

# Obnova postopka in spreminjanje odločb v socialnem zavarovanju.

Dr. Janko Vrančič.

## 1. Potreba obnove postopka.

Zavodi za socialno zavarovanje, in sicer pokojninski zavodi za nameščence, osrednji urad za zavarovanje delavcev in njega krajevni organi, in rudarske glavne in krajevne bratovske skladišnice, pridejo lahko v položaj, da so v javno korist prisiljeni, spremeniti pravni položaj, ustvarjen med zavodom in njegovim članom s pravnomočnim odlokom.

Pokojninski zavod za nameščence v Ljubljani se poslužuje v to svrhu, kadar mora razveljaviti pravnomočno zavarovanje, predpisov zakona o občem upravnem postopku (zup.) in obnavlja postopek z analogno uporabo §§ 128 in sl. zup. Vendar mu pa upravna oblastva in tudi državni svet te pravice večinoma ne priznavajo, češ da zavod ni upravno oblastvo in obnova postopka ne bi bila v javnem interesu, marveč le v interesu zavoda kot stranke; sploh da veljajo po § 67 zakona o pokojninskem zavarovanju nameščencev v besedilu z dne 30. oktobra 1933., Služb. Nov. 285—LXXXIV (pok. z.) predpisi zakona o občem upravnem postopku le za postopek s pravnimi sredstvi v stvareh, za katere je pristojno upravno oblastvo, všteti ugovore zoper odloke Pokojninskega zavoda. Ugovarja se tudi, da se pridobljene pravice ne morejo odvzeti, ker sicer ne bi bilo več pravne gotovosti. Tudi finančna oblastva in sodišča zavodom za socialno zavarovanje često ne priznavajo svojstva oblastev, ki vrše v mejah svoje pristojnosti javne posle v imenu države in za državo, in vseh pravic, ki izvirajo iz tega glede taksne prostosti, izvršljivosti izkazov o zaostalih zavarovalnih prispevkih itd.

V resnici v zakonih o socialnem zavarovanju določb o obnovi postopka sploh ni ali so pa zelo pomanjkljive. Vendar pa pravni red nujno zahteva, da mora biti mogoče odpraviti stanje, ki je morda formalno zakonito, ker temelji na pravnomočnem odloku, dejansko pa bije v obraz vsaki pravici. Pozitivni pravni predpisi pa to možnost tudi dajejo, samo če jih pravilno tolmačimo.

Različni so primeri, v katerih je treba spremeniti stanje, ustvarjeno z odloki ali razsodbami na polju socialnega zavarovanja. Gre lahko za obnovo postopka glede pravice ali dolžnosti zavarovanja ali pa glede prejemanja rent ali drugih dajatev, in sicer celo v primerih, v katerih je razsodišče zavarovanja že izdalo svojo razsodbo. Da pokrene obnovo postopka, je lahko v prvi vrsti interesiran zavod za socialno zavarovanje sam, zava-

rovani nameščeneec, oziroma njegovi rodbinski člani, ali pa nameščencev službodavec. Posredno je pa seveda udeležena tudi država oziroma njena oblastva, ker je njena naloga, da štiti javno korist in spoštovanje zakonov.

Dogodi se, da nosilec zavarovanja, t. j. zavod, ki izvaja zavarovanje, šele po dolgih letih, ko je zavarovanje že davno pravnomočno, ugotovi, da zavarovanec sploh ni bil v službi, marveč se je prijavil le zato, da bi prišel do cenejšega zavarovanja nego je pri zasebnih zavarovalnicah; da je sicer mimorede ali sem ter tja izvršil kako delo, toda ne redoma, tako da sploh ni bilo rednega službenega razmerja; da je bil navaden delavec, ne pa uradnik, oziroma duševni delavec; da ni imel tolikih službenih prejemkov, kot so bili prijavljeni; da je ob prvi prijavi že prekoračil starost, dopustno za sprejem v zavarovanje, in da je morda celo rojstni list potvoril; da je ob vstopu v službo užival že toliko pokojnino od druge strani, da je bil iz zavarovanja izvzet; da prijavljeni zavarovanec ni bil pri tvrdki v službi, marveč lastnik tvrdke, njegov zakonski drug, sin ali hči, ali član uprave pravne osebe; da je bila njegova služba samo postranski posel, poleg katerega je zavarovanec kot samostojen podjetnik ali z drugim stalnim pridobitnim delom mnogo več zaslužil; da je bil obenem državni uradnik; da je bil uradnik banovine, občine ali javnopravne korporacije z normirano pravico do pokojnine, itd.

Če zavarovanec že prejema rento, se poleg vseh gornjih primerov lahko izkaže tudi, da je bil sicer res zavarovanju zavezan, ker je redoma opravljal pretežno duševna opravila, da so pa v prijavi navedena težja opravila, kot jih je v resnici opravljal, tako da je bil spoznan za nesposobnega za zadnjo službo, dočim bi jo v resnici lahko še vršil; da je bolezen le večje simuliral; da ga je spoznal za nesposobnega zdravnik le, ker je bil njegov prijatelj, ali iz drugih vzrokov; da je rentnik po upokojitvi opravljal kako drugo še težje delo, tako da bi bil sposoben tudi še za svojo službo; da vdova z vdovsko rento po zavarovancu do nje ni imela pravice, ker se je zavarovanec poročil šele, ko je prekoračil najvišjo dopustno starost, a je bil predložen nosilcu zavarovanja nepravilen krstni ali poročni list; ker je bila vdova po svoji krivdi ločena; ker živi še prva po rimokatoliškem obredu poročena žena in je drugi zakon s prejemnico vdovske rente neveljaven; ker je vdova svojega moža sama umorila ali bila njegove smrti naklepoma sokriva ter zato obsojena, itd.

V nezgodnem zavarovanju se morda naknadno dožene, da nezgoda ni bila v zvezi s službo, marveč se je pripetila le v zasebnem življenju zavarovančevem, v bolniškem zavarovanju

pa, da se je ženska prijavila v zavarovanje le, da bi prejela podpore ob porodu, da zavarovanec v sporazumu z zdravnikom ali uradnikom nosilca zavarovanja bolniško blagajno izrablja in prejema hranarino, ki mu ne gre, itd. Tudi ni izključeno, da si je zavarovanec bolezen ali poškodbo pridobil namenoma, samo da bi prejel hranarino, nezgodno rento ali pokojnino.

Tudi če je bil nosilec zavarovanja pri razsodišču za zavarovanje že obsojen, da mora plačevati zavarovancu rento, hranarino ali drugo dajatev, ima lahko še vedno interes na obnovi postopka, ker je ugotovil, da je bilo zavarovanje protizakonito ali da bolezen ne obstoji ali vsaj ne v dognani meri in da so bile poizvedbe razsodišča neresnične, izjave prič ali veččakov krive, da je kak uradnik, zdravnik ali član razsodišča kršil svojo službeno dolžnost itd.

V vseh takih primerih je ne le za zavod za socialno zavarovanje, marveč tudi v javno korist in korist države potrebno, da se vzpostavi zakonito stanje. Saj če bi se take zlorabe razpasle, bi se posluževalo zavarovanja ali ga izrabljalo lahko toliko oseb, ki jim to zavarovanje ni namenjeno ali ki bi dajatve protipravno uživali, da bi bili vsi zavarovalnotehnični računi, ki služijo zavarovanju za podstavo, na glavo postavljeni in bi zavarovanje lahko celo propadlo. Tako bi izgubili dobrote zavarovanja tudi tisti, ki so jim bile namenjene.

Zakonodavec je dobro vedel, zakaj n. pr. ne pusti v pokojninsko zavarovanje nameščencev tudi navadnih ročnih delavcev. Pri teh je nevarnost, da postanejo nesposobni za svoje delo, radi vrste tega dela, radi delovnih prostorov, radi higienskih in ekonomskih razmer itd. mnogo večja nego pri duševnih delavcih. Ker so računске osnove pokojninskega zavarovanja nameščencev izdelane le na statističnih podatkih nameščencev, bi prišlo zavarovanje takoj v nevarnost, če bi se lahko prijavilo na tisoče in tisoče delavcev.

Samostojni podjetniki ali njihovi družinski člani so v zavarovanju delavcev ali nameščencev zelo nevaren rizik. Uslužbenec, ki je navezan le na svoje službene prejemke, si bo navadno dobro premislil, da jih bo zamenjal s hranarino ali rento, ki sta večinoma mnogo nižji, dočim podjetniku njegov obrat lahko teče še prav tako dalje in so mu dajatve zavarovanja le dobrodošel priboljšek.

Uslužbenec, ki ima kak drug večji zaslužek, ali ki ima pravico do pokojnine v drugi službi ali pa pokojnino že prejema, bo tudi lahko živel radi teh drugih dohodkov z nižjo rento in si jo bo skušal morda pridobiti že po kratki dobi zavarovanja. Prav tako si jo bo pridobil po kratkem zavarovanju nameščencev, ki je že star vstopil v zavarovanje. Pri kratki dobi zavarovanja

je pa nosilec zavarovanja oškodovan, ker mora plačevati zavarovancu navadno dalj časa nego je trajalo zavarovanje rento, ki je mnogo višja od zavarovalnih prispevkov. Poleg tega je renta za kratko zavarovanje tudi sorazmerno mnogo višja nego za dolgo, ker se računa tako, da prejme rentnik za vsako leto zavarovanja n. pr. po 2% zavarovanih prejemkov, poleg tega pa še osnovni znesek n. pr. 20% brez razlike, ali je bil zavarovan 40 ali le 5 let.

Ker za socialno zavarovanje prispevajo le nameščenci in njihovi službodavci, le v neznatni meri pri nekaterih vrstah zavarovanja tudi država, je jasno, da je škoda zavarovalnega zavoda tudi škoda zavarovancev samih, ki morajo pokrivati s svojimi prispevki skupaj s prispevki službodavcev in morda tudi države izdatke za preživljanje tistih nameščencev in njihovih rodbin, ki so se prezgodaj ali sicer nezakonito izločili iz delovnega postopka in žive na račun prispevkov aktivnih zavarovancev, ker so njihovi lastni prispevki daleko nezadostni. Država je ustanovila zavarovanje v korist velikega kroga svojih državljanov, torej v javno korist. Zato je tudi seveda v javno korist, da eni zavarovanci ne izrabljajo zavarovanja v škodo drugih in da vse zavarovanje ni onemogočeno. Če bi zavarovanje zašlo v primanjkljaj, bi ga morala rešiti javnost, oziroma dotični stan zavarovancev in njihovih službodavcev, ali pa cela država. Če se nosilec zavarovanja bori za obnovo postopka, da ne bi prišlo do take nevarnosti, se bori torej tudi iz tega razloga v javno korist, ne glede na to, da javna korist in korist države zahtevata, da se zakon spoštuje in se vrši vse poslovanje strogo po predpisih ter se onemogoči vsakršno izigravanje in zlorabljanje zakonov.

Tako kot nosilec zavarovanja ima tudi zavarovanec velik interes na tem, da lahko obnovi postopek, v katerem je po krivici trpel škodo. Lahko naknadno izve, da je bil odklonjen iz zavarovanja zato, ker je dal službodavec nosilcu zavarovanja napačne podatke, ker so službodavčevi uradniki ali delavci kot priče napačno izpovedali, ker so bile uradne poizvedbe neresnične, ker je bil referent, ki je odločal o zavarovanju, dogovorjen s službodavcem, itd. Morda ni mogel dokazati, da je opravljal duševna dela, ali da je imel več službenih prejemkov nego jih je bil napovedal službodavec, a pozneje izve za naslov bivšega nameščenca, ki mu je znana vrsta njegove zaposlitve, ali uradnika, ki mu je izplačeval službene prejemke, ali pa pridejo ob kaki kazenski preiskavi na dan knjige tvrdke, ki jih prej ni bilo mogoče najti. Po nameščencevi smrti najde morda vdova med njegovimi papirji ali med staro navlako njegova službena izpričevala, za katera ta sam ni vedel, ki pa dokazujejo, da je bil



duševni delavec in bi bil moral biti zavarovan, izplačilni listek, ki dokazuje višje prejemke nego je bil nameščenec zavarovan, itd. Ni izključeno, da je zavarovanec morda tožbo pri razsodišču izgubil, ker je domača orožniška postaja ali občina pomotoma ali iz političnega ali osebnega sovraštva napačno poročala, da ima določen zaslužek ali da opravlja vsa taka dela, zaradi katerih je bil upokojen, kakor da jih ne more več opravljati.

Obnova postopka je potrebna lahko tudi za službodavca, ki mora po krivem plačevati prispevke za uslužbenca, ki v resnici ni bil zavarovanju zavezan, ki si je pa zavarovanje izposloval morda s ponarejenimi službenimi spričevali ali z napačnimi izpovedbami svojih tovarišev. Morda izve službodavec za te stvari šele naknadno ali pa šele naknadno lahko navede svoje priče ali izvestna dejstva, najde kako pismo, mezdni listek itd.

## 2. Nezadostne določbe v zakonodaji.

Zakoni o socialnem zavarovanju določb o obnovi postopka deloma sploh nimajo, deloma so pa nezadostne in se nanašajo le na obnovo postopka, s katero se rentniku odvzema renta ali druga dajatev. Govoré o obnovi postopka včasih tudi takrat, kadar ne gre za pravo obnovo postopka, marveč za popolnoma nov postopek.

Kakor znano, je treba namreč razlikovati med izrednim pravnim sredstvom „obnove postopka“, s katerim se obnovi prejšnji stari postopek, ker so že takrat obstajala izvestna dejstva, ki zahtevajo drugačno odločbo, le da ta dejstva takrat še niso bila znana, in med „novim postopkom“, ki ga je treba pokreniti zato, ker je nastopila kaka sprememba in dejanski stan ni več isti, tako da je treba radi te spremembe nove odločbe, ki pa velja lahko le *ex nunc*, t. j. od kadar je nastopila sprememba dalje. Ta novi postopek tudi ni nikako izredno pravno sredstvo, nego ga zahteva stranka ali uvede oblastvo zato, ker so nastopila nova dejstva, ki so dosedanje zakonito in pravilno pravno stanje spremenile, kar je treba upoštevati z novo odločbo.

Upoštevati je treba tudi razliko med obnovo postopka po civilnem pravdnem postopniku (§§ 624 in sl.), po katerem se obnavlja postopek, ki je dovršen s sodbo, tako da torej ni treba, da bi bila sodba tudi že pravnomočna, in med obnovo postopka po zakonu o občem upravnem postopku (§§ 128 in sl.), po katerem se obnavlja postopek, dokončan z odločbo upravnega oblastva, zoper katero ni pravnega sredstva, tako da prihaja torej ta obnova postopka v poštev le že pri pravnomočnih upravnih odločbah. Dokler upravna odločba še ni pravnomočna, stranka ne more predlagati obnovo postopka, marveč te razloge lahko uporabi le v pritožbi, oblastvo sme pa svojo napadeno odločbo

samo spremeniti po § 120/2, zup., kolikor se tiče le pritožilca, oziroma po § 120/3, zup., če navede pritožilec nove činjenice in dokaze. Tudi pisne ali računske pogreške in druge očitne netočnosti lahko ob vsakem času popravi po § 113 zup.

Zakoni o socialnem zavarovanju imajo včasih določbe, ki pomenjajo pravo obnovo postopka, ne da bi zakon to izrečno povedal, včasih pa govore o obnovi postopka tudi takrat, ko gre le za popolnoma nov postopek radi nastopivše spremembe. Zato je treba pri tolmačenju raznih zakonskih predpisov paziti, da se pojmi in od zakonodavca nameravani učinki ne zamešajo.

O obnovi postopka v vprašanju, ali je zavarovanje izvestnega nameščenca zakonito ali ne, zakoni nimajo izrečnih določb, pač pa jih imajo o vprašanju, ali rentnik po pravici prejema rento ali drugo dajatev ali ne.

Zakon o pokojninskem zavarovanju nameščencev ima glavno določbo v § 26, ki določa, da se mora tistemu, kdor protipravno uživa kaj, kar je s tem zakonom predvideno, to ustaviti in mora nepristojno prejeto vrniti s 5% obrestmi, kar pa ne ukinja njegove kazenske odgovornosti.

Ta določba ne omenja, da gre za obnovo postopka, in govori tudi le o ustavitvi rent ali drugih dajatev.

V resnici ne obsega ta določba le obnove postopka, marveč tudi druge primere, v katerih je Pokojninski zavod upravičen ustaviti dajatev. Določba tudi ne dela razlike, ali je odlok o priznanju rente ali druge dajatve že pravnomočen ali ne. Pravica zavoda, da ustavi dajatev in zahteva povračilo, tudi ni vezana na nikak rok. Zato je ta določba mnogo širša od določbe o obnovi postopka po § 128 zup. in za zavod ugodnejša.

Ker po § 2/2 zup. oblastva javne uprave postopajo smiselno po določbah zup., kjer je to potrebno, kolikor ni za njih postopanje posebnih predpisov, a ima § 26 pok. z. glede ustavitve dajatev specialen predpis, ni treba, da bi se v takih primerih posluževal subsidiarnih predpisov zup.

Z enostavnim sklicevanjem na §§ 26 pok. z. lahko zavod z odlokom ustavi rento ali drugo dajatev in zahteva povračilo z obrestmi ne glede na to, ali je odlok o priznanju dajatve že pravnomočen ali ne in glede na to, ali prejemnik dajatve že izpočetka ni imel pravice do nje, tako da mu jo je treba analogno kot pri obnovi postopka ustaviti za ves čas za nazaj, ali pa je pravico šele pozneje izgubil, tako da mu je treba dajatev ustaviti v popolnoma novem postopku od takrat dalje, ko je nastopila sprememba. Po tem § 26 sme torej zavod dajatev odvzeti n. pr., če dožene, da je zavarovanec svojo nesposobnost za službo le simuliral; da jo je povzročil namenoma ali pri izvršitvi hudodelstva; da je imel iz drugega zaposlenja zadosten zaslužek;

da ni bil še toliko star, da bi imel pravico do invalidske rente brez zdravniške preiskave ali do starostne rente; da je izvestno dobo prejemal še hranarino ali cele službene prejemke itd.

Zoper take odloke, s katerimi ustavlja zavod s sklicevanjem na § 26 pok. z. dajatev in zahteva povračilo, vloži lahko prizadeta oseba po § 66/2. pok. z. v 6 mesecih tožbo na razsodišče po § 68 pok. z.

Druga zadeva je pa, ako so pri zavarovancu sicer izpolnjeni vsi pogoji za pravico do rente ali druge dajatve, a se pokaže, da že izpočetka ni bil podan prvi glavni pogoj, da je namreč zavarovanje samo po zakonu sploh mogoče, ali ako izve zavod za nezakonitost zavarovanja že takrat, ko je zavarovanec še zdrav in sploh še ne zahteva nikake dajatve od zavoda. Menim, da mora zavod v obeh teh primerih, ko je treba razveljaviti že pravnomočno zavarovanje, postopati enako z obnovo postopka analogno § 128 in sl. zup. Težko bi bilo utemeljiti, zakaj bi zavod smel razveljaviti prejšnje zavarovanje po § 26 pok. z. takrat, ko bi obenem ustavil rento, ki jo zavarovanec že prejema, nasprotno pa le analogno § 128 zup., torej po popolnoma drugih predpisih, takrat, kadar bi šlo le za razveljavitev zavarovanja in dajatev sploh ne bi prihajala v poštev. Če bi smel zavod razveljaviti tudi zavarovanje po § 26 pok. z., češ da uživa rentnik svojo rento protipravno zato, ker je sploh vse njegovo zavarovanje protipravno, potem bi tudi pri vseh zavarovancih, pri katerih bi dognal, da je zavarovanje nezakonito, lahko raje počakal, da bi že prejemale rento, in bi takrat obenem z rento razveljavil tudi zavarovanje samo po mnogo enostavnejšem § 26 pok. z., ne da bi se mu bilo treba ozirati na mnogo strožje pogoje in roke §§ 128 in sl. zup. Nikakor pa ne more biti zakonito, da bi zavod n. pr. že 50 let vedel, da je zavarovanje protipravno, a bi vseeno pobiral premije in zavarovanje razveljavil šele takrat, ko bi zavarovanec zahteval rento. Tudi zavod se mora držati naravnega čuta pravičnosti in pravnih predpisov, in sicer, kolikor ni drugih predpisov, zup.

Če hoče zavod ustaviti rento zavarovancu, glede katerega je dognal, da je njegovo zavarovanje protizakonito, mu mora izdati odlok, da obnavlja postopek v smislu § 2/2 zup. z analogno uporabo §§ 128. in sl. zup. in razveljavlja zavarovanje iz določenih razlogov, zaradi česar mu tudi ne more priznati zahtevano rento ali zaradi česar mu mora že priznana rento ustaviti in zahtevati povračilo; proti razveljavljenju zavarovanja vloži lahko zavarovanec ugovor na bansko upravo v 14 dneh, proti odklonitvi ali ustavitvi rente in zahtevi po povračilu pa tožbo na razsodišče v 6 mesecih.

Če se zavarovanec proti razveljavitvi zavarovanja ne bi posebej pritožil na upravno oblastvo in bi vložil le tožbo radi rente na razsodišče, bi moral tožbo izgubiti, ker bi bilo zavarovanje pravnomočno razveljavljeno; če bi pa ugovarjal pri banski upravi in morda tudi pri ministrstvu za socialno politiko in narodno zdravje in ugovor izgubil, bi bil uspeh isti, ako bi bil do razprave razsodišča njegov ugovor že pravnomočno odklonjen. Če bi upravni postopek še tekkel, bi pa razsodišče z analogno uporabo § 254 cpp. postopek lahko prekinilo, dokler ne bi bilo vprašanje zavarovanja pred upravnimi oblastvi pravnomočno rešeno.

Če je razlog za ustavitev dajatve zavarovancu le ta, da je zavarovanje nezakonito, ali če hoče nosilec zavarovanja razveljaviti le nezakonito zavarovanje, ne da bi zavarovanec že zahteval kako dajatev, bo torej nosilec zavarovanja obnovil postopek z analogno uporabo zup. Tako bo na ta način lahko razveljavil zavarovanje, če n. pr. dotična oseba sploh ni imela pravice do zavarovanja, oziroma ni bila obvezana zavarovanju; če je bila izvzeta iz zavarovanja in iz vseh drugih, že gori naštetih razlogov.

Kadar gre za ustavitev rente, za katero ni bilo ali ni več pogojev, a je bilo obenem tudi zavarovanje samo protipravno, je najbolje, da nosilec zavarovanja v istem odloku razveljavi zavarovanje z uporabo zup. in ustavi rento po § 26 pok. z. ter napoti stranko z morebitnim ugovorom zoper zavarovanje na bansko upravo, s tožbo zoper ustavitev rente pa na razsodišče.

(še sledi.)

## Književna poročila.

**Mossa Lorenzo:** *Lo check e l'assegno circolare secondo la nuova legge.* Casa editrice Dr. Francesco Vallardi, Milano, 1939. Str. XVIII-520-XVI.

Italija je bila ena prvih držav, ki so ratificirale vse ženevske konvencije o menici iz leta 1930. in o čeku iz leta 1931., bila je tudi ena prvih držav, ki so na podstavi teh konvencij izdale nove zakone o menici in čeku. Lorenzo Mossa je kot ital. delegat sodeloval na ženevskih konferencah in je l. 1935. izdal v dveh zvezkih obširen sistem meničnega prava po novem ital. zakonu (ocena v Arhivu za pravne in društvene nauke l. 1936., knj. L, str. 163—170) in po štirih letih gori navedeno delo, ki je tem bolj zanimivo zato, ker se je bil Mossa pred skoro eno generacijo v evropskem znanstvenem svetu uveljavil prav tudi z izčrpnim delom o čeku.

V § 1 svojega dela obravnava pisec dogmatsko zgodovino čeka, zlasti torej zgodovino čekovnih teorij, v § 2 poenotenje čekovnega prava, v § 3 daje svoj pojem in svojo teorijo čeka na podstavi novega zakona. Seveda se v bistvu drži svoje menične teorije, t. j. spremenjene in popolnjene teorije pravnega videza (gl. omenjeno oceno).