialnem sporu redno razlagajo na tožniku prijaznejši način. Tako se določba ZPP o opozorilu sodišča prava neuki stranki o pravnih dejanjih, ki jih lahko opravi, in določba o materialnem procesnem vodstvu, v socialnem sporu razlagata precej ugodneje kot v pravnem postopku.⁶² Nadalje ZDSS-1 vsebuje posebno določbo o nerazumljivih ali nepopolnih vlogah, ki zahteva, da sodišče zavarovanca pouči, kako naj pomanjkljivosti odpravi, in ga opozori na pravne posledice v primeru, da tega ne stori. Zavarovanec mora biti poučen tudi o možnostih za pridobitev brezplačne pravne pomoči.⁶³ Poleg tega ima tožnik pravico spremeniti navedbo tožene stranke, če jo je v tožbi napačno navedel zaradi očitne pomote.⁶⁴ Še več, v primeru, da gre za spor o pravici do in iz socialnih zavarovanj in socialnega varstva in tožbeni zahtevki ni zadostno opredeljen že ob vložitvi tožbe, ima tožnik možnost le-tega opredeliti do konca poravnalnega naroka oz. če tega ni, do konca prvega naroka za glavno obravnavo.⁶⁵

⁵⁷ 59. člen ZDSS-1.

⁵⁸ 60. člen ZDSS-1. Literatura si ni enotna glede tega, ali je izključitev javnosti del načela tožniku prijaznega postopka. Iz njegovega obsega ga tako v citiranem delu izključuje Andreja Kržič Bogataj.

⁵⁹ 64. člen ZDSS-1.

⁶⁰ Kržič Bogataj, Andreja, str. 178, 179, 320.

⁶¹ 65. člen ZDSS-1.

⁶² 12. in 285. člen ZPP; Kržič Bogataj, Andreja, str. 247-248.

⁶³ 66. člen ZDSS-1.

⁶⁴ 67. člen ZDSS-1.

⁶⁵ 73. člen ZDSS-1.

ZDSS-1 vsebuje ugodnejše določbe o porazdelitvi sodnih stroškov z namenom zmanjšati stroškovno tveganje tožnika, ki išče pravico v socialnem sporu in tako zagotoviti, da ga potencialni stroški ne odvrčajo od uveljavljanja pravic.⁶⁶ Poleg tega, da se v sporih o pravicah do in iz socialnih zavarovanj in socialnega varstva sodne takse ne plačujejo,⁶⁷ zakon vsebuje tudi specialne določbe glede stroškov postopka v teh sporih. Zavod ne glede na njegov izid, krije svoje stroške postopka, ter je prav tako ne glede na izid dolžan založiti in kriti stroške za izvedbo dokazov z izvedencem, kar odstopa od načela uspeha v pravdi. Izjemoma mora te stroške kriti tožnik, če jih je povzročil po svoji krivdi ali naključju, ki se mu je primerilo (separatni stroški).⁶⁸ Zaradi subsidiarne uporabe ZPP lahko zavarovanec v primeru (delnega) uspeha v sporu, zahteva povračilo stroškov od toženca. Pomembno je še izpostaviti, da ugodnejše določbe o stroških ne veljajo za odškodninske in regresne spore, ki so bližje civilnim sporom in za katera se uporabljajo splošne določbe ZPP.

K čim hitrejši uveljavitvi zahtevka tožnika ne prispeva zgolj izrecna določba o hitrem postopanju,⁶⁹ temveč tudi določba o sodelovalni dolžnosti zavoda, ki je lahko sankcioniran, če se navkljub pozivu sodišča ne udeleži naroka.⁷⁰ Poleg tega je kot posebnost, utemeljena na upravnopravnem predsodnem odločanju, uvedena tudi možnost izvedbe vzorčnega postopka.⁷¹ Pomembnost hitrega odločanja je prepoznalo tudi ESČP v svoji sodni praksi, saj je pozvalo k posebni skrbnosti in hitrosti v socialnih sporih.⁷²

K uresnitvi načela tožniku prijaznega postopka pripomore tudi možnost sodišča, da z izdajo začasne odredbe odloži izvršitev izpodbijanega upravnega akta ali naloži nasprotni stranki začasno plačilo dajatev.⁷³ Vredno pa je omeniti tudi določbo, da v kolikor sodišče tožbenemu zahtevku ugotovi in izpodbijani upravni akt delno ali v celoti odpravi ter odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, ne sme odločiti v škodo stranke, ki je sodno varstvo uveljavljala.⁷⁴

⁶⁶ Kržič Bogataj, Andreja, str. 227, 317.

⁶⁷ 71. člen ZDSS-1.

⁶⁸ 68. člen ZDSS-1.

⁶⁹ 20. člen ZDSS-1.

⁷⁰ 78. člen ZDSS-1.

⁷¹ 79. člen ZDSS-1; Kresal Šoltes, Katarina. 2007, str. 133.

⁷² Kržič Bogataj, Andreja, str. 70-71; ESČP, zadeva Süßmann proti Nemčiji, št. 20024/92, z dne 16. septembra 1996; ESČP, zadeva Mocie proti Franciji, št. 46096/99, z dne 8. aprila 2003.

⁷³ 70. člen ZDSS-1.

⁷⁴ Drugi in tretji odstavek 81. člena ZDSS-1.

Enaka obveznost velja tudi za nosilca socialne varnosti, v kolikor mu sodišče naloži izdajo novega upravnega akta namesto, da bi meritorno odločilo o zadevi.⁷⁵

5.2. Uresničevanje preiskovalnega načela in načela materialne resnice

Javni interes narekuje, da mora upravičenec čim prej priti do v materialnem predpisu utemeljene pravice do socialne varnosti, zaradi česar je v javnem interesu tudi, da sodišče sprejme v materialnem predpisu utemeljeno pravilno odločitev. To je razlog, da se v socialnem sporu umakne razpravno načelo, značilno za pravdni postopek. Na njegovo mesto stopita preiskovalno načelo in načelo materialne resnice, ki zahtevata aktivnejšo vlogo sodnika.⁷⁶ Le-ta mora po uradni dolžnosti ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za pravilno in zakonito odločitev. To je lastnost, ki postopek približa upravnemu sporu, kjer se podobno zagotavlja nadzor nad zakonitostjo.⁷⁷

Posledica obeh načel je, da lahko sodišče po izvedbi dokazov, ki so jih predlagale stranke, izvede dokaze tudi po uradni dolžnosti, v kolikor ne more ugotoviti dejstev, ki so pomembna za odločitev.⁷⁸

5.3. Druge značilnosti postopka, ki so posledica javnopravne narave socialnopravnega razmerja

Pomembne posledice za oblikovanje postopka ima dejstvo, da je predsodni postopek odločanja o pravicah iz socialne varnosti posebne socialne upravne pravne narave. Tako se v socialnem sporu izpodbijajo dokončne odločitve, ki so bile sprejete po določbah posebnega upravnega postopka (in nekaterih specialnih določbah, vsebovanih v posameznih materialnih predpisih).⁷⁹ Dokončna upravna odločitev (ali molk organa) in predhodno izčrpanje rednih pravnih sredstev v predhodnem socialnem upravnem postopku, namreč tvorita procesno predpostavko za sodno varstvo proti upravnim aktom, ki je

⁷⁵ Drugi odstavek 82. člena ZDSS-1.

⁷⁶ 61. in 62. člen ZDSS-1.

⁷⁷ Kresal Šoltes, Katarina. 2003, str. 455-456.

⁷⁸ Prvi odstavek 62. člena ZDSS-1.

⁷⁹ Novak, Janez, str. 338.

pomembna v okviru predhodnega preizkusa tožbe.⁸⁰

Pomemben upravni element je, da se sme socialni upravni akt izpodbijati iz razlogov, določenih z zakonom, ki ureja upravni spor.⁸¹ ZDSS-1 nadalje ureja tudi vprašanje ničnosti upravnega akta⁸² in primere, ko je socialni upravni akt izdan po vložitvi tožbe (če je bila tožba vložena zaradi molka organa).⁸³

Na tej točki je pomembno omeniti možne odločitve sodišča v primeru ugoditve zahtevku. Ključna določba, ki oddaljuje socialni spor od upravnega, je da sodišče v primeru ugoditve zahtevku, s sodbo izpodbijani upravni akt delno ali v celoti odpravi in odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi.⁸⁴ S tem je zagotovljena pravica sodišča, da o zadevi odloči meritorno. Dodatno pa ima na voljo tudi možnost, da toženi stranki naloži (v določenem roku) izdajo novega upravnega akta. Tega se lahko posluži v primeru, da dejansko stanje ni bilo pravilno ali popolno ugotovljeno in bi bilo ugotavljanje le-tega pred sodiščem dolgotrajno oz. povezano z nesorazmernimi težavami. Prav tako to lahko stori v primeru, da je nezakonitost socialnega upravnega akta posledica prekoračene meje ali name-na prostega preudarka. V primeru, da bi bilo dolgotrajno ali težavno zgolj ugotavljanje višine zahtevka, lahko sodišče izpodbijani akt odpravi in odloči le o podlagi tožbenega zahtevka, medtem ko ugotavljanje višine prepusti toženi stranki.⁸⁵

6. SKLEPNE MISLI

Pravo socialne varnosti se je nedvomno razvilo v samostojno pravno panogo.⁸⁶ Obstajajo pomembne lastnosti, ki (enostranska in dvostranska) socialnopravna razmerja ločijo tako od civilnih, delovnih kot upravnopravnih razmerij. Iz načela enakosti ne izhaja zgolj, da je nezakonito enako obravnavati različno, temveč tudi, da se različno ne sme obravnavati enako. Posebna, samosvoja narava socialne zadeve zahteva svojim posebnostim prilagojen sodni postopek, ki je zato specialno urejen v Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih. Razvil se

⁸⁰ 63. in 75. člen ZDSS-1; Jerovšek, Tone, Kovač, Polonca, str. 204.

⁸¹ 74. člen ZDSS-1.

⁸² 76. člen ZDSS-1.

⁸³ 80. člen ZDSS-1.

⁸⁴ 81. člen ZDSS-1.

⁸⁵ 82. člen ZDSS-1.

⁸⁶ Pavčnik, Marijan, str. 464.

je v samostojen postopek, ki združuje različne elemente drugih postopkov. V določenih delih so namreč vsi postopki podobni, prav zaradi ustavne zapovedi enakega varstva pravic.⁸⁷

Kot ugotavljata tako *Kresal Šoltes*⁸⁸ kot *Kržič Bogataj*, pa je predvsem zaradi subsidiarne uporabe ZPP, socialni spor neutemeljeno bližje civilnemu postopku, kar se odraža tudi v procesnih pravilih, ki v nekaterih primerih ne upoštevajo v celoti posebnosti socialnopravnih sporov. *Kržič Bogataj* izpostavlja, da socialni spor v nemški ureditvi vsebuje več tožniku prijaznih predpisov, ki odstopajo od pravil drugih sodnih postopkov in katerih cilj je dodatno olajšati dostop do sodišča in zagotoviti tožniku prijazen postopek. Tako je za razliko od slovenskega sistema npr. določen daljši rok za *restitutio in integrum*, saj so stranke prav zaradi nastanka socialnih primerov ovirane pri svojih procesnih dejanjih in posledično zanje potrebujejo daljše časovno obdobje. Nadalje bi bilo pomembno razmisliti o bolj pogostem izdajanju začasnih odredb v slovenski ureditvi, saj je prav zaradi pravic, o katerih se odloča, ključno, da se elementarne življenjske potrebe posameznika zadovolji pravočasno. Poleg tega nemška sodišča niso vezana na tožbeni zahtevek v enaki meri in ga lahko razlagajo na tožniku prijazen način, torej kot da zahteva vse, do česar je na podlagi predstavljenih dejstev pravno upravičen. Tudi primerjava znotraj pravnega sistema je pokazala, da so v nemškem sistemu socialni postopki načeloma bolj prijazni do tožnika kot civilni ali upravni postopki, česar ne moremo zaključiti v slovenskem primeru, kjer so upravni postopki včasih celo bolj ugodni. Kot pojasnjuje *Kržič Bogataj*, je tudi to posledica približevanja civilnemu procesnemu pravu, kjer so udeleženci enakopravne stranke, ki kot gospodarji postopka uveljavljajo zasebnopravne pravice. Če želimo zagotoviti dosledno upoštevanje posebnosti socialne zadeve in s tem socialnega postopka, in tako zagotoviti učinkovito sodno varstvo v socialnih sporih, je tako nujno preprečiti dodatno približevanje civilnim postopkom.⁸⁹

Pri tem imajo ključno vlogo tudi sodišča, od prvostopnega oddelka socialnega sodstva, preko višjega (delovnega in) socialnega sodišča, vse do našega vrhovnega sodišča, s posebnim (delovnim in) socialnim oddelkom, ki se morajo v vsaki zadevi zavedati posebnosti postopkov za uveljavljanje pravic iz sistema socialne varnosti, s poudarjenim načelom tožniku prijaznega postopka

⁸⁷ 22. člen Ustave RS.

⁸⁸ Kresal Šoltes, Katarina. 2002, str. 451; Kresal Šoltes, Katarina. 2003, str. 451.

⁸⁹ Kržič Bogataj, Andreja, str. 316-323.

in načelom materialne resnice. V sodni praksi lahko zasledimo odločbe, v katerih je ZPP uporabljen manj prilagojeno posebni naravi socialnega spora, s prekomernimi formalnimi zahtevami.⁹⁰ Pri tem obstaja nevarnost neupravičenega oviranja dostopa do sodišča in ogrožanja pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki izhaja ne zgolj iz Ustave RS, temveč tudi iz EKČP ter sodne prakse ESČP in Sodišča EU. Ustrezen postopek pa je bistvenega pomena za učinkovito uresničevanje ustavne pravice do socialne varnosti. Ta je izvotljena, če pravic ni mogoče uveljaviti v ustreznem postopku.

Da lahko zagotovimo učinkovito sodno varstvo, se moramo torej zavedati vseh posebnosti socialnopravnega razmerja in poskrbeti, da so le-te primerno naslovljene v postopku uveljavljanja in varstva pravic. Upoštevat je treba, da se ZPP in ZUS-1 uporabljata zgolj subsidiarno in njune uporabe ni dopustno raztegniti izven teh meja. Še več, truditi se je treba za ohranjanje in ustvarjanje postopka, ki je še bolj prilagojen vsebini socialnopravnih razmerij ter prava neukim strankam (tožnicam in tožnikom), ki so v šibkejšem položaju proti nosilcem socialne varnosti (državnim organom in nosilcem javnih pooblastil).

VIRI IN LITERATURA

- Bagari, Sara; Strban, Grega: Podobnosti in razlike med upravnimi in socialnimi zadevami, v: *Pravosodni bilten*, XXXX (2019) 1, str. 9-24.
- Bubnov Škoberne, Anjuta; Strban, Grega: *PRAVO SOCIALNE VARNOSTI*, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Cvetko, Aleksej; Galič, Aleš; Kralj, Katarina; Novak, Janez: *ZAKON O DELOVNIH IN SOCIALNIH SODIŠČIH (ZDSS-1) S KOMENTARJEM*, GV Založba, Ljubljana 2005.
- Jerovšek, Tone; Kovač, Polonca: *POSEBNI UPRAVNI POSTOPKI*, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2008.
- Kerševan, Erik; Androjna, Vilko: *UPRAVNO PROCESNO PRAVO, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR* (2. izdaja), GV Založba, Ljubljana 2018.
- Kresal Šoltes, Katarina: Razvoj in ureditev sodišč za reševanje socialnih sporov v prvi Jugoslaviji, v: *Prispevki za novejšo zgodovino*, XLVI (2006) 1, str. 183 - 193.
- Kresal Šoltes, Katarina: Nekatera vprašanja pravice do enakega varstva pravic v postopkih na področju prava socialne varnosti, v: *Delavci in delodajalci*, VII (2007) posebna izdaja, str. 117-137.

⁹⁰ Npr. svetovalno mnenje VSRS, Sklep VIII SM 2/2022, z dne 17. 1. 2023, SI:VSRS:2023:VIII. SM.2.2022, [https://sodnapraksa.si/?q=VIII%20Ips%2080/2015&database\[SOVS\]=SOVS&_submit=i%4C%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2015081111464403](https://sodnapraksa.si/?q=VIII%20Ips%2080/2015&database[SOVS]=SOVS&_submit=i%4C%A1%C4%8Di&rowsPerPage=20&page=0&id=2015081111464403).

- Kresal Šoltes, Katarina: Obseg pravice do sodnega varstva po 6. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) na področju socialne varnosti, v: Podjetje in delo, XXVI (2000) 2, str. 303-323.
- Kresal Šoltes, Katarina: Temeljna procesna načela v socialnem sporu, v: Delavci in delodajalci, III (2003) 2, str. 445-459.
- Kresal Šoltes, Katarina: Značilnosti ureditve socialnih sodišč glede na pravno naravo socialnega spora, v: Delavci in delodajalci, 2 (2002) 3-4, str. 441-458.
- Kržič Bogataj, Andreja: KLÄGERFREUNDLICHKEIT ALS PRINZIP DES SOZIALGERICHTSVERFAHRENS: EIN DEUTSCH-SLOWENISCHER RECHTSVERGLEICH, Nomos, München 2021.
- Možina, Damjan: OBLIGACIJSKI ZAKONIK (OZ), UVODNA POJASNILA, GV Založba, Ljubljana 2017.
- Novak, Janez: Novi zakon o delovnih in socialnih sodiščih, v: Delavci in delodajalci, III (2003) 2, str. 331-348.
- Pavčnik, Marijan: TEORIJA PRAVA: PRISPEVEK K RAZUMEVANJU PRAVA, 6. izdaja, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020.
- Radovan, Aleksander: O pravicah iz socialne varnosti, v: Podjetje in delo, XVI (1990) 6, str. 547-555.
- Robnik, Ivan: Nova ureditev delovnih in socialnih sodišč ter skupne določbe za postopek v delovnih in socialnih sporih pred sodiščem prve stopnje, v: Podjetje in delo, XXXI (2005) 2, str. 299-317.
- Strban, Grega: Vpliv posebnega urejanja pacientovih pravic na postopek uveljavljanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, v: Delavci in delodajalci, IX (2009) 2-3, str. 249-270.
- Strban, Grega: Postopek uveljavljanja pravic iz zavarovanja za brezposelnost in pravice do vključitve v program APZ, v: Podjetje in delo, 25 (1999) 6-7, str. 1452-1464.
- Tičar, Luka: PRIMERNO IN UČINKOVITO DELOVNOPRAVNO VARSTVO: IZZIV ZA SEDANJOST IN PRIHODNOST, Litteralis, Ljubljana 2020.
- Ude, Lojze: CIVILNO PROCESNO PRAVO, Uradni list, Ljubljana 2017.
- Univerza v Ljubljani, Fakulteta za socialno delo: Socialno procesno pravo, URL: https://www.fsd.uni-lj.si/izobrazevanje/dodiplomski-studij/ucni_nacrti/program_1%20_stopnje/2023050914064326/ (19. oktober 2023).
- Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta: Učni načrt predmeta, URL: <https://www.pf.uni-lj.si/media/un.postopek.resevanja.delovnih.in.socialnih.sporov.b1.2023.pdf> (19. oktober 2023).
- Zakonjšek, Maja: Ali predstavlja predvidena nova ureditev socialnega spora zavarovancu prijaznejši sodni postopek, v: Delavci in delodajalci, III (2003) 2, str. 461-473.

Procedural Implementation of the Constitutional Right to Social Security in Social Procedural Law

Grega Strban,* Katarina Kogej**

Summary

Ensuring effective access to rights is key for the realisation of the right to social security enshrined in Article 50 of the Constitution of the Republic of Slovenia. Since a social security relationship is distinct from both civil and administrative relationships and social security law is a branch of law in its own right, judicial protection of rights under the social security system needs to be considered separately as well, although elements of various other procedures can be detected. Ensuring that the courts can decide on the merits is in line with Article 157 of the Constitution, which guarantees judicial reviewability of all acts of public authorities that interfere with rights of individuals. At the same time, it brings the social dispute closer to the civil dispute regime. In this context, the provision of Article 19 of the Labour and Social Courts Act (*ZDSS-1*) stating that the provisions of the Civil Procedure Act (*ZPP*) shall apply subsidiarily in social and labour disputes, is relevant. The shift from a special social administrative procedure to the subordinate application of the rules of civil procedure is controversial in view of the public-law nature of the social security relationship.

The Article underlines the main specific features of the procedure in social disputes, such as the implementation of the principle of facilitating access to justice and the principle of a claimant-friendly procedure. One of the key features of social security litigation is the claimant's personal, often existential, dependence on the correct decision, closely linked to the lack of legal knowledge. In the proceedings, the claimant is confronted with a highly specialised social security institution as the defendant, which has a considerable advantage in terms of expertise and experience as well as resources, resulting in the

* Grega Strban, PhD, Full Professor and Head of Labour and Social Security Law Department at the Faculty of Law, University of Ljubljana and Senior Research Associate at the Department of Public Law, University of Johannesburg.
grega.strban@pf.uni-lj

** Katarina Kogej, Master of Laws, LL.M (KU Leuven, Master of European Social Security), Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia.
katarina.kogej@pf.uni-lj.si

structural imbalance of power in front of the courts. Furthermore, public interest dictates that the beneficiary should have access to a substantively justified right to social security as soon as possible, which is why it is also in the public interest that the court reaches a correct decision based on a substantive rule of law. Consequently, it is necessary to implement the investigative principle and the principle of substantive truth, which require a more active role for the judge.

In order to safeguard effective judicial protection, it is crucial to be aware of all the particularities of the social security relationship and ensure that they are adequately addressed in the procedure for the enforcement and protection of rights. It should be taken into consideration that the *ZPP* and the Administrative Dispute Act (*ZUS-1*) apply only subsidiarily, and their application should not be stretched beyond these limits. Moreover, efforts must be made to preserve and create a procedure that is even more tailored to the substance of the social security relationship and to the position of claimants. The development of social procedural law, which entails special knowledge and competences of the judges, is therefore crucial for the effective realisation of the international and constitutional fundamental human right to social security.