

Aleš Galič: Kdaj je mogoče prejeta obdržati: neupravičena obogatitev in 195. člen OZ (216. člen ZOR), v: *Odvetnik*, 2003, št. 5/4, str. 6–8.

Miha Juhart in Nina Plavšak (ur.): *Obligacijski zakonik s komentarjem*, 2. knjiga. GV Založba, Ljubljana 2003.

Janez Kranjc: Latinski pravni reki. Cankarjeva založba, Ljubljana 2006.

Wolfgang Krüger, Thomas Rauscher in drugi (ur.): *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*. Bd. 2, 5. izdaja. C. H. Beck, München 2016.

Damjan Možina: Vsebina in obseg obogatitvenega zahtevka, v: Damjan Možina (ur.): *Razsežnosti zasebnega prava, Liber amicum Ada Polajnar Pavčnik*. Litteralis, Ljubljana 2017, str. 143–168.

Hans-Joachim Musielak in Wolfgang Voit (ur.): *Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz: Kommentar*. Verlag Franz Vahlen, München 2018.

Boris Strohsack: Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti, *Obligacijska razmerja II*. ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1994.

Dragica Wedam Lukić: Prodaja nepremičnine v izvršilnem postopku, v: *Pravni letopis*, 2008, str. 55–63.

Škoda zaradi naravnih pojavov: pomoč ali odškodninska odgovornost države in občine?



DAMJAN MOŽINA

*doktor pravnih znanosti, redni profesor
na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

Za škodo zaradi naravnih pojavov, kakršni so potres, poplava, zemeljski plaz ali suša, načeloma nihče ne odgovarja, saj niso posledice človeškega ravnanja. Po temeljnem pravilu taki pojavi bremenijo posameznika oziroma lastnika nepremičnine (*Casum sentit dominus*). V zadnjih letih pa se pred slovenskimi sodišči pojavlja čedalje več primerov, v katerih tožniki zahtevajo povrnitev škode od države, češ da bi bila morala tudi tako škodno tveganje predvideti in škodo preprečiti, ali pa da izdano gradbeno dovoljenje vsebuje tudi garancijo varnosti hiše pred naravnimi dogodki.

Sestavek obravnava ta vprašanja na podlagi konkretnega primera. V teh dneh Okrožno sodišče v Kranju že tretjič razsoja o odškodninskem zahtevku proti občini Bohinj in Republiki Sloveniji zaradi zemeljskega plazu, ki je v letu 2008 močno poškodoval hišo v Srednji vasi.¹ Da se pravde na tak način vrtijo med sodnimi mlini, ni najlepše spričevalo sodnega sistema. V tem sestavku pa bi rad opozoril predvsem na materialnopravna stališča Višjega sodišča v

¹ Glej na primer Petra Mlakar: *Že tretjič o odškodnini zaradi plazu, ki je družini uničil hišo*, v: *Dnevnik*, 10. januar 2019, <<https://www.dnevnik.si/1042856798>> (26. 1. 2019). O dosedanjem postopku glej tudi D. Možina: *Odškodninska odgovornost države*. GV Založba, Ljubljana 2015, str. 40 in nasl.

Ljubljani, ki bi, če bi obveljala, pomenila resen precedens na področju javno-pravne odškodninske odgovornosti v zvezi z naravnimi pojavi.

1. OZADJE

Tožee stranke so zgradile hišo z apartmaji tik ob strmem bregu na območju z veliko padavinami. Lokacija je bila neprimerna za stavbno zemljišče, hiša pa je bila neustrezno projektirana, tj. kot da bi stala na dobro nosilnih ravnih tleh. Gradbeno dovoljenje je bilo kljub temu izdano, ob tem pa je bilo zaradi gradnje ob strmem bregu zahtevano tudi geotehnično poročilo. Ukrepov za varstvo pred zemeljskim plazom tožee stranke niso izvedle. V letu 2007 so ob manjšem plazu, ki vnaprej ni bil evidentiran kot grožnja in ki je nanesel nekaj deset kubičnih metrov materiala, za pomoč zaprosile občino. Ta se je takoj odzvala in na svoje stroške angažirala podjetje, ki se ukvarja z geološkimi raziskavami ter sanacijo plazov. Material je bil odpeljan, na priporočilo podjetja so bili izvedeni tudi nekateri zasilni varnostni ukrepi, tj. lesena pregrada in kanaler. Podjetje tedaj ni ocenilo, da obstaja nevarnost obsežnejšega plaz. Projekt sanacije plaz. je bil pozneje sicer naročen pri vodnogospodarskem podjetju, vendar do sanacije ni prišlo; zdi se, da zaradi pomanjkanja sredstev.

V decembru 2008 se je zaradi obilnega deževja teren za hišo začel premikati. Oškodovanci so o nevarnosti obvestili občino in Center za obveščanje RS. Gasilska enota si je plaz ogledala in ocenila, da neposredne nevarnosti za življenje ni. Dne 16. decembra se je sprožil zelo obsežen zemeljski plaz, ki je hišo močno poškodoval. Da bi jim pomagala, je poškodovano hišo od oškodovancev odkupila občina (za 15.000 evrov) in izvedla sanacijo plaz. v vrednosti več kot 480.000 evrov (več kot 8 odstotkov občinskega proračuna). Poleg tega je občina tožecim strankam takoj po nesreči pomagala z denarno pomočjo (20.000 evrov) ter s subvencionirano najemnino, prav tako so priskočili na pomoč krajevna skupnost (26.000 evrov) in gasilska društva (27.000 evrov).

Oškodovanci zahtevek utemeljujejo s tem, da naj bi jim država in občina s protipravnim ravnanjem povzročili škodo, saj po prvem plazu nista izvedli celovite sanacije, ki bi lahko škodo zaradi drugega plaz. preprečila. Na podlagi Zakona o varstvu pred naravnimi nesrečami (ZVNDN) naj bi bili dolžni angažirati boljšega strokovnjaka, ki bi moral predvideti, da bi lahko prišlo tudi do večjega plaz. nato pa bi morali pristopiti k sanaciji. Odgovornost

naj bi bila podana tudi zaradi izdaje gradbenega dovoljenja v letu 1990. Oškodovanci zahtevajo povrnitev 300.000 evrov zaradi uničenja hiše, 70.000 evrov zaradi uničenja premičnin v hiši; 6.000 evrov izgubljenega dobička zaradi nemožnosti oddajanja apartmajev turistom in stroške najemnine ter nepremoženjsko škodo zaradi strahu v višini 12.000 evrov.

Okrožno sodišče je z izčrпно obrazloženo sodbo zahtevek zavrnilo.² Presodilo je, da ravnanje občine in države ni bilo protipravno. ZVNDN dolžnosti države in občine ne opredeljuje na način, da bi bila za njihove morebitne kršitve predvidena odgovornost za škodo zaradi naravnih pojavov. To je med drugim razvidno tudi iz tega, da ob sprejemu zakona niso bile predvidene finančne posledice. Poudarjena je odgovornost prebivalcev za lastno osebno in premoženjsko varnost. Sodišče se je oprlo tudi na ugotovitev izvedenca, da pri tako obsežnem zemeljskem plazu (po oceni približno 40.000 ton materiala) tudi obsežen projekt sanacije ne bi mogel preprečiti poškodbe hiše. Menilo je tudi, da je – upoštevajoč okoliščino, da je v Sloveniji zelo velik delež strmih zemljišč – naložiti dolžnosti občinam, naj ob enkratnem zdrs. zemlje predvidijo vse mogoče bodoče zdrse in zaradi njihove preprečitve na svoje stroške izvede preventivne ukrepe, neživiljenjsko. Takega plaz. kot se je zgodil, tudi ni bilo mogoče predvideti. Država in občina sta poleg tega nekatere ukrepe vendarle izvedli. Izdaja gradbenega dovoljenja ni bila protipravna.

Višje sodišče v Ljubljani je sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo na okrožno sodišče.³ Izhodiščno je poudarilo, da za škode, ki so posledica naravnih pojavov, načeloma nihče ne odgovarja, izjeme pa se lahko pojavijo v položaju, v katerem obstaja konkretna dolžnost preprečitve škode. Po mnenju tega senata bi država oziroma občina lahko odgovarjali, če se svoje konkretne dolžnosti odvrnitve naravne nevarnosti sploh ne bi lotili ali jo izpolnili slabo, denimo z nepravilnim odvrčanjem ali zavlačevanjem. Ne da bi pojasnil, kakšne so bile dolžnosti države in občine v konkretnem primeru, je senat ocenil, da ZVNDN naloge države in občine opredeljuje »dovolj konkretno«, da lahko obstaja dolžnost države in občine preprečiti – tudi premoženjsko (dolžnosti glede varstva življenja in zdravja so namreč obsežnejše od tistih glede varstva premoženja) – škodo. Tega ni mogoče trditi na splošno, dolžnost naj bi obstajala le, če je bilo naravno nesrečo ob ustrezni skrbnosti mogoče predvideti. Po mnenju Višjega sodišča v Ljubljani je treba najprej ugotoviti, ali je bilo škodo

² Sodba Okrožnega sodišča v Kranju I P 556/2010 z dne 6. marca 2014.

³ Sklep Višjega sodišča v Ljubljani II 2137/2014 z dne 11. marca 2015.

sploh mogoče preprečiti. Razveljavitev sodbe je oprlo predvsem na protislovje v pričanju izvedenca. Ta je namreč po eni strani navedel, da noben varstveni projekt ne bi mogel preprečiti plazov v obsegu, kot se je zgodil, po drugi strani pa je dejal tudi, da bi bilo s preventivnimi ukrepi dogodek mogoče preprečiti. Po mnenju sodišča je treba raziskati, ali bi bilo v času, ko je bilo pobočje nad hišo oškodovancev še mogoče sanirati, mogoče ugotoviti, kakšna nevarnost grozi. Sodišče prve stopnje je naj še enkrat presodi o tem, ali je občina angažirala ustreznega strokovnjaka in mu postavila strokovno pravilno nalogo.

V ponovnem sojenju je Okrožno sodišče v Kranju z vsebinsko enako obrazložitvijo zopet zavrnilo zahtevek.⁴ Ugotovilo je, da je občina ravnila strokovno ustrezno, saj je naročila izdelavo strokovnega mnenja pri specializiranem podjetju in mu tudi sledila. Obširna sanacija bi presegla zmoglosti občinskega proračuna. Sanacija ne bi preprečila plazov. Odškodninska odgovornost države in občine v ZVNDN ni predvidena.

Višje sodišče v Ljubljani je v delno spremenjenem senatu sodbo okrožnega sodišča glede bohinjske občine ponovno razveljavilo in vrnilo okrožnemu sodišču, glede neodgovornosti države pa je sodbo potrdilo.⁵ Glede slednje je ugotovilo, da ZVNDN nalaga lokalni skupnosti, da ob naravni nesreči najprej uporabi svoje sile in sredstva, šele nato se uporabijo sile in sredstva države. Tožniki pa niso dokazali protipravnosti ravnanja države. Glede odgovornosti občine je Višje sodišče v Ljubljani izhodiščno povzelo, da je odškodninska odgovornost občine (in države) urejena v 26. členu Ustave RS. Ni treba, da bi odgovornost v zvezi z vsako posamezno dejavnostjo predvideval še zakon. Glede ZVNDN je ta senat Višjega sodišča v Ljubljani zavzel naslednje stališče: ne gre za to, da bi morala občina oziroma država na podlagi tega zakona vselej preprečiti naravno nesrečo, vendar pa sta si z zakonom naložili dolžnost, da takrat, ko je to mogoče, poskusita preprečiti ali vsaj zmanjšati škodo zaradi naravne nesreče. Višje sodišče v Ljubljani je svojo odločitev glede občine utemeljilo takole: občina je v letu 2009 sanirala nevaren plaz na tem področju, da bi zaščitila nižje ležeče stavbe in ceste. V postopku ni trdila, da je to naredila, čeprav to ni bila njena obveznost. Sodišče prve stopnje ni pojasnilo, zakaj bi bila občina dolžna zavarovati nižje ležeče hiše in ceste, ne pa višje ležeče hiše tožnikov, saj je zavzelo stališče, da je bila škoda nepredvidljiva in nepreprečljiva. Če je torej občina štela, da je dolžna sanirati nevarno plazišče,

⁴ Sodba Okrožnega sodišča v Kranju I P 227/2015 z dne 7. oktobra 2015.

⁵ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 110/2016 z dne 7. junija 2016.

je odgovorna za tisto škodo, ki je nastala, ker ga ni sanirala. Po mnenju tega senata Višjega sodišča v Ljubljani je občina odgovorna, če:

1. je lahko predvidela nevarnost,
2. bi plazišče lahko dovolj hitro zavarovala,
3. pri ugotavljanju nevarnosti in možnosti ukrepanja ni »ravnala, tako kot je bilo treba« oziroma kot ji nalaga ZVNDN,
4. je škoda v vzročni zvezi s protipravnim ravnanjem in
5. če se ne razbremenijo krivde.

V nadaljevanju se je Višje sodišče v Ljubljani, ki je izvedlo tudi obravnavo in ponovno zaslišalo izvedenca, oprlo predvsem na njegove besede. Ta je zdaj trdil, da bi bilo treba že v letu 2007 videti grozečo nevarnost, hišo pa bi bilo mogoče zavarovati z ustrežno konstrukcijo – izvesti bi bilo treba dreniranje, preoblikovanje brežine, razbremenitev zgornje tretjine plazov in izdelati ustrezno podporno konstrukcijo, najbolje iz armiranih betonskih reber s polnili. Raziskave in načrtovanje bi po mnenju izvedenca trajali približno dva meseca, izvedba pa tri ali štiri mesece, na podlagi česar je Višje sodišče ocenilo, da je bilo za sanacijo med dogodkom v septembru 2007 in plazom v decembru 2008 dovolj časa. V nadaljevanju je sodišče med dolžnostmi občine na podlagi ZVNDN posebej poudarilo izdelavo ocen ogroženosti ter načrtov zaščite in reševanja. Po mnenju tega senata Višjega sodišča v Ljubljani občina v letu 2007 ni pridobila ocene ogroženosti in ni izdelala načrta zaščite. Poročilo angažirane družbe namreč ne vsebuje analize naravnih in drugih danosti za nastanek naravne nesreče. Ker občina ni ocenila nevarnosti in je posledično opustila zaščitne ukrepe, je njeno ravnanje protipravno. Okrožno sodišče bo moralo presoditi, ali je zato, ker občina v nasprotju z ZVNDN ni pridobila ocene ogroženosti, opustila kak ukrep, ki bi ga »skrbna občina« v okviru diskrecijske pravice izbrala in izvedla v dani situaciji.

2. O ODGOVORNOSTI DRŽAVE OZIROMA OBČINE ZA ZEMELJSKI PLAZ

2.1. Splošno

Osnovni pravni okvir za odškodninsko odgovornost države oziroma občine v slovenskem pravu je 26. člen Ustave RS. Država na podlagi te določbe ne od-

govarja za škodo, ki bi nastala s kakršnimkoli ravnanjem države; pojem »službe ali druge dejavnosti« iz prvega odstavka 26. člena Ustave RS se razlaga le kot oblastna dejavnost (*iure imperii*).⁶ Država torej na podlagi 26. člena Ustave RS ne odgovarja za katerokoli dejavnost, ki jo opravlja. Država in občina denimo opravljata različne dejavnosti, ki niso oblastne, denimo na področju varstva in šolanja otrok, skrbi za infrastrukturo, skrbi za varstvo okolja in podobno. Odškodninska odgovornost za neoblastna ravnanja ni izključena, vendar jo je treba utemeljiti na drugi podlagi.

Ravnanje mora biti tudi protipravno v smislu 26. člena Ustave RS. Tu je treba upoštevati več dejavnikov; denimo predvidljivost škode, napore in stroške, potrebne za odvrnitev škode, pravno varovane interese tretjih oseb. Med njimi je pogosto treba tehtati. Tudi poseg v ustavno ali konvencijsko človekovo pravico sam po sebi še ne pomeni protipravnosti v smislu 26. člena Ustave RS. Upoštevati je potrebno tudi naravo delovanja državnega ali občinskega organa. Tako denimo država ne odgovarja za sodno ali upravno odločbo zgolj zato, ker jo je višja sodna instanca razveljavila kot nepravilno ali neskladno z zakonom oziroma z ustavo, ampak je praviloma potrebna hujša, kvalificirana protipravnost v smislu nesprejemljivega ravnanja.

Kadar je nastanek škode posledica naravnega dogodka, potem je presoja pravno relevantne vzročne zveze mogoča le, če najprej obstaja jasna dolžnost konkretnega ravnanja in je bila ta dolžnost prekršena. Država oziroma občina bi torej lahko odgovarjali za posledice naravnega dogodka le, če bi bili dolžni te posledice preprečiti. Za stališče Višjega sodišča v Ljubljani, da naj bi za vzpostavitev odgovornosti za povrnitev škode zadoščala že dolžnost »poskusiti preprečiti« ali vsaj zmanjšati škodo zaradi naravne nesreče, ni podlage; ni namreč mogoče govoriti o vzročni zvezi med ravnanjem in škodnim dogodkom, če bi do slednjega lahko prišlo v vsakem primeru, kljub ravnanju (tj. poskusu preprečitve). Zdi se, da Višje sodišče v Ljubljani svoje stališče gradi na »vzpostavitvi prizadevanja«, ki naj bi jo imela država in katere kršitev naj bi vzpostavljala protipravnost; državo pa nato sankcionira, ker rezultat (preprečitev škode) ni bil dosežen. To stališče ni konsistentno. Tudi morebitna obveznost izdelave »ocene ogroženosti« ne more biti relevantna za vprašanje odškodninske odgovornosti zaradi opustitve sanacije. Vzročne zveze prav tako ne more biti, če bi plaz kljub izvedenim ukrepom povzročil posledice, kot so nastale.

⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča RS Up-124/14, U-145/14-7 z dne 28. maja 2015, št. 11.

2.2. Odgovornost za škodo zaradi naravnega pojava

2.2.1. Na podlagi ZVNDN

ZVNDN ima več ciljev, med njimi odkrivanje, spremljanje ter preučevanje nevarnosti naravnih in drugih nesreč, njihovo preprečevanje, obveščanje in opozarjanje na nevarnosti, reševanje in pomoč ter odpravljanje posledic. Nalog na tem področju ne zagotavljata le država in občina, ampak tudi prebivalci kot posamezniki, prostovoljna društva, strokovna združenja, javne reševalne službe, gospodarske družbe in drugi subjekti. Vsaka pravna in fizična oseba mora v skladu z zakonom sodelovati pri izvajanju ukrepov varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Celote preventivnih in naknadnih ukrepov v zvezi z naravno nesrečo ni mogoče šteti za iztočljivo obveznost nasproti prizadetemu posamezniku, ampak prej kot pomoč v skladu z načeli solidarnosti in človekoljubnosti. Izvedba teh ukrepov je seveda odvisna od odločitev pristojnih organov, pa tudi od okoliščin in finančnih, kadrovskih ter siceršnjih možnosti vseh sodelujočih subjektov. Ni jih mogoče razumeti v smislu dolžnosti preprečitve škode posameznikom. Tudi iz besedila prvega odstavka 9. člena ZVNDN, v skladu s katerim ima vsakdo pravico do varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, ni mogoče izluščiti iztočljive pravice, za uresničitev katere bi država ali občina vsakemu posamezniku odškodninsko odgovarjala.

Dolžnost vsakogar pomagati drugemu ob naravni oziroma drugi nesreči, kolikor je mogoče brez nevarnosti zase, je posebej poudarjena v primeru, ko je ogroženo življenje ali je resno ogroženo zdravje posameznika (prvi odstavek 16. člena ZVNDN). Tudi tukaj pa je dolžnost pomagati odvisna od možnosti in ni absolutna. Opustitev tako pojmovane dolžnosti je tudi v civilnem pravu lahko podlaga odgovornosti za predvidljivo škodo, pri čemer lahko sodišče v skladu z načelom pravičnosti tudi oprosti povrnitve škode (161. člen Obligacijskega zakonika – OZ).

ZVNDN, ki sicer ureja vprašanja odškodninske odgovornosti, ne predvideva odškodninske odgovornosti zaradi nepreprečitve naravne nesreče. V 30. členu ZVNDN je zagotovljena povrnitev škode, ki nastane posameznikom, ki sodelujejo pri dejavnostih varstva. V 31. členu ZVNDN pa je predvidena odškodninska odgovornost države in občine za škodo, povzročeno namenoma ali s hudo malomarnostjo »tretjim osebam« pri izvajanju dejavnosti zaščite, reševanja in pomoči ter pri usposabljanju in drugih opravilih. Določbo je treba razumeti v smislu omejitve odgovornosti za premoženjsko škodo (le za

hujše oblike krivde), ki jo tretje osebe (torej niti posamezniki, ki sodelujejo pri dejavnostih, niti žrtve naravne oziroma druge nesreče) utrpijo, če se denimo njihove stvari uporabijo in poškodujejo ob reševanju.

To, da zakonodajalec ni predvidel proračunskih posledic sprejema ZVNDN v smislu ustanovitve škodnega sklada, je nedvomno argument za stališče, da na zakon ne moremo gledati kot na podlago za odškodninsko odgovornost posameznikom, prizadetim zaradi naravne ali druge nesreče. Zakonodajalec namen (*ratio legis*), ki izhaja iz zakonodajnega gradiva, spada med najpomembnejše prvine razlage zakonov.

Stališče, da je (država in/ali) občina dolžna na svoje stroške izvesti celovite ukrepe varstva pred zemeljskim plazom na zasebni nepremičnini, v nasprotju s tistem odškodninsko odgovarja za vse posledice plazu, je zelo nenavadno. Ne le, da zakonodajalec take dolžnosti oziroma odškodninske odgovornosti zanj izrecno ne predvideva in da je tudi ni mogoče vzpostaviti na podlagi splošnih pravil o odškodninski odgovornosti. Taka dolžnost je problematična tudi iz več drugih razlogov.

Najprej se je treba zavedati, da občine v svojih proračunih nimajo predvidenih sredstev za izvedbo celovitih ukrepov varstva zasebnih stanovanjskih in poslovnih nepremičnin pred zemeljskimi plazovi. V predmetni zadevi je cena sanacije plazu presegla kar 8 odstotkov občinskega proračuna. Sodišča se morajo zavedati, da bi morebitna ugoditev odškodninskemu zahtevku zopet občino najprej povzročila resne proračunske težave občine, vključno z vprašanjem, katerim svojim nalogam naj se občina odpove, da bo lahko povrnila škodo. Ker občine nimajo dovolj sredstev za izvedbo vseh ukrepov zaščite pred plazovi na vseh zasebnih nepremičninah, bi vzpostavitev take obveznosti v posameznem primeru pomenila, da občina lahko povrne škodo le po načelu »kdor prej pride«, tj. sanacije bi bil deležen tisti, ki bi zanj prvi zaprosil, drugi pa bi ostali praznih rok. Težko bi rekli, da je taka razporeditev sredstev sprejemljiva z vidika enakopravnosti. Občina je nosilec suverenosti na lokalni ravni in v zakonskih okvirih sama odloča o porabi svojih sredstev za namen varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Seveda pa sodna odločba o ugoditvi zahtevku ni relevantna le za konkretno pravdo, ampak vpliva na vse prihodnje primerljive položaje. To bi pomenilo, da bi morale tako rekoč vse slovenske občine množično najemati strokovnjake za izdelavo ocen, nato pa s svojimi sredstvi sanirati vse zasebne nepremičnine, pri katerih bi obstajala že najmanjša verje-

tnost škode zaradi zemeljskega plazu. V nasprotnem primeru bi občine morale povrniti celotno škodo zaradi plazu. Odveč je poudarjati, da bi to povzročilo tako rekoč nerešljive proračunske težave tako na ravni lokalnih skupnosti kot tudi države. Državni in občinski proračuni niso organizirani kot škodni skladi oziroma zavarovalnice. O obskurni ideji pošiljanja občine v stečaj – ki sicer ni tako daleč od slovenske stvarnosti – tukaj ne bomo razpravljali.⁷

Stopnja tveganja, ki bi ga po stališčih Višjega sodišča v Ljubljani morala prevzeti občina, pa ni le mnogo preobsežna za finančne zmožnosti občin in države, ampak bi povzročila tudi nenavadno distribucijo škodnih tveganj. Občina (ali država) bi namreč morala tako ali drugače (prek cene varstvenih ukrepov ali cene odškodninskih zahtevkov) nositi tveganje zemeljskega plazu na zasebnem zemljišču, pri čemer je to tveganje v ključnem delu odvisno prav od odločitve posameznika o gradnji, nakupu oziroma uporabi nepremičnine na posameznem zemljišču. Posameznik lahko izbere bolj tvegano (in praviloma cenejšo) ali pa manj tvegano (in dražje) zemljišče. Od dobrega gospodarja je mogoče pričakovati, da bo v primeru, če se bo odločil za bolj tvegano in cenejšo zemljišče, ki leži na primer neposredno ob strmem bregu, tveganje poskusil obvladati na enega od dveh »klasičnih« in vsakomur razumljivih načinov: z izvedbo ukrepov za zaščito pred plazom ali s sklenitvijo ustreznega zavarovanja. V zdravi družbi ne more biti sprejemljivo, da bi posameznik, ki bi se odločil za bolj tvegano zemljišče ter pri tem ne bi izvedel varstvenih ukrepov niti sklenil zavarovanja, stroške, nastale zaradi uresničitve istega tveganja, prevzel na skupnost oziroma davkoplačevalce. Tako bi posameznik privatiziral koristi (cenejša nepremičnina) in socializiral tveganja (jih prenesel na davkoplačevalce). Taka distribucija tveganj in koristi ne more biti sprejemljiva. Razlog je že v tem, da bi taka ureditev pravzaprav nagrajevala slabe odločitve. Z vidika vseh tistih lastnikov nepremičnin, ki so vložili denar v bolj kakovostno zemljišče, izvedbo varnostnih ukrepov ali zavarovalno premijo, bi se taka rešitev zdela nepravilna. Poleg tega bi – glede na to, da v predmetni zadevi ne gre le za družinsko hišo, ampak tudi za gospodarsko dejavnost (turistične apartmaje) – povzročila tudi izkrivljanje tržne konkurence v primerjavi z drugimi lastniki apartmajev. V družbi, v kateri ljudje lahko večinoma svobodno izbirajo, kje bodo gradili oziroma uporabljali nepremičnino, morajo nositi tudi bremena, povezana z odločitvijo. Če bi država odgovarjala za tveganja,

⁷ Glej na primer Nataša Bucik Ozebek: Zaradi izvršbe ima izolska občina blokirani račun, v: Dnevnik, 16. januar 2019, <<https://www.dnevnik.si/1042857784>> (26. 1. 2019).

povezana s posameznikovo izbiro nepremičnine, bi morala v interesu finančne vzdržnosti dolgoročno bržkone omejiti pravico izbire gradnje oziroma bivanja in odločati namesto ljudi. Tak pristop pa za večino ni sprejemljiv.

2.2.2. Na podlagi gradbenega dovoljenja

Izdaja gradbenega dovoljenja seveda ne pomeni garancije, da ne bo prišlo do škode na hiši zaradi morebitnih naravnih pojavov. To je bilo na sodiščih že razčiščeno na primeru škode zaradi poplav. Tako je denimo Višje sodišče v Ljubljani zavrnilo odškodninske zahtevke zaradi poplav, v katerih so se tožniki med drugim sklicevali na izdano gradbeno dovoljenje, in sicer s pojasnilom, da je lokacijo gradnje izbrala tožča stranka sama, zaščita stanovanjskih objektov pred poplavami pa je stvar tehnične izvedbe gradnje.⁸ Sodba je prestala tudi presojo Vrhovnega sodišča, ki je ob tem še pojasnilo, da namen izdaje gradbenega dovoljenja ni le varstvo zasebnega, ampak predvsem javnega interesa.⁹ Opozorilo je, da bi bilo stališče, po katerem bi morala država pri izdaji gradbenih dovoljenj presoјati, ali bi morebiti ob vseh mogočih naravnih nesrečah lahko prišlo do premoženjske škode, ker bi v nasprotnem primeru odškodninsko odgovarjala, v nasprotju s konceptom liberalne države, utemeljene na konceptu človekovih pravic, ob tem pa je posebej poudarilo, da je posameznik najprej sam odgovoren zase in za svoje premoženje.¹⁰ Podobno je sodišče odločilo tudi v primeru, v katerem so bili tožniki kupci stanovanj na območju, ki je bilo pozneje poplavljen, in so od države zahtevali povrnitev škode. Sodišče v postopku izdaje gradbenega dovoljenja ni videlo protipravnosti, izrecno pa je zapisalo, da izdaja gradbenega dovoljenja ne pomeni državnega jamstva za lastnosti stvari, ki so jih kupci stanovanj lahko pričakovali na podlagi pogodbe s prodajalcem.¹¹ Med zatirjevano protipravnostjo in stroški sanacije zaradi vremenskega pojava sodišče ni videlo vzročne zveze.

2.2.3. Dolžnosti države ob naravnih dogodkih z vidika človekovih pravic

Država se mora seveda najprej vzdržati neupravičenih posegov v pravice posameznikov oziroma zagotavljati pravice posameznikov v vertikalnih razmerjih. Poleg tega pa ima lahko v nekaterih primerih tudi dolžnosti glede zagotavljanja

nja varstva posameznikov pred drugimi posamezniki ali nekaterimi drugimi tveganji, vključno z naravnimi pojavi. Tako imenovane pozitivne dolžnosti države so najprej odvisne od tega, katera pravica je ogrožena. Najobsežnejše dolžnosti ima država na področju pravice do življenja. Manj je dolžna poskrbeti za varstvo drugih pravic posameznikov, zlasti za lastnino oziroma premoženje. Tukaj ima država velik manevrski prostor glede iskanja primernega ravnesja med interesi posameznika in skupnosti.¹²

Vprašanje, kakšno ravnanje državi v primeru naravnih nesreč nalaga Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), je obravnavalo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). V zadevi *Budayeva in drugi proti Rusiji*¹³ je ESČP posebej poudarilo razliko med pozitivnimi dolžnostmi države glede varstva življenja in premoženja. Zaradi velikega zemeljskega plazu v mestu Týrnauz v ruski republiki Kabardino-Balkarija je prišlo do smrtnih žrtev, telesnih poškodb, pa tudi premoženjske škode. ESČP je med drugim ugotovilo, da so oblasti pravico pritožnikov oziroma njihovih sorodnikov do življenja (2. člen EKČP) prekršile, s tem ko niso izvedle ustreznih ukrepov glede varstva življenja na področju načrtovanja varstva pred zemeljskimi plazovi, ki so dlje časa ogrožali mesto, zlasti glede obveščanja prebivalstva o neposredni nevarnosti.¹⁴ ESČP ne omenja pogoja oblastnega ravnanja. Ugotovljena je bila tudi kršitev glede dolžnosti sodne ali upravne preiskave odgovornosti za dogodek (tako imenovani procesni vidik pravice do življenja). V isti sodbi pa je ESČP zavrnilo pritožbo na podlagi posega v premoženje iz 1. člena Prvega protokola k EKČP. Najprej je poudarilo, da dolžnosti države za naravne dogodke, ki so sami po sebi onkraj človeškega vpliva, ne gredo tako daleč kot dolžnosti v zvezi z neko nevarno človeško dejavnostjo. V primeru varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami mora na podlagi 2. člena EKČP država za ohranitev življenja storiti vse, kar je v njeni moči, njene dolžnosti glede varstva lastnine pa ne morejo preseči tistega, kar je glede na okoliščine smiselno.¹⁵ Država ima tukaj širok manevrski prostor. ESČP ni ugotovilo vzročne zveze med opustitvami države ter konkretno premoženjsko škodo.¹⁶ Ob tem je treba opozoriti

¹² Sodba velikega senata ESČP v zadevi *Oneryildiz proti Turčiji*, št. 48939/99, z dne 30. novembra 2004, tč. 107.

¹³ Sodba ESČP v zadevi *Budayeva in drugi proti Rusiji*, št. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 in 15343/02, z dne 20. marca 2008.

¹⁴ Prav tam, tč. 157–159.

¹⁵ Prav tam, tč. 175.

¹⁶ Prav tam, tč. 176–177.

⁸ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani III Cpg 2656/2014 z dne 7. januarja 2015.

⁹ Sodba Vrhovnega sodišča RS II ips 169/2015 z dne 8. decembra 2016, tč. 14.

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 1316/2016 z dne 30. novembra 2017.

riti, da se koncepta dolžnosti države glede zagotavljanja človekovih pravic po EKČP in odškodninske odgovornosti države po nacionalnem pravu nekoliko razlikujeta.

2.2.4. »Če je torej občina štela, da je dolžna sanirati nevarno plazišče, je odgovorna za tisto škodo, ki je nastala, ker ga ni sanirala?«

Nenavadno je tudi razlogovanje Višjega sodišča v Ljubljani, ki je o obveznosti občine sklepalo iz okoliščine, da je občina v letu 2009 sanirala plaz na tem področju; češ, če je to storila, ker je štela, da je dolžna, je odgovorna za škodo, ker ni sanirala tudi zemljišča tožnikov. Zgrešeno je že izhodišče, po katerem občina ukrepe v zvezi z varstvom pred naravnimi in drugimi nesrečami izvaja, ker je to – v odškodninskopravnem smislu – dolžna. Občina ali država ne izvajata ukrepov zato, ker bi bili to dolžni oziroma zato, da bi se izognili odškodninski odgovornosti, ampak predvsem z namenom pomoči prebivalcem. Vprašanje, katerim ukrepom in na katerem območju občina glede na omejene finančne možnosti daje prednost, je stvar presoje občine. Če občanom odločitve občinskih organov niso všeč, lahko svoje mnenje izrazijo na volitvah.

Sodišče je torej pomešalo pomoč in odgovornost: o dolžnosti in posledično protipravnosti je sklepalo iz drugega, s pomočjo motiviranega ravnanja občine v okviru njene diskrecije. To, drugo dejanje – sanacija plazu v letu 2009 – je poleg tega tudi poznejše od ravnanja, ki mu Višje sodišče v Ljubljani pripisuje protipravnost v letih 2007 in 2008. In končno, za presojo vprašanja, kakšne so dolžnosti občine, seveda ne more biti odločilno, kaj je občina »štelala«. Občina ima dolžnost ali pa je nima. Njeno »mnenje« o tem dolžnosti ne more vzpostaviti.

V zvezi s časovnim vidikom ravnanja občine, ki ga je poudarilo Višje sodišče v Ljubljani, češ da naj bi bilo za sanacijo med dogodkom v septembru 2007 in plazom v decembru 2008 dovolj časa, je treba opozoriti, da vzročne zveze ni mogoče vzpostavljati za nazaj, retrospektivno. To pomeni iskanje naravne vzročnosti (*sine qua non*), ki v odškodninskem pravu ne zadošča za pravno relevantno vzročnost. Ob prvem plazu v letu 2007 se ni vedelo, *ali in kdaj* bo prišlo do večjega plazu. Zato ugotavljanje, ali je bilo med prvim in drugim plazom dovolj časa za izvedbo sanacije, ne more biti relevantno za presojo dolžnosti. Če bi drugi plaz nastal kmalu po prvem plazu, potem – če sledimo logiki Višjega sodišča v Ljubljani – v nobenem primeru odgovornosti ne bi bilo, saj ne bi bilo dovolj časa za izvedbo ukrepov varstva pred plazom.

3. SKLEP

Sodišča se morajo zavedati, da njihove odločitve ne pomenijo le rešitve konkretnega odškodninskega spora, ampak vsebujejo tudi sporočilo ljudem in državi oziroma občini o tem, kakšne so njihove dolžnosti in odgovornosti. Pri tem je treba posebno pozornost nameniti finančnim zmožnostim oziroma posledicam odločitev za državo oziroma občino.

Odškodninska odgovornost zaradi zemeljskega plazu bi lahko obstajala le, če bi za državo oziroma občino obstajala dolžnost preprečitve take škode. Razprava o tem, ali bi bila občina morebiti dolžna »vsaj poskusiti« preprečiti škodo ali pa izdelati oceno ogroženosti v smislu ZVNDN, ne more vplivati na temelj morebitne odškodninske odgovornosti.

V slovenskem pravu, pa tudi v evropskem pravu človekovih pravic, o dolžnosti države oziroma občine, da preprečita premoženjsko škodo konkretnega posameznika v zvezi z naravnim pojavom, ne moremo govoriti. Država in občina, pa tudi posamezniki in civilna družba, sicer opravljajo določene naloge tako v smislu preventivnih ukrepov pred naravnimi nesrečami kot tudi v smislu pomoči po nesrečah, vendar na te ukrepe ni mogoče gledati kot na iztočljivo obveznost. Vsekakor pa država na podlagi 26. člena Ustave RS odškodninsko odgovarja le za oblastne dejavnosti, kamor pa pomoči v zvezi z naravnimi nesrečami ne moremo uvrstiti.

O dolžnosti preprečitve škode v smislu pozitivne dolžnosti države ali občine bi bilo mogoče gledati na okoliščine, torej če bi bila konkretna ogroženost znana in bi bilo mogoče naravni pojav oziroma njegove posledice razumno preprečiti, z vidika prava človekovih pravic govoriti v primeru, ko bi bila ogrožena človeška življenja (pravica do življenja).

Država oziroma občina pa nista dolžni sanirati zasebne nepremičnine z javnim denarjem zaradi varstva premoženja posameznika pred zemeljskim plazom. Taka dolžnost bi pomenila neprimerno razdelitev tveganj: tveganje, ki ga v bistvenem delu kontrolira posameznik, s tem ko izbira, kje bo gradil oziroma stanoval, bi se prevajalo na skupnost. Naravno, v tisoče letih pravnega razvoja izoblikovano pravilo, določa, da tveganja, kakršna so tista, povezana z naravnimi dogodki, bremenijo lastnika (*Casum sentit dominus*). Ta lahko tveganje tudi najbolje obvlada, tako da izvede ustrezne varstvene ukrepe ali sklene zavarovanje.

Liber amicorum Dragica Wedam Lukić

Urednika / Editors: Aleš Galič, Jerca Kramberger Škerl

Avtorji / Authors: Aleš Galič, Jerca Kramberger Škerl, Rok Čeferin, Filip Dougan, Polona Farmanj, Miha Juhart, Mateja Končina Peternel, Neža Pogorelnik Vogrinc, Karlen Lutman, Špelca Mežnar, Damjan Možina, Ada Polajnar Pavčnik, Ciril Ribičič, Vesna Rijavec, Jadranka Sovdat, Mirjam Škrk, Lojze Udé, Viktorija Žnidaršič Skubic

Založila / Published by: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani (za: Boštjan Koritnik, direktor Založbe Pravne fakultete)

Izdajateljski svet Pravne fakultete Univerze v Ljubljani / Editorial Board of the Faculty of Law of the University of Ljubljana: prof. dr. Primož Gorkič, prof. dr. Rajko Pirnat, prof. dr. Karja Škrubej, prof. dr. Katarina Zajc, prof. dr. Vasilka Sancin, prof. dr. Saša Zagorc, prof. dr. Ana Vlahček, doc. dr. Aleš Novak, doc. dr. Luka Tičar, akad. prof. dr. Marijan Pavčnik, prof. dr. Igor Kaučič, prof. dr. Peter Grile, as. Boštjan Koritnik

Jezikovni pregled in priprava za tisk / Language editing and layout: Dean Zagorac

Tisk / Printed by: Litteralis d.o.o., Ljubljana

1. natis / 1st print run: 200 izvodov

Cena / Price: 38 €

© 2019 Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani. Vse pravice pridržane.

Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, javna priobčitev, predelava ali druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Odstranitev tega podatka je kazniva.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

342

347

LIBER amicorum Dragica Wedam Lukić / [avtorji Rok Čeferin ... et al.] ; urednika Aleš Galič, Jerca Kramberger Škerl. - 1. natis. - Ljubljana : Pravna fakulteta, 2019

ISBN 978-961-6447-85-0

1. Čeferin, Rok 2. Wedam-Lukić, Dragica 3. Galič, Aleš

COBISS.SI-ID 299953664

Liber amicorum Dragica Wedam Lukić

Urednika:

Aleš Galič

Jerca Kramberger Škerl