

Odškodninska odgovornost države

Damjan Možina

1. Uvod

Institut odškodninske odgovornosti države je razpet med javno in zasebno pravo. Kompleksno razmerje med državo kot oblastjo in njenimi prebivalci, v okvir katerega spada tudi odškodninska odgovornost države, je v osnovi razmerje javnega prava (vertikalno pravno razmerje). Po drugi strani se z vprašanji odgovornosti za škodo in povrnitve škode ukvarja obligacijsko pravo, ki ureja razmerja zasebnega prava, tj. razmerja med enakopravnimi osebam (horizontalno pravno razmerje). Gre za t. i. javnopravno odškodninske odgovornosti, pri kateri je treba klasična pravila zasebnopravne odškodninske odgovornosti prilagoditi značilnostim, ki izvirajo iz oblastvene narave delovanja države.¹ V pravo odškodninske odgovornosti države pa se ne prepletajo le norme in koncepti javnega in zasebnega prava, ampak tudi norme in koncepti nacionalnega prava in prava EU, pa tudi prava EKČP.² Zato ne preseneča, da se v zvezi z odškodninsko odgovornostjo države zastavljajo številna zapletena pravna vprašanja.

Pravo odškodninske odgovornosti države je tudi izrazilo »sodno« pravo. V odsotnosti posebnih predpisov o odgovornosti države ga odločilno oblikujejo sodišča, ki pravila zasebnega prava prilagajajo javnopravnim razmerjem. Število odškodninskih zahtevkov proti Republiki Sloveniji in njihov obseg se v letih po osamosvojitvi stalno povečujeta.³ Del te rasti je mogoče pojasniti s procesom demokratizacije v najširšem smislu in celotnimi sklopi novih predpisov in pravnih institutov, začeti z Ustavom. Del pa je bržkone tudi odraz odnosa do države in vzdrušja v družbi, na kar s svojimi odločitvami vplivajo tudi sodišča.

Razumevanje odškodninske odgovornosti države je povezano s pojmovanjem države in njenih nalog. Tu ne gre le za vprašanje, kdaj država ne sme posegati v posameznika oziroma kdaj iz tega naslova odgovarja za škodo, ampak tudi za vprašanje, kdaj je država posameznika dolžna zaščititi pred drugimi posame-

¹ Prejšnja različica prispevka je bila objavljena v Pravnem letopisu 2013, str. 141–165.

² Glej npr. US RS št. 679/12 z dne 16. 10. 2014, tč. 11.

³ Glej npr. letna poročila Državnega pravobranilstva (od leta 2003), objavljena na naslovu: http://www.drp-rs.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/letna_porocila/

zniki ali celo pred naravnimi pojavi. Gre torej za vprašanje, kaj smo upravičeni pričakovati od države in česa ne. Hkrati s tem se sprašujemo o dolžnostih posameznikov in škodnih tveganjih, ki jih morajo nositi sami. Prenos dolžnosti in odgovornosti na državo pomeni večjo socializacijo tveganj, s tem pa zmanjševanje tveganj, ki bremenijo posameznika, in obratno. Sodne odločbe, vključno s sodbami v odškodninskih sporih proti državi, ne pomenijo le rešitve spora med strankama, ampak javnosti prenašajo tudi sporočilo o meji med odgovornostjo države in posameznika.⁴

2. Odgovornost za protipravno ravnanje in povrnitvene sheme

Primere, v katerih po slovenskem pravu država posameznikom odškodninsko odgovarja, lahko razvrstimo v dve veliki skupini: najprej je tu odškodninska odgovornost države za protipravno izvajanje oblasti državnih organov, ki ji lahko rečemo tudi odškodninska odgovornost države v ožjem pomenu. Pravna podlaga zanj je čl. 26 Ustave. V konceptualnem smislu gre za odgovornost države za delo svojih organov in uradnikov. O odškodninskih zahtevkih zoper državo odločajo civilna sodišča. Pravica do povrnitve škode je temeljna ustavna človekova pravica, ki je pomemben element pravne in demokratične države. Ker ustavna določba ne daje odgovora na vsa vprašanja, sodišča to odgovornost obravnavajo ob uporabi splošnih pravil obligacijskega prava o krivdni neposlovni odškodninski odgovornosti, zlasti instituta odgovornosti za ravnanje drugega.⁵ K odškodninski odgovornosti države za protipravno izvajanje oblasti spada tudi odgovornost države kot članice EU za kršitev prava EU, ki izhaja iz prava EU, čeprav ta temelji na nekoliko drugačnem konceptu.

Pri drugi skupini primerov pa odgovornost ne izhaja iz protipravnega izvajanja oblasti. Gre za zelo različne primere, v katerih si je država sama s predpisi naložila obveznost, da bo posameznikom povrnila določene izgube (aškodev), čeprav teh izgub ni povzročila sama oz. ji glede tega ni mogoče očitati protipravnega ravnanja. Država obveznost prevzame zato, ker oceni, da ne bi bilo prav, če bi prizadeti posamezniki celotno breme določenih izgub nosili sami.⁶

⁴ Glej npr. čl. 3(3) Zakona o sodiščih (Ur. l. RS, št. 19/94, zadnja spr. 17/15).

⁵ Navedena namreč vsak odgovarja za škodo, ki jo povzroči sam. Izjemoma pa subjekt odgovarja tudi za dejanja drugih, denimo starši za otroke, delodajalec za delavce; pravna oseba za svoje organe, pa tudi država za tiste, ki v njenem imenu izvajajo oblast.

⁶ Glej npr. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (84) 15 on Public liability (18.9.1984). Nacelo st. II priporočila državam članicam, naj tudi v primeru, kadar predpisavke iz Nacela št. I niso podane (tj. odškodninska odgovornost države v ožjem smislu, na podlagi protipravnega ravnanja), zagotovijo povrnitev, kadar bi bilo očitno nepravilno (*manifestly*

Tako se je npr. odločila, da bo žrtvam nasilnih kaznivih dejanj povrnila določene oblike škode, če povrnitve ne bodo mogli izterjati od storilcev, ter da bo povrnila določen del škode, ki posameznikom izjemoma nastane zaradi obveznega cepjenja. V teh primerih ne gre za pravo nepogodbeno odškodninsko odgovornost, kajti njen temelj ni niti krivdina in protipravna povzročitev škode niti objektivna odgovornost za nevarne stvari oz. dejavnosti. Zato tudi ni zagotovljena popolna povrnitev škode, ampak se povrnejo le tiste izgube in v tolikšnem obsegu, kot določa predpis. Gre namreč za drugačno povrnitveno shemo: država se odloči, da bo riziko nastopa določene izgube, ki ga sicer sama po sebi ne bi nosila, odvrzela posameznikom in ga prek proračuna porazdelila med davkoplačevalce. Kljub temu predpisi, ki določajo takšne povrnitvene sheme, praviloma uporabljajo terminologijo obligacijskega prava (izrazi škoda, odgovornost ipd.), kar lahko povzroča zmedo.

3. Osnovne značilnosti odškodninske odgovornosti države

Čeprav se za odgovornost države – poleg Ustave – uporabljajo predvsem določbe obligacijskega prava, se odškodninska odgovornost države oz. oseb javnega prava (javnopravna odškodninska odgovornost) v nekaterih bistvenih točkah razlikuje od klasične nepogodbene odškodninske odgovornosti, ki temelji na krivdni povzročitvi škode enemu posamezniku s strani drugega posameznika oz. na uresničitvi tveganja, izhajajočega iz nevarne stvari ali dejavnosti.

Prva takšna razlika je narava delovanja: medtem ko država oz. osebe javnega prava pri svojem delovanju uresničujejo javni interes, posamezniki delujejo v svojem lastnem, zasebnem interesu.⁶ Država ima nasproti posameznikom povsem drugačne dolžnosti, kot jih imajo ti med seboj. To je treba upoštevati pri presoji odškodninske odgovornosti.

Odškodninska odgovornost države je tudi neposredno povezana z ustavnim načelom delitve oblasti.⁷ Če denimo sodišče presoja o odgovornosti države za delovanje zakonodajne ali izvršne oblasti, se postavi vprašanje, ali in do katere meje lahko sodna oblast posega v delovanje drugih vej oblasti, v pristojnosti katerih je zakonodajna in izvršna oblast. To ne pomeni, da bi morali biti izvršna in zakonodajna oblast izvezeti iz sodnega nadzora ali da posameznik ne bi

⁶ *unjusti*, če bi morala prizadeta oseba sama nositi škodo, upoštevajoč nastanitev okoliščine dejanje je v javnem interesu, je ena oseba ali omejeno število oseb je utrpelo škodo, dejanje je bilo izjemno oz. je bila škoda njegova izjemna posledica. Načelo št. 5. Nadalje določa, da v tem primeru tudi ni treba zagotavljati polne odškodnine, tako kot pri povrnitvi škode v skladu z. Načelom št. 1 (odgovornost za protipravno ravnanje oblasti).

⁷ Van Dam, *European Tort Law*, 2. izd., Oxford University Press, 2013, str. 530.

⁸ Prav tam.

imel (ustavne) pravice do povrnitve škode. Vseeno pa se je treba vprašati, ali in do katere meje smejo civilna sodišča denimo pri vprašanih razporejanja javnih sredstev (npr. za gradnjo cest), s tem ko *ex post* korigirajo odločitve zakonodajne in izvršne oblasti, tako da jih označijo za protipravne, posegati v načelo delitve oblasti.

Odškodninska odgovornost države pomeni, da se škoda povrne iz javnih sredstev, torej iz proračuna, ki je sestavljen predvsem iz denarja davkoplačevalcev.⁸ Država smo torej v smislu odškodninske odgovornosti davkoplačevalci, in ne nekakšen poseben, abstrakten denarni sklad.

Država je subjekt obligacijskega razmerja, hkrati pa kot oblast sama določa obseg svoje odgovornosti. Seveda mora spoštovati lastno ustavo, obveznosti do EU in EKČP ter druge mednarodne obveznosti, toda to ne spremeni okoliščine, da ključne odločitve sprejme sama na podlagi svoje suverenosti. Navsezadnje tudi sprejem prav iz suverenosti. Nekoč so države oz. vladarji, ki so jih posebjali, na podlagi te suverenosti svojo odškodninsko odgovornost nasproti prebivalcem v celoti izključevali (*»The King can do no wrong«*), danes pa je načelo odškodninske odgovornosti države splošno sprejeto in si je težko zamisliti, da bi država izključila svojo odgovornost. Vseeno pa lahko določa meje te odgovornosti. Ohstajajo tudi področja, kjer država za svoje ravnanje ne more odškodninsko odgovarjati.⁹

Da odškodninski spor z državo ni klasičen civilni spor, med drugim potrjuje tudi Uredba (EU) št. 1215/2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (t. i. prenovljena Uredba »Bruselj I«)¹⁰ ter Uredba št. 864/2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti (Uredba »Rim II«)¹¹ obe s svojega področja uporabe izrecno izključata postopke v zvezi z »odgovornostjo države glede dejanj in opustitev pri izvajanju državne oblasti (*acta iure imperii*)«.¹²

⁸ Prav tam, str. 531.

⁹ Za takšno področje bi lahko npr. šteli ustanovitve in obrambo države. Tako denimo Republika Slovenija ne more biti odškodninsko odgovorna zaradi svojega nastanka, ko je na svojem ozemlju vzpostavila oblast in nadomestila SFR Jugoslavijo, niti zaradi obrambe države. Država prav tako načeloma ne odgovarja za svojo zakonodajno dejavnost, vjeme so sicer možne.

¹⁰ Uredba (EU) št. 1215/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah, UL L 351.

¹¹ Uredba (ES) št. 864/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti, UL L 199.

¹² Glej čl. 1(1) Uredbe Bruselj I (prenov.) in čl. 1(1) uredbe Rim II. Sem spadajo javnopravni povrnitveni zahtevki vseh vrst, nastali na podlagi oblasti države (glej npr.: Unberath/Czapka, v. Rauscher, *Europaisches Zivilprozess und Kollisionsrecht*, Kommentar, 2011, Sellier, München, Art. 1 Rom II VO, R. 13).

Pri oblikovanju in uporabi pravil o pravicah posameznikov in svoji odškodninski odgovornosti mora država upoštevati tudi svoje ekonomske zmožnosti. Odškodninske odgovornosti vsekakor ne sme predvideti tako široko, da bi bilo zaradi obsega izplačil ogroženo njeno delovanje oz. obstoj. In tu smo pri naslednji pomembni razliki: države kot dolžnika ni mogoče obravnavati enako kot dolžnika v civilnem in gospodarskem pravu. Tu namreč velja, da mora dolžnik, ko njegova obveznost enkrat nastane, to obveznost izpolniti. Njegova zmožnost izpolnitve na obstoj obveznosti ne vpliva. Če ne izpolni prostovoljno, načeloma sledi izvršilni ali celo stečajni postopek. V izvršilnem postopku se dolžniku zaradi poplačila dolga vzame, kar mu je mogoče vzeti.¹³ Če je to npr. stanovanje, se to zarubi in proda, ne glede na to, ali ima dolžnik kje stanovati ali ne. Če je podjetje prezadolženo, gre v stečaj, pri čemer se iz unovčenja njegovega celotnega premoženja poplačajo upniki, stečaj pa se konča s prenehanjem pravne osebe. Proti državi pa upnik ne more zahtevati izvršbe na enak način kot proti zasebnemu subjektu. Predstavljamo si primer, da bi upnik od sodišča zahteval poplačilo iz prodaje državnih nepremičnin, v kateri deluje prav to sodišče, ali pa iz prodaje policijskih avtomobilov. Takšna izvršba bi resno ohromila delovanje države, v skrajni fazi pa bi lahko vodila tudi do ogroženosti najbolj temeljnih človekovih pravic. Seveda proti državi tudi ni mogoče uvesti stečajnega postopka. Do takšnih in podobnih vprašanj bi bržkone prej prišlo v primeru, ko država ne bi več mogla vračati najetih kreditov (zunanjih dolg), vendar jo je treba imeti pred očmi tudi pri obravnavi njene nepogodbene odškodninske odgovornosti »navznoter«, nasproti prebivalcem oz. državljanom. Prevelik obseg odškodninske odgovornosti države ni v javnem interesu. Tako kot so civilna sodišča dolžna varovati javni interes, denimo z upoštevanjem ničnosti po uradni dolžnosti, morajo legitimne interese države upoštevati tudi pri presoji njene odškodninske odgovornosti.¹⁴

4. Odškodninska odgovornost države za protipravno izvajanje oblasti

4.1. Ustava RS in Obligacijski zakonik

Določba čl. 26 URS z naslovom »Pravica do povračila škode« se nanaša le na odškodninsko odgovornost za protipravno izvajanje oblasti. Iz nje izhaja, da

¹³ Ob tem seveda veljajo določene omejitve, tako so npr. nekateri prejemci (čl. 101 ZIZ) izveti iz izvršbe, izvršba na plačo pa je omejena (čl. 101 ZIZ).

¹⁴ Mogoče bi si bila zamislili tudi, da bi o zahtevkah proti državi odločala upravna sodišča, ki imajo z varstvom javnega interesa več izkušenj.

je podlaga odgovornosti protipravno ravnanje državnega organa (organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil), in sicer ravnanje pri delu ali v zvezi z delom, tj. izvrševanjem oblasti, katerega posledica je nastanek škode.

Ustavo dopolnjuje Zakon o javnih uslužbencih. V njem je določena odškodninska odgovornost države za škodo, ki jo tretji osebi s protipravnim ravnanjem povzroči javni uslužbenec.¹⁵ Določen je torej koncept odgovornosti države, po katerem država tretjim osebam (oškodovancem) neposredno odgovarja za škodo, ki jo je s protipravnim ravnanjem povzročil državni organ, organ lokalne skupnosti oz. nosilec javnih pooblastil.

Čl. 26 URS je sicer temeljna pravna podlaga odškodninske odgovornosti države, vendar določba ne zadošča za celovito obravnavo škodnega dogodka. Ne ponuja namreč odgovorov na visto ključnih vprašanj, denimo na vprašanja pravno priznane škode, vzročnosti, obsega škode, zapadlosti, zamudnih obresti, zastaranja itn. Ker posebnega zakona, ki bi uredil ta vprašanja, nimamo, je razumljivo, da se za vprašanja odškodninske odgovornosti države uporabljajo pravila odškodninskega prava iz OZ, zlasti institut odškodninske odgovornosti za ravnanje drugega.¹⁶

Ustava v čl. 26 omenja le predpostavko protipravnosti, ne pa tudi krivde. Nekateri iz tega sklepajo, da je predpostavka odgovornosti na podlagi čl. 26 URS le protipravnost, ne pa tudi krivda na strani povzročitelja škode.¹⁷ Vendar bi bil takšen koncept odgovornosti nenavaden, saj se tako krivda kot protipravnost nanašata na ravnanje subjekta. Temeljno merilo pripisljivosti škode je protipravna

¹⁵ Glej čl. 135 ZJU, Uj. I. 56/2002.

¹⁶ Bukovec: Pravica do povračila škode po 26. členu Ustave v praksi sodišč, Pravna praksa 34/2008, str. VII; Juhart: Odgovornost države za nepravilno (protipravno) odločbo, Zbornik Instituta za prametalno pravo pri Pravni fakulteti, 2005, str. 13; Jadek Pensa, Novejši razvoj odškodninske odgovornosti: pravica do povračila škode po 26. členu ustave, Padecje in delo 6/99, str. 1290; Šipec: Odškodninska odgovornost države zaradi napake državnega organa, Pravna praksa 16-17/93, str. 18; Bizjak: Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izhaja iz protipravnega delovanja inspektorjev, Uprava 1/09, str. 72. Glej tudi sodbo in sklep VS RS št. Ijs 116/2012 z dne 12. 7. 2012. Sodišče v št. 12 sodbe razloži: »Del literature in manjši del sodne prakse se sicer zavzema, da je odgovornost države [na podlagi čl. 26 URS] objektivna. Večinski del sodne prakse pa sprejema stališče o krivdni odgovornosti države za protipravno ravnanje svojega organa oz. nosilca javnih pooblastil. Določba 26. člena URS je sama po sebi podorna temu, zato je utemeljeno in v sodni praksi že ustaljeno stališče o meneni povezovanju s splošnim določbami o odškodninskem deliktu, torej s 154. členom [Krivdna odgovornost] in tudi s 173. členom Zakona o obligacijskih razmerjih [odgovornost pravne osebe]. Glej tudi odločbo VS RS št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2006, v kateri je Ustavno sodišče v št. 13 navedlo, da o povzročitvi škode po čl. 26 URS odločajo sodišča v pravnem postopku po splošnih pravilih odškodninskega prava iz OZ.

¹⁷ Virant: Odškodninska odgovornost države v zvezi z ravnanjem javne uprave, 6. Druzič javnega prava 2000, str. 151.

in krivdna povzročitelj škoda, pri čemer se v slovenskem nepogodbenem odškodninskem pravu krivda (malomarnost) do protidokaza domneva.¹⁸ Elementa krivde in protipravnosti sta sicer med seboj povezana, oba pa sta vezana na ravnanje subjekta. Res je, da ju je včasih težko ločiti, saj se pri obeh na neki način sprašujemo, ali je nekdo v dancem položaju ravnal prav.¹⁹ Medtem ko protipravnost ravnanja pomeni objektivno protipravnost (nasprotje s pravom), je element krivde subjektiven: sprašujemo se, ali je povzročitelj škoda ob tem, ko je deloval v nasprotju s pravom, ravnal premalo skrbno (malomarno) ali celo naklepno oz. mu je mogoče pripisati odgovornost. Pomembna razlika med protipravnostjo in krivdo se pokaže v dokaznem bremenu: medtem ko protipravnost dokazuje oškodovanec, se z dokazom nekrivde (torej zadostne skrbnosti) lahko razbremenijo odgovorna oseba.

4.2. Ravnanje državnega organa, organa lokalnih skupnosti ali nosilca javnih pooblastil v zvezi z opravljanjem službe

Predpostavka čl. 26 URS, da gre za škodo, ki jo oškodovancu v zvezi z opravljanjem službe oz. druge dejavnosti s protipravnim ravnanjem povzroči državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil, oz. predpostavka čl. 148 OZ, da gre za škodo, ki jo organ povzroči tretji osebi pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem svojih funkcij, pomeni, da mora iti za protipravno ravnanje v zvezi z izvajanjem oblasti ali javnih pooblastil.²⁰

Napreč se moramo vprašati, ali je povzročitelj škoda državni organ, organ lokalne skupnosti oz. nosilec javnih pooblastil. Sledi vprašanje, ali je bilo njegovo protipravno ravnanje »v zvezi« z izvajanjem oblasti, tj. ali je med njegovim protipravnim ravnanjem, s katerim je nekemu povzročil škodo, ter njegovimi službenimi dolžnostmi zadostna vsebinska povezava.

Ta povezava obseja tudi, če gre za ravnanje »pod plaščem avtoritete« državnega organa, pa čeprav povzročitelj v tistem trenutku ni bil v službi.²¹ Povezava seveda ni izključena, če je povzročitelj ravnal v nasprotju s svojimi dolžnostmi.²²

¹⁸ Glej čl. 131(1) OZ.

¹⁹ Težave z ločevanjem imajo tudi sodišča, glej npr. US RS Up-679/12-17 z dne 16. 10. 2014, ki v čl. 12 obravnava skrbnost ravnanja državnega organa kot vprašanje protipravnosti, ne pa krivde.

²⁰ Jadek Pensa, Komentar 26. člena Ustave RS, v: Šturm (ur.), Komentar Ustave RS, Fakulteta za podiplomske študije in evropske študije, Ljubljana 2002, t. št. 13, str. 297.

²¹ Glej odločbo VS RS Ips 350/92 z dne 11. 11. 1992. Policist, obklečen v uniformi in opremljen s svetilko za ustavljanje avtomobilov, je storil kaznivno dejanje protipravnega odvzema prostosti, s tem ko je ustavil avtomobil oškodovanke in ji odvzel prostost. Zveza z delom je bila ugotovljena, saj brez nje dejanja sploh ne bi mogli izvršiti.

²² V sodbi VS RS III Ips 148/2007 z dne 2. 4. 2010 je bila zveza ravnanja trženca (carinika) z delom ugotovljena, ker se uprejal službeno uniformo, izražal poznavanje carinskih postopkov (ne je

Izključeni so le povsem osebni motivi ravnanja, brez vsebinske povezave s službo, pa čeprav v službenem času.

Ker je delovanje države izrazito kompleksno, je včasih težko ločevati med oblastnimi in neoblastnimi ravnanji. Nekatere izmed državnih nalog lahko takoj uvrstimo med oblastne dejavnosti (*acta iure imperii*), npr. sprejemanje zakonov in drugih splošnih aktov, izdajanje sodnih in upravnih odločb in pregon storilcev kaznivih dejanj. Za oblastno ravnanje gre gotovo v primerih, ko država uporablja svoj monopol nad prisilo, npr. pri delovanju policije²³ ali inšpektorjev. Ljudi udeležba v prometu lahko pomeni oblastno ravnanje (npr. vožnja policijskega vozila s sireno).

Pri nekaterih drugih nalogah uvrstitev ni tako preprosta: država denimo skrbi za šolstvo²⁴ in zdravstvo, ima števne naloge na področju varstva okolja ter gradi in vzdržuje infrastrukturne objekte, kakršni so ceste in železnice. Vprašanje je, ali država (v smislu države in občin) izvaja oblastne naloge, ko načrtuje in gradi javne ceste, vzpostavlja na njih prometno ureditev, jih upravlja ter vzdržuje.

Pri nekaterih dejavnostih država brez dvoma ne izvaja oblasti (*acta iure gestionis*): neposredno ali posredno je recimo lastnik ali družbenik v gospodarskih družbah, lastnik nepremičnih in premičnih stvari, iz katerih lahko izhajajo škodne nevarnosti, ter pomemben zaposlovalec. Oblastno tudi ne ravna takrat, kadar prek postopka oddaje javnih naročil sklepa pogodbe o nakupu blaga in storitev.²⁵ To seveda ne pomeni, da je tu njena odgovornost izključena, vendar pa tudi ne gre za javnopravno odškodninsko odgovornost na podlagi čl. 26 URS, temveč za klasično civilno odgovornost.

V sodbi z dne 10. januarja 2013 v zadevi *Infolith* je Ustavno sodišče koncept odgovornosti države, ki izhaja iz protipravnega ravnanja konkretne osebe v državni službi, nekoliko spremenilo.²⁶ Odločilo je, da lahko država na podlagi čl. 26 URS odgovarja tudi tedaj, kadar protipravnega ravnanja ni mogoče pripisati konkretni osebi oz. organu, ampak državnemu aparatu v celoti, in prav tako v

poznavanje samih predpisov) in se je povezoval z drugimi cariniki, da je lahko z Lžno carinsko dokumentacijo prikazoval, da je uvoženo blago prešlo Republiko Slovenijo v tranzitu, itn.

²³ Glej pregledne senah, Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz policijskega ravnanja.

²⁴ Glej npr. odločbo VS RS III Ips 622/2006 z dne 26. 2. 2009. Šola je krivdno odgovarjala zaradi nezadostne skrbi za varnost na šolskem hodniku, država pa je odgovarjala skupaj z njo kot ustanovitelj javnega zavoda.

²⁵ Glej npr. odločbo US RS U-1-169/00 z dne 14. 11. 2002, po kateri naročnik (država) v postopku oddaje javnih naročil ne izvaja oblastne funkcije, ampak sklepa civilna razmerja z enakovrednimi subjekti civilnega prava. Zato v primeru protipravnega ravnanja države ne odgovarja na podlagi čl. 26 URS, ampak na podlagi splošnih pravil obligacijskega prava.

²⁶ Glej odločbo US RS Up 695/11-15 z dne 10. 1. 2013.

primerih, ko ni individualiziranega odnosa med nosilec oblasti in prizadetim posameznikom.

V tej zadevi je šlo za sistensko pogojene sodne zaostanke, ki jih je Ustavno sodišče pripisalo vsem trem vejam oblasti, zlasti pa organizaciji pravosodne uprave in sprejetju ustrezne zakonodaje. Ustavno sodišče se pri razširitvi koncepta odgovornosti, ki jo poimenuje »razosebljanje«³⁶ odškodninske odgovornosti države, sklicuje na sodbe ESČP (Lukenda), razširitev pa pojasni s tem, da posameznik zaradi diferenciranega delovanja in organizacije anonimnega državnega aparata ne more razbrati, kdo mu je povzročil škodo.³⁷ Z vidika obligacijskega prava se takšen pristop približuje objektivni odgovornosti, ki ne temelji na odgovornosti za ravnanje, ampak na odgovornosti za določeno stanje. Glede na to, da Ustava govori le o odgovornosti za protipravno ravnanje državnega organa, se zdi razloga Ustavnega sodišča precej široka, saj daje besedilo Ustave malo podlage za objektivizacijo odškodninske odgovornosti države v smislu, da ta za določene dobine garantira ne glede na svoje ravnanje in tudi ne glede na svoje zmoglosti.

4.3. Protipravnost

a) Splošno

Protipravnost (nedopustnost) ravnanja na splošno pomeni ravnanje v nasprotju s pravom. Protipravnost ravnanja vključuje tako protipravna dejanja kot protipravne opustitve. O protipravnosti ravnanja ni mogoče sklepati zgolj iz nastanka škode, češ, vsakdo se je dolžan vzdržati ravnanja, s katerim bi »utegnil«³⁸ drugemu povzročiti škodo (*neminem laedere*, čl. 10 OZ), kajti to, da je bila nekemu povzročena škoda, še ne pomeni, da je bila povzročena protipravno. Prav tako gola predvidljivost nastanka neke škode sama po sebi še ne more vzpostaviti dolžnosti preprečitve te škode, ampak je treba upoštevati tudi druge dejavnike.

Šele ko prepoznamo dolžnost določenega ravnanja, lahko ugotavljamo, ali je subjekt ravnal v nasprotju s svojo dolžnostjo oz. v nasprotju s tem, kar bi bilo v konkretnih okoliščinah prav. Vsebinsko dolžnosti oz. ravnanja v skladu s pravom določajo (zapisane in nezapisane) pravne norme, iz namenja katerih lahko razberemo, katere interese tretjih oseb, ki bi bile lahko potencialni oškodovanci, varujemo. Kaj je prav, namreč določajo tudi upravičena pričakovanja tretjih oseb. Povzročitelj škode torej ravnja protipravno, če na nedovoljen način prekrši pravo,

³⁶ Prav tam, op. 7.

ki varuje neki zavarovani interes tretjega (oskodovalca).³⁸ Vrhovno sodišče poudarja, da morajo biti tretje osebe, glede katerih izvajalec oblasti krši svoje dolžnosti v zvezi z izvajanjem oblasti, vnaprej določene ali določljive oz. morati za vnaprej določen ali določljiv krog oseb.³⁹

Protipravnosti ravnanja države v razmerju do posameznikov (vertikalno razmerje) ne moremo obravnavati enako kot protipravnost ravnanja oseb zasebnega prava (horizontalno razmerje). Dolžnosti, ki jih ima do posameznikov država, so namreč drugačne od dolžnosti, ki jih imajo posamezniki med seboj. Ustavno sodišče v tem smislu govori o »javniopravni protipravnosti«⁴⁰.

Osnovno izhodišče – protipravnost kot kršitev dolžnosti, nasprotje pravnega – je sicer enako. Kot bo razloženo v nadaljevanju, posebnosti izhajajo iz narave delovanja posameznih državnih organov.

Posebna obravnava javnopravne protipravnosti izhaja tudi iz zgoraj omenjene sodbe Ustavnega sodišča (Infolup), po kateri je lahko država odgovorna tudi brez tega, da bi bilo konkretno izkazano protipravno ravnanje določenega organa nasproti določenim oz. določljivim posameznikom. Na področju sistemsko pogojenih sodnih zaostankov zadošča že »protipravnost«⁴¹ določenega stanja, ki ga ni mogoče pripisati konkretnemu organu, ampak državnemu organu v celoti, oziroma kršitev splošnih dolžnosti, ki niso usmerjene proti določenim oz. določljivim posameznikom.

Iz sodbe Ustavnega sodišča iz leta 2014 v zadevi Pibernik izhaja še ena posebnost predpostavke protipravnosti za javnopravno odškodninsko odgovornost: na podlagi ustave (čl. 17 URS) in konvencijske (čl. 2 EKČP) pravice do življenja se v primeru posameznikove smrti v času, ko je bil pod fizičnim nadzorom državnih represivnih organov (v tej zadevi je smrt obdolženca povzročil akutni

³⁸ Prim. Čigoj, Obligatorije, Uradni list, Ljubljana 1976, str. 426, ter odločbo VS RS II lps 134/2007 z dne 10. 9. 2009.

³⁹ Glej odločbo VS RS III lps 89/2011 z dne 23. 1. 2012: »Protipravno ravnanje države in s tem njeno odškodninsko odgovornost po čl. 26 URS lahko utemelji kršitev dolžnosti do vnaprej določenih ali določljivih oseb (ali do vnaprej določenega ali določljivega kroga oseb). Pri presoji odgovornosti države merilo protipravnosti njenega ravnanja določa praktično tudi že standard njenega dolžnega skrbenega ravnanja.« Tako tudi VS RS (gospodarski oddelki) lps 123/2009 z dne 29. 3. 2011, št. 9, št. 10: »Protipravno ravnanje tako odškodninsko odgovornost utemelji in obenem omeji. Po odškodninske odgovornosti protipravno ravnanje, do katerega je prišlo v zvezi z opravljanjem službe (med drugim) državnega organa iz tega logično sledi, da v pojem protipravnega ravnanja iz čl. 26 URS lahko sodimo ravnanje (ali opustitve), ki so zoper dolžnost varovati pravno zavarovane interese tretjih tretjih, ki jih prizadeva opravljanje (konkretno) službe določenega (državnega) organa.« Prav tam, št. 10: »Protipravno ravnanje tako odškodninsko odgovornost utemelji in obenem omeji. Po poti delovanja kršitve dolžnosti varovanja pravno zavarovanih interesov namreč opredeljuje tretjega - oškodovanka in s tem (konkretno) odškodninsko razmerje«. Glej tudi Jadek Pensa, Komentar 26. člena Ustave RS, v: Sturm, Luvra (ur.), Komentar Ustave RS, Fakulteta za podiplomske študije in evropske študije, Ljubljana 2002, v št. 12, str. 297.

napad astme, do katerega je prišlo ob izvajanju odredbe preiskovalnega sodnika o hišni preiskavi), spremeni dokazno breme: če se državi ne uspe razbremeniti domneve, da je bilo ravnanje njenih organov v neskladju s temeljnimi ustavnimi in konvencijskimi zahtevami, se šteje, da je podana protipravnost v smislu pogojev za odškodninsko odgovornost države.³⁰ Ustavno sodišče v tej sodbi ni povedalo, ali bi lahko obrat dokaznega bremena narekovalo še kakšne druge okoliščine.

Pojem protipravnosti je treba napolniti tudi z upoštevanjem narave ravnanja državnega organa ali nosilca javnih pooblastil ter konkretnih okoliščin. Upoštevat je treba denimo, ali ima državni organ pri svoji odločitvi diskrecijsko pravico. Če odločitev ostaja v mejah diskrecije, je težko govoriti o protipravnosti. V vsakem primeru je treba ugotoviti, ali je očitano ravnanje takšen poseg v oškodovanceve pravne interese, da mu pravni red pripisuje protipravnost.³¹ Protipravnost namreč ni tog koncept, ki bi ga bilo mogoče mehanično uporabljati, ampak širok in fleksibilen standard, ki zahteva upoštevanje konkretnih okoliščin in tehtanje interesov. Glede na to, na kakšen način država deluje, lahko razlikujemo protipravnost splošnih in posamičnih pravnih aktov ter protipravnost siceršnjih ravnanj.

b) Zakonodajna protipravnost

Zakonodajna (legislativna) oz. normodajna protipravnost pomeni nasprotje z dolžnostjo izdaje nekakega predpisa. Za nasprotje ne gre le takrat, ko organ izda protipraven akt, ampak tudi takrat, ko v nasprotju z izrecno obveznostjo opusti izdajo akta.³² Ker lahko presoja odločitev zakonodajne veje oblasti na civilnih sodiščih resno posega v načelo delitve oblasti, je uveljavljanje zakonodajne protipravnosti strogo omejeno. Tako denimo dejstvo, da je Ustavno sodišče neki predpis zaradi neskladnosti z Ustavo razveljavilo, samo po sebi ne vzpostavi zakonodajne protipravnosti, ampak jo lahko utemeljijo le najhujše kršitve ustavnih določb in temeljnih civilizacijskih standardov,³³ skratka položaji, ko zakonodajalec grobo krši tisto, čemur lahko rečemo naravno pravo. Takšno stališče je razumljivo, saj je Državni zbor nosilec suverenosti, mandat pa mu na volitvah podelijo volivci. Če ti menijo, da naloge ni dobro opravil, bodo imeli

³⁰ Sodba US RS Up-679/12 z dne 16. 10. 2014, št. 13.

³¹ Bukovec, Pravica do povrnčila škode po 26. členu Ustave v praksi sodišč, Pravna praksa 34/08, str. V.

³² Glej odločbo VS RS II Ips 332/2004 z dne 14. 4. 2005, v kateri je šlo za smrtno nesrečo na šolskem izletu (delnik je z vsaj eno poškodovano osebo), država pa naj bi bila odgovorna za nesprejem ustrezne zakonodaje, ki bi preprečila katerikoli organ v državi za nadzor nad varnostjo potnikov.

³³ Glej odločbo VS RS II Ips 800/2006 z dne 24. 6. 2009. Glej npr. tudi VS I C-p 4235/2010 z dne 9. 3. 2011.

na naslednjih volitvah priložnost voliti druge predstavnike, vendar pa mora biti ravnanje Državnega zbora načeloma izvzeto iz odgovornosti države. Izjema velja le za resnično nečloveške zakone, s katerimi bi DZ najhujše posegel v najbolj temeljne človekove pravice, denimo sprejel zakon o zunajodnosnem pobujanju ali o zapiranju ljudi v koncentracijska taborišča.

Nikakor pa sem ne spada denimo sprejem zakona o sistemu plač v javnem sektorju, zato je povsem zgrešena odločitev Višjega sodišča v Kopru, ki je v sprejemu zakona, katerega posledica je bila uvrstitev tožeče stranke (višjega sodnika) v nižji plačni razred od tistega, ki ji je po njenem mnenju pripadal.³⁴ Problem plač v javnem sektorju zlasti pa plač sodnikov, je treba reševati drugače, denimo s kolektivnimi pogajanjimi. Država lahko plačuje javne uslužbence le po svojih zmožnostih. Če nima dovolj sredstev za drugačno razporeditev javnih uslužbencev in funkcionarjev v plačne razrede, tako da bi ti dobili višje plače, bi to okoliščino pri presoji protipravnosti in krivde sodišča morala upoštevati. Naloga zakonodajne in izvršne oblasti je (med drugim), da sprejema odločitve o primerni razporeditvi javnega denarja, tudi z razvrstitvijo javnih uslužbencev v plačne razrede, in zanje tudi politično odgovarja, naloga rednega sodstva pa načeloma ni naknadno spreminjanje teh odločitev v individualnih odškodninskih sporih.

Izrazito nenavadna je tudi odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča; tožnik je zahteval povrnitev škode, ki naj bi mu nastala zaradi izpostavljenosti azbestu, od nekdanjega delodajalca in države.³⁵ Sodišče prve stopnje je zahtevku zoper obe (solidarno odgovorni) toženi stranki v pretežnem delu ugodilo. Pozneje je bil zoper delodajalca začet postopek prisilne poravnave. Sodišče je odgovornost države utemeljilo s tem, da ni storila vsega za zavarovanje tožnika pred škodljivimi vplivi azbesta pri delu v skladu z ustavno dolžnostjo, tj. skrbjo za zdravo življenjsko okolje, saj v razumnem roku po sprejemu Ustave RS ni sprejela ustreznih pravnih aktov na področju proizvodnje in prometa z azbestnimi izdelki. Tožnik je bil pri delodajalcu (proizvodnja protipožarnih vrat) zaposlen kot ključavničar skupno 29 let, do leta 1998, torej 7 let v RS ter 22 let v SFRJ. Pri delu je bil izpostavljen azbestu vse do leta 1996, ko je bil sprejet Zakon o prepovedi proizvodnje in prometa z azbestnimi izdelki. V letu 2007 je komisija na podlagi ZPPPAI (Zakon o prepovedi proizvodnje in prometa z azbestnimi izdelki, leta 2006 spremenjen v Zakon o odpravljanju posledic dela z azbestom – ZOPDA) ugotovila, da je pri tožniku prišlo do poklicne bolezni pljučne mrene (plevre), in sicer do »minimalne

³⁴ Glej sodbo VSK Cp 217/2013 z dne 4. 6. 2013. Glej tudi sodbo Okrajnega sodišča v Idriji v zadevi p 40/2012 z dne 31. 1. 2013.

³⁵ Glej sodbo VDSŠ Pdp 67/2011 z dne 5. 5. 2011.

obojeustranske zadbelitve diagnostične plevre«. Sodišče je menilo, da bi glede na strokovna spoznanja v svetu o škodljivih učinkih azbesta v 60. in 70. letih sprejem ustreznega zakona že pred letom 1996 »pomembno doprinesel« k temu, da se poklicna bolezen pri tožniku ne bi razvila. Glede na to, da je bil tožnik pred osamosvojitvijo RS kar 22 let izpostavljen azbestu pri delu v času SFRJ, je pojmovanje sodišča o vzročni zvezi med domnevno opustitvijo RS in nastankom (celotne) škode očitno napačno. To sodišče pa nima le svojega lastnega pogleda na vzročno zvezo (ali natančneje: na ugotavljanje o vzročni zvezi), ampak tudi na obveznosti države oz. na Ustavo, saj je iz čl. 72 RS, ki državi nalaga skrb za zdravje okolje, izpeljalo konkretno dolžnost, ki naj bi jo imela do tožnika – nemudoma po sprejemu nove ustave bi bila morala prepovedati uporabo azbesta. Skrb zbuja tudi nepoznavanje oz. neupoštevanje sodne prakse. Vrhovnega sodišča glede zakonodajne protipravnosti. Poleg tega bi moralo Višje delovno in socialno sodišče upoštevati, da je država za posameznike, ki so zaradi izpostavljenosti azbestu pri delu zboleli, že vzpostavila posebno povrnitveno shemo, na podlagi katere so oškodovanci v primeru določenih bolezenskih stanj upravičeni do pavšalnih nadomestil.

Vrhovno sodišče je v dobro obrazloženi sodbi utemeljeno zavrnilo odškodninski zahtevek zoper državo, ki naj bi bila premalo storila za uresničevanje ustavnih pravic otrok, saj naj bi posamični zakoni s področja socialnega varstva otrok (ki niso v rejnštvu) ne pomenili realizacije obveznosti, ki jih državi nalagajo ustava in mednarodni akti, uveljavljanje pravic pa naj bi bilo vezano na obsežen in zbirkratiziran postopek.¹⁶ Sodišče je najprej pojasnilo, da lahko država, čeprav abstraktnost zakona načeloma nasprotuje učinkovitemu izvajanju oblasti prek sprejemanja zakonov na položaj konkretnega posameznika, v primerih, ko gre za opustitev zakonske ureditve ustavne ali konvencijske pravice pozitivnega statusa, odgovarja tudi za ravnanje zakonodajalca. V nadaljevanju je razložilo, da država ne more biti skrbnik, ki bi bežal nad državljan in izenačeval njihov socialni status; ukrepati mora šele, ko so podani ustrezní pogoji in zahtevek posameznika za pridobitev pomoči. Za otroke, vključno z njihovimi socialnimi pravicami, so v prvi vrsti dolžni skrbeti starši. Država neposredno prevzame skrb za tiste otroke, ki jih nimajo oz. so na drug način ogroženi. Sodišče je še pojasnilo, da so ustavne socialne in ekonomske pravice relativne v smislu, da jih lahko država zagotavlja glede na stopnjo tehnične, gospodarske in družbenega razvoja. Zato jih je treba pojmovati bolj kot programska načela in manj kot absolutne kategorije, kot so svoboda, enakost in življenje. Višina denarnih pravic in kakovost socialnih storitev sta zato odvisni tudi od finančnih možnosti družbe. Socialna in ekonomska enakost prav vseh otrok je iluzorna. Dolžnost

¹⁶ VS RS II Ips 344/2004 z dne 12. 10. 2005.

države je, da poskrbi za tak standard socialne varnosti, ki zagotavlja preživetje in ki je v skladu z njenimi ekonomskimi sposobnostmi.

Zavrnjen je bil tudi odškodninski zahtevek zaradi nesprejetja ustreznih predpisov, ki bi preprečili dvojno razpolaganje z nepremičnino in s tem nezmožnost realizacije pogodbe tožečih strank o nakupu nepremičnine, in zaradi nevpodstavice popolne nepremičninske evidence.¹⁷ Višje sodišče v Ljubljani je najprej pojasnilo, da je pravna ureditev v resnici onemogočala tudi večjo varnost pred dvojnimi razpolaganjem. Menilo je, da je vzpostavitev nepremičninskih evidenc, zlasti v zvezi z etazno lastnino, aktiven in dinamičen zakonodajni proces, ki ga vodi država in se ob tem odziva na težave v praksi, zato ji ni mogoče očitati malomarnosti. Vrh tega pa bi šlo po mnenju sodišča za upoštevanje legislativno protipravnost le v primeru očitnega nasprotja z dolžnostjo izdaje predpisa, ki neposredno izvira iz direktive EU, Ustave RS, zakona ali odločbe Ustavnega sodišča.

Vrhovno sodišče pa je odškodnino utemeljeno prisodilo v naslednjem primeru: država je tožeči stranki, lastnici ladje, ki je vozila potnike med Trstom, Piranom in Portčerm, z odločbo prepovedala plovbo do pridobitve Mednarodnega spričevala o zaščiti. Vendar pa tega spričevala v tistem času sploh ni bilo mogoče pridobiti, saj še niso bili sprejeti ustrezní predpisi. Sodišče je v tem videlo opustitev normodajne aktivnosti v nasprotju s pričakovano metodo dela in službenimi dolžnostmi, skratka protipravnost opustitev v smislu odgovornosti države.¹⁸

c) Protipravnost posamičnega akta oz. ravnanja sodišča ali upravnega organa

Pri vprašanju protipravnosti posamičnega akta (sodbe ali druge odločbe) je treba upoštevati naravo dela državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil. Tako denimo sodna odločba ni protipravna že zato, ker jo višje sodišče razveljavi ali spremeni, ker je nepravilna ali nezakonita.¹⁹ V Sloveniji je sojenje večstopenjsko, zato so različni odgovori sodišč na isto vprašanje pričakovani. Tudi strah pred odškodninskimi zahtevki ne sme ohraniti sodnikovega dela.

Protipravnost pomeni kršitev službe, tj. ravnanje v očitnem nasprotju z zakoni in podzakonskimi akti, npr. če sodnik ne uporabi povsem jasne določbe zakona ali predpis namerno razlaga v nasprotju z ustaljeno sodno prakso.²⁰ Tak je pri-

¹⁷ VSI II Cp 2412/2010 z dne 3. 11. 2010.

¹⁸ VS RS II Ips 98/2010 z dne 20. 3. 2013.

¹⁹ Glej odločbo VS RS II Ips 406/95 z dne 18. 10. 1995.

²⁰ Glej odločbo VS RS II Ips 110/2012 z dne 12. 7. 2012.

mer, ko sodišče ne uporabi veljavnega zakona⁴⁷ ali opre odločno na neveljaven prepis.⁴⁸ Če je to mogoče, mora stranka (toškodovanec) že v samem postopku do pravnomočnosti oz. v postopku z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi uveljavljati protipravnost, sicer se nanjo ne more sklicevati v odškodninskem postopku proti državi.

Za presojo protipravnosti sodnikovega ravnanja je odločilno, ali se je sodnik v dani situaciji pregrešil zoper profesionalne standarde sodniške službe. Odgovor na vprašanje, katera procesna dejanja so potrebna in smiselna v posameznih situacijah, je prepuščen sodniku. Kriterij za presojo profesionalnih standardov pa je odgovor na vprašanje, ali je mogoče konkretno odločitev zagovarjati kot sprejemljivo v danih okoliščinah.⁴⁹

Vrhovno sodišče je denimo naložilo državi odgovornost za delo sodnika v primeru neustreznega nadzora nad prislilnim pridržanjem tožnice v psihiatrični kliniki.⁴⁶ Sodnik ni zaskrbel tožnice, njenih bližnjih, niti zdravnika, ki jo je sprejel. Svojo odločitev o njenem pridržanju je oprl le na posplošeno oceno izvedenca o »samomorilnih mislih«. Sklep je bil tožnici vročen šele 14 dni po poteku zakonskega roka, ko je bila že na zaprtem oddelku. Zdravstveno osebo je prosila za odvzetnika, a ga ni dobila. Zato sploh ni mogla izkazati nezpolnjevanja pogojev za pridržanje. Sodišče je posebej poudarilo, da je posameznik v nepravdnem postopku o prislilni hospitalizaciji že sam po sebi v občutljivem in ranljivem položaju, zato mora sodnik še posebej skrbeti za spoštovanje njegovih človekovih pravic. Zaradi sodnikovega neskrbnega ravnanja so posamezne kršitve postopka prerasle v kršitve tožničnih ustavnih pravic: pravice do osebne svobode, pravice do varstva duševne celovitosti in tudi načela prostovoljnosti zdravljenja.

Višje sodišče je odločalo o zahtevku zoper državo zaradi izdaje nezakonitega gradbenega dovoljenja.⁴⁵ Upravna enota je na predlog tožnika izdala gradbeno dovoljenje za gradnjo večnadstropnega turističnega objekta. Šele več mesecev po izdaji dovoljenja je upravna enota preverila njegovo skladnost z občinskimi prostorskimi aktom; ta je na tem področju dovoljeval le nizko gradnjo. Upravna enota je nato pozvala ministrstvo, naj po nadzorstveni pravici razveljavi gradbeno dovoljenje zaradi kršitve materialnega predpisa, kar se je tudi zgodilo. Sodišče

⁴⁵ Glej denarno odločbo VSM I Cpl 1902/2010 z dne 17. 3. 2011, v kateri sodišče ni uporabilo jasnih in kognitivnih delov ZVPot. Podatkov o morebitnem odškodninskem zahtevku sicer ni.

⁴⁶ Glej denarno odločbo Upravnega sodišča U 310/2008 z dne 10. 3. 2008 (sicer brez odškodninskega zahtevka), o tem: Prnati K. Javni kritiki sodnih odločb, Pravna praksa 11/10, str. 13.

⁴⁷ Glej odločbo VS RS (gospodarski oddelek) III Ips 1242/009 z dne 29. 3. 2011, št. 20.

⁴⁸ VS RS II Ips 110/2012 z dne 12. 7. 2012.

⁴⁹ Vsl. Cplg 778/2015 z dne 7. 7. 2015.

je v ravnanju upravne enote, ki je izdala gradbeno dovoljenje, ne da bi preverila veljavni prostorski načrt, videlo protipravno ravnanje.

Vrhovno sodišče je zavrnilo zahtevek za povrnitev škode zoper državo zaradi dela upravnega organa, ki naj bi izhajala iz nesreče na gorski hitrostni avtomobilski dirki, kjer je eden od avtomobilov prebil zaščitno ograjo in se zaletel v dva gledalca.⁴⁶ Sodišče je zavrnilo tezo, da država odgovarja, ker naj bi upravni organ protipravno izdal odločbo – dovoljenje za prireditelj. Menilo je, da je dolžnost upravnega organa le preverjanje pogojev za prireditelj, ne pa tudi preverjanje ustreznosti ceste in zaščitne ograje ter sklepanja zavarovalnih pogojev. Zavrnjena je bila tudi ideja, da bi država odgovarjala kot inženirica nevarne stvari (zaščitne ograje).

d) Protipravnost siceršnjih ravnanj

Tudi protipravnost siceršnjega ravnanja državnih organov, organov lokalne skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil predpostavlja ravnanje v nasprotju s pravom. Zanimiva sodna praksa se razvija zlasti ob vprašanju odgovornosti države za opustitve. Tu je treba posebno pozornost nameniti identifikaciji dolžnosti države glede ravnanja na določen način, ki je povezana tudi z vprašanjem vzročne zveze. Le če je država opustila izpolnitev konkretne dolžnosti, lahko njeno ravnanje štejejo za pravno relevantni vzrok posledice (škode). V nasprotnem primeru, ko se za nazaj ugotavlja, kaj vse bi lahko preprečilo neko posledico, ne da bi se najprej ugotovila konkretna dolžnost, lahko odgovornost za opustitve hitro postane preobsežna oz. skorajda neomejena.

4.4. Nekateri primeri odgovornosti države za siceršnja ravnanja

a) Odgovornost države za zagotavljanje varnosti posameznika pred posegi drugih posameznikov

Država se mora seveda vzdržati posegov v posameznikove pravne dobrine, za katere nima podlage v Ustavi in zakonih. To velja tako za posege v posameznikovo življenje, zdravje ter telesno in duševno integriteto kot za posege v njegove druge pravne dobrine, npr. premoženje. Vendar tu ne gre le za neposredne posege države v posameznika, ampak tudi za vprašanje, v kolikšni meri mora država z aktivnim ravnanjem posameznika in njegove pravne dobrine varovati pred posegi drugih posameznikov (pozitivne obveznosti države).

Iz sodne prakse ESČP na podlagi čl. 2 EKČP (pravica do življenja) izhaja, da je država dolžna vzpostaviti učinkovit in neodvisen pravosodni sistem, ki naj

⁴⁶ VS RS II Ips 140/2010 z dne 17. 1. 2013.

preganja kazniva dejanja, razseže umore in kaznive krivice, v tem smislu pa mora delovati tudi preventivno.⁴⁷ To ne pomeni, da država odgovarja, če kljub temu nekdo nekoga umori ali poškoduje. Iz konkretnih okoliščin lahko izvira tudi pozitivna obveznost zaščiti osebe, katerih življenje s kaznivimi dejanji ogrožajo drugi ali ki se ogrožajo celo same (nevarnost samomora). Država odgovarja, če so bile državnim organom okoliščine konkretne ogroženosti določljivih oseb znane oz. bi jim morale biti znane, pa niso izvedli nobenega izmed ukrepov, s katerim bi bilo mogoče razumno odvrniti nevarnost.⁴⁸ Le tedaj je mogoče šteti, da je škoda nastala (tudi) zaradi delovanja države. Obveznosti izvedbe varstvenih ukrepov, ki izhaja iz pravice do življenja, pa ni mogoče razlagati tako, da bi državi nalagala dolžnosti, ki jih ni mogoče izpolniti.⁴⁹ Če država za ogroženost konkretne osebe ne ve, je tudi ne more zaščititi. Nihče ne more pričakovati absolutne varnosti pri vseh vsakdanjih dejavnostih.⁵⁰

Vrhovno sodišče je denimo zavrnilo odškodninski zahtevek zaradi protipravnega ravnanja policije v primeru, v katerem je nevaren mladoletni gojenec vzgojnega zavoda pobegnil iz zavoda; policiji, ki ga je nato prišla, je dvakrat pobegnil, med begom pa je napadel in poškodoval oškodovanca. Presodilo je, da predpisa, ki opredeljuje naloge policije,⁵¹ ni mogoče razlagati v smislu, da je policija dolžna preprečiti vsako kaznuvo dejanje, ampak je treba upoštevati, ali so policisti v konkretnih okoliščinah to obveznost tudi mogli izpolniti.⁵²

Zavrtnjen je bil tudi zahtevek zoper državo, ki naj bi odškodninsko odgovarjala, ker policija ni izsledila ukradenega avtomobila.⁵³ Oškodovanec ji je očital, da po prejemu informacije o kaznivem dejanju ni bila dovolj aktivna, prav tako pa naj bi opustila nadzor nad državno mejo, saj je bilo vozilo pozneje najdeno v sosednji državi. Sodišče je ugotovilo, da je policija opravljala svojo dejavnost v skladu z zakonom in da pravno relevantne vzročne zveze med škodo (vrednostjo avtomobila) in dejstvom, da policija ukradenega avtomobila ni odkrila, ni.

⁴⁷ ESČP sodba z dne 24. 10. 2002 v zadevi Mastromatteo proti Italiji, glej tudi sodbo z dne 22. 3. 2004 v zadevi Stietzel, Kessler in Krenz proti Nemčiji.

⁴⁸ ESČP sodbe z dne 28. 10. 1998 v zadevi Osman proti Združenemu kraljestvu, z dne 10. 10. 2000 v zadevi Akkoc proti Turčiji, z dne 8. 11. 2005 v zadevi Gongadze proti Ukrajini ter z dne 14. 9. 2010 v zadevi Dink proti Turčiji ter z dne 13. 11. 2012 v zadevi Van Colle proti Združenemu kraljestvu.

⁴⁹ J. Meyer-Ladewig, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. izd., Beck, München 2011, čl. 2, r. št. 12.

⁵⁰ Glej odločbo ESČP z dne 1. 3. 2005 v zadevi Bunc proti Franciji, v kateri je otroka, ki je izstopil iz vlaka na napačni strani, prevzel drug vlak.

⁵¹ Glej čl. 3 Zakona o policiji (Ur. l. RS, št. 49/98, zadnja spr. 1 vs. 13).

⁵² VS RS II Ips 925/2008 z dne 16. 2. 2012.

⁵³ Glej VS II Cj 410/1999 z dne 15. 12. 1999.

Za drugačno rešitev, ki se odnima od obenjenih dveh primerov in tudi od sodne prakse ESČP, pa se je Vrhovno sodišče odločilo v primeru, v katerem je državi naložilo odgovornost za škodo (umor), ki jo je povzročil nevaren posameznik (Silvo Plut).⁵⁴ Ta je bil v tistem času na prostosti, sodišče pa je menilo, da bi ga bili morali »organi pregona«⁵⁵ bolj aktivno preganjati za neki drug umor, ki naj bi se pred časom zgodil v tujini. Država ni vedela in ni mogla vedeti za ogroženost poznejše žrtev. Čeprav za dejanje, za katero bi ga morali po mnenju sodišča bolj aktivno preganjati, v Sloveniji ni bilo dovolj dokazov za kazensko obsodbo, je sodišče menilo, da bi bili morali organi pregona storilca v Sloveniji pripreti, saj je bil nevaren; če pa bi bil v priporu, žrtev ne bi mogel umoriti. Sodba temelji na zgrešenem konceptu odgovornosti države. Iz nje je mogoče sklepati na obveznost organov pregona (države), da škodno nevarnost, ki izhaja od nevarnega posameznika, nevtralizirajo, v nasprotnem primeru pa država prevzame odgovornost za vso škodo, ki jo takšen posameznik povzroči. Sodba je tudi primer neustreznega vzpostavljanja vzročne zveze za nazaj, po načelu *sine qua non*, ter s kopičenjem domnev. Od države seveda ni mogoče pričakovati, da bo vsakemu posamezniku jamčila, da v njegove pravice ne bodo posegli drugi posamezniki. V primerih, kakršen je ta, v katerem je storilec umrl brez premoženja za povrnitev škode, se zdi veliko primernejša uporaba povrnitvene sheme po Zakonu o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj.⁵⁶

Dolžnosti države glede zagotavljanja varnosti posameznikom je pojasnilo Ustavno sodišče.⁵⁷ V sodbi na podlagi ustavne pritožbe iz leta 2014 je razveljavilo sodbo višjega sodišča, s katero je to zavrnilo oškodovancev zahtevek proti državi zaradi malomarnega in neučinkovitega vodenja kazenskega postopka.⁵⁸ Leta 1999 so oškodovanca napadli, ugrabili in pretepli ter ga nezvestnega pustili na odlagališču gradbenih odpadkov. Čeprav je policija že zelo kmalu po dogodku dobila informacije o tem, kdo naj bi bili storilec, naročnik in pomagač, več kot leto in pol po napadu ni storila ničesar. Državni tožilec kar šest let ni storil ničesar, potem pa je zavrnil kazensko ovadbo zoper enega od obdolženih, ki za povrh ni bil niti zaslišan. Po osmih letih od dogodka je državni tožilec vendarle zahteval preskavo zoper enega izmed obdolženih (pomocnika); sodišče jo je tudi uvelodilo, državni tožilec pa je po več kot desetih letih od dogodka šele zaslišal priče. Na podlagi izvedenskega mnenja, izdelanega deset let po poskodb (da je šlo za lahko telesno poškodbo), je tožilec nato odstopil od pregona zaradi zaslanja.

⁵⁴ VS RS II Ips 280/2010 z dne 26. 2. 2012. Gre za umor Ljubice Učar, ki ga je zagrešil znani slovenski morilec Silvo Plut, ki je pozneje v zaporu storil samomor. Sodba in sodna praksa ESČP sta predstavitelj v posebnem poglavju.

⁵⁵ Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOŽKD), Ur. l. RS, št. 101/2005.

⁵⁶ VS RS Ips 1082/12-II z dne 29. 5. 2014 (Marino Potopati).

⁵⁷ VS II Cj 2674/2011 z dne 22. 2. 2012.

Nekatera preiskovalna dejanja, ki bi jih bilo očitno treba opraviti, denimo pogovor z osebo, ki bi lahko imela motiv, nikoli niso bila izvedena. Ustavno sodišče je ustavno pritožbo obravnavalo z vidika pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (čl. 34 URS) ter varstva osebnostnih pravic (čl. 35 URS). Pojasnilo je, da ima država v zvezi z varstvom človekovih pravic in temeljnih svoboščin negativne in pozitivne obveznosti. Negativne pomenijo vzdrževanje (protipravnih) posegov v pravice posameznikov. Pozitivne obveznosti pa zavezujejo državo k aktivnemu ravnanju pri varstvu človekovih pravic in svoboščin, s katerimi ustvarja možnosti za njihovo čim učinkovitejšo uresničevanje. V smislu zagotavljanja varnosti sta temeljni obveznosti države: (1) vzpostavitev primernega zakonodajnega okvira za namen odvratanja, preprečevanja, odkrivanja in prežega kaznivih dejanj ter (2) skrb in prizadevanje, da se bo ta učinkovito udeležal v praksi.⁸⁸ Država mora tudi aktivno zavarovati življenje ali zdravje posameznika, ki ga ogroža drug posameznik. Vedno pa državo bremenijo dolžnosti učinkovite uradne preiskave (suma) nasilne smrti ali drugega resnega nasilja nad posameznikom.⁸⁹ Pozitivne obveznosti države glede varstva pravic posameznikov so odvisne od tega, katera pravna dobrina je ogrožena. Z drugimi besedami: pravne vrednote so med seboj v hierarhičnem razmerju. Življenje, zdravje, osebna integriteta so v hierarhiji denimo višje od golega premoženja. Iz dolžnosti države glede preiskovanja kaznivih dejanj še ne izhaja pravica posameznika (žrtve), da od države zahteva pregon ali celo obsodbo storilca. Vendar žrtev lahko upravičeno pričakuje, da bo država zaradi zaščite njene varnosti in osebnega dostojanstva skrbno uresničila svoje dolžnosti glede preiskave kaznivih dejanj. Če država tega ne stori, s tem poseže v postopkovni vidik posameznikovih pravic iz čl. 34 in 35 URS. Seveda država v zvezi z dolžnostjo preiskave nima obveznosti uspeha, ampak (le) obveznost prizadevanja. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je opisano delovanje državnih organov pomenilo kršitev pritožnikovih pravic iz čl. 34 in 35 URS ter da je kulminiralo v protipravno celoto, ki utemeljuje povračilo škode. Ker Višje sodišče v Ljubljani poteka predkazenskega postopka in primerjalno s standardom ravnanja dobrega kazenskega preiskovalca, ki velja za primer resnega nasilja nad posameznikom z očitnim namenom njegovega zastraševanja, je s tem poseglo v pritožnikov pravic iz 34. in 35. čl. URS.

b) Odgovornost države za varnost premoženja posameznikov

Če je država vedela za konkretno ogroženost posameznika, vendar ni sprejela ustreznih ukrepov, ki so bili na voljo in ki bi preprečili škodo, je lahko odgovorna zanjo – tudi če gre le za premoženjsko škodo. Tako je bilo odločeno v

⁸⁸ Glej US RS št. p. 1082/42-11, št. 12.

⁸⁹ Prav tam.

zadevi pred Višjim sodiščem, v kateri je oškodovanka kupila stanovanje od prodajalke, ki je ponaredila pogodbo in druge dokumente ter se predstavljala pod lažnim imenom. Tožnica ji je v skladu s pogodbo izročila del kupnine. Vmes so policisti prodajalki, ki so jo obravnavali zaradi kaznivih dejanj goljufije, zasegli ponarejeno pogodbo, iz katere je izhajalo, da bo tožnica večji del kupnine šele poravnala. O tem pa preiskovalci niso pravočasno obvestili oškodovanke, čeprav so za njeno ogroženost vedeli. Oškodovanka je nato kupnino plačala in jo v nadaljevanju tudi izgubila. Višorno sodišče je državi naložilo odgovornost za škodo skupaj (solidarno) z goljufivo prodajalko.⁹⁰

Več deset tožnikov je na Okrožno sodišče v Ljubljani vložilo tožbo, s katero so od poslovnih bank in države zahtevali povrnitev škode, ki naj bi jim nastala, ker so izgubili svoje naložbe v t. i. investicijski program, za katerega se je izkazalo, da je bil v resnici goljufija. Tožniki so v letih 2007 in 2008 posojali denar brez zavarovanja, pogosto tudi večje vsote gotovine, družbi Remus oz. Nelli Marconiju (ta je bil pozneje tudi obsojen za več kaznivih dejanj, med drugim za poslovno goljufijo). Venjeli so mu, da gre za varno in donosno naložbo, med drugim so si obetali dobiček v višini kar 10-odstotnih mesečnih obresti (1). Marconi jim je nato vrnil le zanemarljiv del glavnice, dobička pa sploh ni izplačal. Tožniki so, tudi ob sklicevanju na sodbo v zadevi Plut, menili, da bi se bila morala država (policija, tožilstvo, DURS, ATVP) intenzivneje odzvati na obvestila Urada za preprečevanje pranja denarja iz leta 2008 o »sumljivih« transakcijah in ukrepati. Če bi bila aktivnejše ukrepala, bi lahko kazniva dejanja in nastalo škodo preprečila. S sodelovanjem pri transakcijah pa naj bi k škodi prispevale tudi banke. Okrožno sodišče v Ljubljani je zahtevek zavrnilo.⁹¹ V vzorno obrazloženi sodbi je najprej prepričljivo razložilo, da pavšalno sklicevanje tožnikov na premoženjsko skrbnost ne more biti uspešno; še pred spraševanjem o skrbnosti je treba ugotoviti, ali in kakšne dolžnosti je država imela do konkretnih oškodovancev, skratka obstoj obligacijskega razmerja. V njem morajo obstajati določene oz. določljive obveznosti nasproti konkretnim oz. določljivim osebam. Sodišče je opozorilo, da se dolžnosti države (in tudi drugih udeležencev obligacijskih razmerij) razlikujejo glede na to, katere pravne dobrine so ogrožene. Telesna in osebnostna integriteta zahtevata intenzivnejše varstvo kot premoženjski interesi; za kakršne je šlo v predmetni zadevi (izgube denarnih vložkov). Sodišče je zavrnilo sklicevanje tožnikov na sodbo v zadevi Plut. Zgolj okolščina, da je nastanek neke škode objektivno predvidljiv, še ne more biti dovolj za vzpostavitev obveznosti preprečitve škode, saj bi lahko ustvarila neprimerno širok krog

⁹⁰ VS RS št. lps. 500/2008 z dne 12. 9. 2008.

⁹¹ Glej Okrožno sodišče v Ljubljani, VIII. Pg. 651/2012 z dne 26. 11. 2013 (sodbnik Dorde Grabovec). Sodba je postala tudi pravomočna, glej VSK Cjlg 128/2014 z dne 19. 6. 2014.

upravičencev. Potrebni so dodatni kriteriji, npr. predvidljivost specifičnega tupa škode, vključno z velikostnim razredom, *ex ante* dobljiv krog oškodovancev (ne nujno poučensko), država pa mora imeti na voljo tudi ustrezna sredstva oz. ukrepe za preprečitev škode. Poleg tega je treba upoštevati naravo službe, širše je polje diskrecije, ki jo uživa državni organ, težje je izkazati kršitev dolžnosti (protipravnost). Po mnenju sodišča v zadevi ti kriteriji niso bili izpolnjeni. Premajhna aktivnost države v zvezi z očitki pranja denarja in utaje davkov ni relevantna, saj ni povezana s tipom nastale škode. Očitek, da bi morala biti policija aktivnejša, ne drži, saj se je o tem, kdo in kako bi lahko bil oškodovan, izvedelo šele postopoma. Sodišče je posebej poudarilo okoliščino, da se nihče od oškodovancev, kljub temu, da svojega denarja niso dobili nazaj, ni javil policiji vse do avgusta 2009. Drugi nosilni razlog za zavrnitev zahtevka zoper državo (in banke) pa je po prepričljivo argumentiranem stališču sodišča skrajna neprividnost tožnikov. Malopridnemu »kreditnojemalcu« (oz. upravljavcu »investicije«) so verjeli na besedo, brez preverjanja njegovega ozadja in brez zavarovanja so mu izročali zneske več deset tisoč evrov, pričakujoč v zameno ekstremni dobiček, ki zdajlec presega realne tržne razmere. Z drugimi besedami: tožniki so se v želji po izjemnem dobičku nepremišljeno odločili za skrajno tvegano naložbo. Zato so po mnenju sodišča za uresničitev tveganja, tj. škode, odgovorni sami.

c) Odgovornost države za naravne pojave?

Višje sodišče v Ljubljani je odločalo o odkodninskem zahtevku oškodovanke proti državi. Škoda je nastala, ko je avgusta 2003 na kamnitem obalnem območju med Fiesom in Pacugom, pod naravnimi klifi, kjer ni urejene poti, ampak divja plaža, oškodovanka, ki naj bi se tam sprehajala, na nogo padel kamen. Padec kamna je bil posledica naravnih erozijskih procesov. Sodišče je odgovornost za škodo naložilo državi, kar je utemeljilo predvsem s tem, da je priobalno zemljišče javno dobro, za varnost in zdravje uporabnikov javnega dobra pa naj bi na podlagi Zakona o vodah (ZV-1) odgovarjala država kot njegov upravljavec.⁶⁷ Država naj bi bila dolžna poskrbeti tudi za varstvo pred škodljivim delovanjem voda, kar naj bi vključevalo varstvo pred erozijo morja.

Izhodišče presoje sodišča je bilo, da je protipravno vsako ravnanje, vključno z opustitvijo, »katerega predvidljiva, pa čeprav ne najverjetnejša posledica je nastanek škode«. Ker je flišni klif, s katerega je na oškodovanko padel kamen, opređen kot naravna znamenitost, država sicer obiskovalcem ni mogla omejiti dostopa do tega področja, zato pa bi bila morala sprejeti najnujnejše ukrepe za zavarovanje uporabnikov in območje zavarovati s postavitvijo opozorilnih

⁶⁷ VSI II CPJ 3750/2009 z dne 3. 6. 2010. Glej tudi komentar sodbe: Možina, Odgovornost države za padavne kamne, Pravna praksa 2/2011, str. 6.

tabel. Sodišče je menilo, da bi morala država postaviti opozorilne table že samo na podlagi dejstva, da flišni klif privablja obiskovalce in lahko zanje pomeni nevarnost. Te table bi morale biti postavljene na primernih, vidnih mestih ter na vseh dostopnih na nevarno območje. Morale bi biti dovolj velike, da bi jih opazili povprečni mimoidoči, vsebovati pa bi morale jasno opozorilo na trajno nevarnost padanja kamena. V predmetnem primeru je tabla, ki je opozarjala na kopanje na lastno odgovornost, sicer obstajala, vendar je bila naslonjena na brčino oz. je ležala v grmovju, kar je po mnenju sodišča enako, kot če je ne bi bilo. To, da so druge priče, ki so bile tisti dan tam, tablo videle in brez težav prebrale opozorilo, sodišča ni omajalo. Sploh pa je menilo, da tabla, ki opozarja le na kopanje na lastno odgovornost, ne omenja pa izrecno tudi nevarnosti prehoda, ni ustrezna. Ker torej uporabnikom ni bila dana možnost, da se odločijo, ali bodo s hojo pod klifom tvegali ali ne, je po mnenju sodišča opustitev v zvezi z nastalo škodo. Navedbe tožene stranke o oškodovankinem prispevku k nastanku škode je sodišče zavrnilo, češ da je oškodovanka, ki je bila na tej obali prvič, na plaži videla veliko ljudi, opozorilne table pa ni videla, zato je upravičeno sklepala, da je prehod čez to zemljišče varen.

Naprej velja opozoriti, da Zakon o vodah, po katerem je upravljanje voda ter vodnih in priobalnih zemljišč v pristojnosti države, ne določa nikakršne odkodninske odgovornosti države za varno uporabo javnega dobra. Sodišče za svoje mnenje o upravljačevi odgovornosti za škodo, nastalo uporabnikom javnega dobra, nima podlage v zakonu. Že po naravi stvari posameznikom ne more biti zagotovljena varna uporaba vsakršnega javnega dobra. Še manj podlage ima sodišče za stališče, da samo dejstvo nevarnosti nastanka škode že vzpostavlja obveznost lastnika oz. upravljavca parcele, da to škodo prepreči, opustitev te obveznosti pa pomeni odkodninsko odgovornost.

Odkodninska odgovornost ne obstaja zgolj zaradi obstoja nevarnosti oz. predvidljivosti škode. Pri ugotavljanju dolžnosti ravnanja na določen način je treba upoštevati tudi druge dejavnike, zlasti pravne norme, ki takšno ravnanje nalagajo oziroma prepisujejo odkodninsko odgovornost. Če bi bilo pravno stališče sodišča pravilno, bi to pomenilo, da bi bila država dolžna preprečiti denimo tudi vzpon planincev na Triglav. Gorske poti so namreč lahko tvegane, nesreče v gorah pa niso redke. Vendar vsak planinec ve oziroma bi moral vedeti, da so gorski izleti lahko nevarni in da je treba biti posebej previden, prav vseh tveganj pa tudi največja skrbnost ne more odpraviti. Gore so pač nevarne. Če na planinca na poti na Triglav zaradi delovanja naravnih sil pade kamen, svojega odkodninskega zahtevka ne more utemeljiti s tem, da bi mu bila morala država oziroma upravitelj Triglavskega narodnega parka preprečiti dostop do gore. In sveda se manj s tem, da bi bila morala država, da bi se razbremen-

nila odgovornosti, postaviti opozorilne table na prav vse gorske poti. Površina Slovenije pač ni v celoti varna. Najbrž je jasno, zakaj družba ne preporučuje gorništvu, čeprav je lahko nevarno. Ob vseh pozitivnih učinkih izletov v gore planinci sprejmejo tudi tveganje, da jim bo nastala škoda, povrnitve katere ne bo mogoče terjati od nikogar.

Stališče sodišča glede dolžnosti postavitev opozorilnih tabel je problematično tudi samo po sebi. Kadar namreč po zakonu obstaja obveznost zagotovitve varnosti, potem se je odgovorna oseba ne more razbremeniti z enostransko izjavo v smislu opozorila na nevarnost oziroma na ravnanje na lastno odgovornost. Tako se na primer lastnik ali uporabnik stavbe v zimskem času s postavljanjem opozorilnih napisov ne more razbremeniti svoje odgovornosti za škodo zaradi padanja ledenih sveč ali snega na strehe na mimoidoče.⁶⁵ Funkcija izjav je zgolj v tem, da z opozorilom na nevarnost potencialne oškodovance odvrnejo od prehoda, torej *de facto* preprečijo nastanek škode. Ravnanja na lastno odgovornost ni mogoče vzpostaviti s postavitvijo opozorilnih tabel, saj obstaja suma po sebi. Ljudje živimo na lastno odgovornost. Stališča sodišča o postavitvi in vsebini opozorilnih tabel odpirajo tudi vrsto nadaljnjih vprašanj, denimo, kaj če oškodovanec ne bi razumel slovensko. Je dovolj, da so table v uradnih jezikih na spornem območju (slovenskem in italijanskem) ali bi morale biti – glede na to, da gre za turistično območje – sestavljene v vseh jezikih EU in morčbiti še v kitajskem, ruskem in arabskem jeziku? Ali je bila država dolžna zagotoviti table z nazornim slikovnim prikazom tveganj in posledic? Kaj pa, če bi bil oškodovanec otrok ali nepismena oseba? In kaj, če bi oškodovanec na sporno območje prispeel s čolnom oziroma priplaval in tabel ne bi videl? Ta vprašanja še dodatno potrjujejo nepravilnost pravnega izhodišča sodišča glede postavitev opozorilnih tabel.

Zastavlja se tudi vprašanje, po katerem pravnem standardu je sodišče presojalo ravnanje oškodovance oz. na splošno obiskovalcev obale. Zdi se, da bi obiskovalci, ki vidno klif z naravnim delovanjem erozije, pod njim pa množico padlih skal, v zadrževanju pod klifom vendarje lahko videli določeno nevarnost. Da iz napisa »skopanje na lastno odgovornost« res ne bi mogli sklepati tudi na nevarnost prehoda, je prav tako vprašljivo. Vprašljivo. Skrb za lastno varnost je v prvi vrsti naloga obiskovalcev sanih.

Opisana sodba spada med tiste sodne odločbe, v katerih se sodišča, ko in (hužkone tudi) ker je na pasivni strani zahtevka država, pretirano nagnajo k varstvu oškodovanca in z njim povezani socializaciji škodnega rizika. Odškodninsko pravo ni sredstvo za sočustvovanje z žrtvami nesreč. Posebej velja opozoriti,

⁶⁵ Glej čl. 159 (2).

da družba v takih primerih ljudi ne pusti na cedlu. Stroške zdravljenja krije zdravstveno zavarovanje, začasna nezmožnost za delo pokriva nadomestilo plače v času bolniške odsotnosti, poleg tega poznamo tudi invalidsko zavarovanje, socialne dajatve in druge oblike solidarnosti.

Opozoriti pa velja tudi na povsem arbitrarno porazdelitev splošnih življenjskih rizikov, ki jo sodba vzpostavlja. Če bi namreč na nekega obiskovalca narave nastala zaradi neustreznega delovanja občine in države v zvezi z zemeljskim plazom, ki je poškodoval stanovanjsko hišo,⁶⁶ Septembra 2007 se je zaradi močnega deževja za družinsko hišo v Bohinju sprožil manjši plaz. Tožniki so občino in državo zaprosili za pomoč pri sanaciji. Občina je poskrbela za postavitev lesene pregrade. Projekt sanacije plazu je bil pozneje naročen, a do sanacije ni prišlo; zdi se, da zaradi pomanjkanja sredstev. Leta 2008 pa se je zaradi dolgotrajnega deževja sprožil zemeljski plaz, ki je hišo popolnoma uničil. Hišo je nazadnje odkupil občina (za 15.000 evrov) in izvedla sanacijo v vrednosti 400.000 evrov (8 odstotkov občinskega proračuna). Poleg tega je občina tožilem strankam pomagala s subvencionirano najemnino in z denarno pomočjo (25.000 evrov), tako tudi krajevna skupnost (26.000 evrov) in gasilska društva (27.000 evrov).

Okrožno sodišče v Kranju je odškodninski zahtevke zavrnilo, saj je ugotovilo, da katastrofalnega plazu ne bi preprečila niti sanacija. Poleg tega je menilo, da ni življenjsko narečtu lokalni skupnosti, da po enkratnem manjšem plazu na svoje stroške izvede občinsko sanacijo. Država in občina sta poleg tega nekaj ukrepov vendarje izvedli. Visje sodišče v Ljubljani je sodbo razveljavilo in vrnilo zadevo okrožnemu sodišču. Poudarilo je, da sicer za naravne nesreče napoloma nihče oškodunsko ne odgovarja, izjema pa naj bi bili položaji, v katerih obstaja konkretna dolžnost preprečitve škode. Menilo je, da bi takšno konkretno dolžnost lahko opredeljeval Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami.⁶⁷ Ta namreč v čl. 9(1) določa, da ima vsakdo pravico do varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, v čl. 12 pa še, da država in občina organizirata izvajanje preventivnih ukrepov. Obveznosti države in občine naj bi izhajale tudi iz določb o pristojnostih v zvezi s sistemom varstva pred naravnimi nesrečami (čl. 36, 37 in 98 ZVNDN). VSL je v teh določbah videlo dovolj konkretno opredeljeno dolžnost države in občine glede preprečitve škode zaradi naravnih nesreč. Kol

⁶⁶ VSL II C.p. 2137/2015 z dne 11. 3. 2015.

⁶⁷ Ur. l. RS, št. 51/06 – UFB in 97/10.

olščini je navedlo vprašani, ali je bilo v času, ko bi bilo mogoče območje nad hišo tožnikov še sanirati (če bi ga bilo sploh mogoče), mogoče ugotoviti, kakšna nevarnost grozi, ter ali bi bilo hišo sploh mogoče obvarovati pred plazom. Za to bi bilo treba tudi raziskati, ali je bil za oceno nevarnosti angažiran ustrezen strokovnjak. Po mnenju sodišča bi bilo torej treba odgovoriti na vprašanje, kaj konkretno bi bili občina in država morali narediti, posledično pa na vprašanje, ali sta to naredili in ali sta to naredili pravilno in dovolj hitro.

V ponovljenem postopku je Okrožno sodišče v Kranju z dobro obrazloženo sodbo zahtevke spet zavrnilo.⁶⁶ Ugotovilo je, da sta se tako država kot občina po ujmi leta 2007 ustrezno odzvali in angažirali ustreznega strokovnjaka. V tem okviru je bila na stroške občine zgrajena lesena »kašča« in odpeljan naneseni material. Prav tako je ugotovilo, da hiše tožnikov pred plazom z maso 40.000 ton ne bi mogel rešiti noben sanacijski projekt. Sodišče je menilo, da ZVNDR ne predvideva okrožninske odgovornosti države oz. občine do prebivalcev. Citiralo je Poročevalce DZ iz časa sprejemanja zakona, ki poudarja odgovornost prebivalcev za njihovo osebno in premoženjsko varnost. Tudi iz ocene finančnih in drugih posledic sprejema zakona izhaja, da se sredstva za sanacijo škode in drugih posledic velikih naravnih nesreč zagotavljajo s posebnimi zakoni (kot pomoč po naravni nesreči), ne v okviru ugotavljanja odgovornosti za morebitne opustitve v času pred nesrečami.

Ob tem velja opozoriti še na vprašanje primernosti socializacije rizika prek okrožninske odgovornosti države ali občine. Ne da bi se opredeljevali do konkretnega primera, se je treba zavedati, da položaj, kjer bi posameznik (poceni) kupil ali drugače pridobil (manjvredno) nepremičnino na plazovitem terenu ali na strmem bregu, ne izvedel preventivnih ukrepov, nato pa zahteval izvedbo zahtevne sanacije na stroške skupnosti oz. povrnitev škode, če sanacija ne bi bila izvedena, ne more biti sprejemljiv. Na ta način se zasebni riziko prenaša na skupnost, medtem ko se korist privatizira. Varstvo pred naravnimi nesrečami ni in ne more biti namenjeno reševanju takih položajev. Pozabiti pa tudi ne gre na vprašanje, ali imata občina in država sploh dovolj sredstev, in to ne le za izvedbo sanacije v tej zadevi, ampak na splošno za vse okrožninske podobnim oškodovancem v Sloveniji. Sodišče se mora namreč zavedati, da bi priznanje okrožninske in takšni oz. podobni zadevi sprožilo »plaz« podobnih zahtevkov, ki jih bo treba obravnavati enako.

Višje sodišče v Ljubljani je utemeljeno zavrnilo tudi zahtevek za povrnitev škode zoper občino in državo zaradi poplave.⁶⁷ Tožeča stranka je zatrjevala, da

⁶⁶ Okrožno sodišče v Kranju, I J 227/2015 z dne 7. 10. 2015.

⁶⁷ VSL III Cp 2650/2014 z dne 1. 1. 2015.

je do poplave na območju, na katerem sicer reka že po nekajurnem deževju prestopa bregove in zaliva tudi lokacije, na katerih so stanovanjski objekti, prišlo (tudi) zaradi premajhne pretočnosti reke pod mostom, čez katerega peše javna cesta. Sodišče je ugotovilo, da so poplave na tem področju reden pojav, ki ga ni mogoče v celoti preprečiti. Očitkom o protipravnosti v zvezi s pomanjkljivim vzdrževanjem mostu ni sledilo. Sodišče je zavrnilo tudi sklicevanje tožnikov na to, da jim je država izdala gradbeno dovoljenje na poplavnem območju. Pojasnilo je, da okoliščina, da je bila gradnja na poplavnem območju, sama po sebi ne more vzpostaviti okrožninske odgovornosti države, saj je za gradnjo na tem območju zaprosila tožeča stranka sama, ustreza zaščita stanovanjskih objektov pred poplavi pa je stvar tehnične izvedbe gradnje.

d) Odgovornost za informacije

Država lahko odgovarja tudi za informacije, ki jih podaja, oz. za uradne evidence. Podajanje napačnih informacij samo po sebi še ni protipravno ravnanje, to pa lahko postane, »če sta ponudnik in prejemnik informacije v posebnem, bližnjem odnosu«, za katerega gre, če se npr. prejemnik informacije lahko upravičeno zaneša na pravilnost informacije, ponudnik pa ve oz. mora vedeti, da se bo prejemnik na informacijo zanesel.⁶⁸ Vrhovno sodišče RS je denimo presojalo vprašanje odgovornosti občine za nepravilno urbanistično informacijo. Tožeča stranka je od občine prejela (napačno) urbanistično informacijo, iz katere je izhajala možnost nadomestne gradnje na določenih nepremičninah. Na tej podlagi je tožeča stranka sprejela odločitev o nakupu nepremičnine. Pozneje je izvedela, da na območju poteka železniški koridor, nadomestna gradnja pa v resnici ni dovoljena. Kupljeno hišo je lahko le obnovila. Zahtevala je (med drugim) povrnitev škode zaradi manjvrednosti nepremičnine zaradi železniškega koridorja. V tem primeru se je po mnenju sodišča tožeča stranka, ki je na toženo stranko naslovila vlogo za prejem uradne informacije o namembnosti nepremičnine in plačala tudi ustrezno takso, lahko upravičeno zanesla na informacijo, ki jo je posredovala občina v okviru svojih pristojnosti. Sodišče je menilo, da urbanistična informacija ni le splošna informacija, ampak instrument, ki posamezniku omogoča določeno stopnjo investicijske varnosti pred nakupom nepremičnine.⁶⁹

Sodišče je državi prisodilo odgovornost tudi zaradi opustitve obvestila.⁷⁰ Oškodovanka se je poškodovala pri padcu na poškodovani pešpoti ob stavbi okrajnega sodišča in si zlomila zapeske. Razlog za padec je Vrhovno sodišče videlo v tem, da so se posedle plošče, s katerimi je bila tlakovana pot, le v majhnem

⁶⁸ VS RS II Ips 103/2009 z dne 30. 6. 2011.

⁶⁹ Prav tam.

⁷⁰ VS RS II Ips 586/2002 z dne 27. 11. 2003.

delu (15 odstotkov) pa v prispevku oškodovanke, kljub temu, da je pot poznala, da je bilo vreme sončno in da ni šlo za nevarno stvar. Ob tem pa zemljisce sploh ni bilo v lasti države, ampak občine, čeprav je za njegovo vzdrževanje (košenje trave, čiščenje snega) skrbelo sodišče. Vrhovno sodišče je odgovornost naprtilo državi zato, ker naj bi imelo sodišče kot prvo možnost zaznati poslednost plošč in bi moralo kot dober gospodar o tem obvestiti tistega, ki je bil dolžan poskrbeti za sanacijo poti. Izpolnjena obveznost bi po mnenju Vrhovnega sodišča preprečila nastanek škode. Kot odločilno je navedlo okoliščino, da oškodovanke »zaradi poseidenosti varno gibanje po poti ni bilo zagotovljeno« (brez podatka, ali gre za javno cesto oz. pot). Ob tem velja opozoriti, da se kljub zatirjevanju, da naj bi šlo za zasebnopravno razmerje, Vrhovno sodišče vendarle sklicuje tudi na oblastno ravnanje, saj izpeljuje dolžnost opozarjanja iz funkcije sodišča »državni organ, ki posluje s strankami«. Tudi če pustimo ob strani neživiljsko in/ali oceno oškodovaničnega prispevka k nastanku škode, je konstrukcija odgovornosti v tej zadevi sila nenavadna. Za škodo bi lahko odgovarjal kvečjemu subjekt, ki je zavezan to pot vzdrževati, ne pa subjekt, ki bi zavezanca lahko opozoril na potrebo po vzdrževanju. Sodba državi nalaga preobsežne obveznosti.

e) Odgovornost za javne ceste

Država je v skladu z Zakonom o cestah odgovorna za načrtovanje, gradnjo, prometno ureditev, upravljanje in vzdrževanje državnih javnih cest.⁷¹ Za občinske ceste odgovarjajo občine. Sodišča se pri utemeljevanju odgovornosti države in občine praviloma ne sklicujejo na čl. 26 Ustave RS, vendar sodna praksa kaže, da država oz. občina odgovarjata za karkoli in protipravne opustitve upravljanja in vzdrževanja javnih cest.⁷² Koncept odgovornosti je torej v bistvu enak kot za protipravno izvajanje oblasti. Ker se zdi, da upravljanje in vzdrževanje javnih cest vendarle ne spada med oblastne dejavnosti, za katere država odgovarja po

⁷¹ Javne ceste v RS delimo na državne (država v ožjem smislu) in občinske. Državne ceste so avtoceste in hitre ceste, katerih upravljanje in vzdrževanje na podlagi zakona in posebne koncesijske pogodbe opravlja posebno državno podjetje – DARS, ter glavne in regionalne ceste, nad upravljanjem in vzdrževanjem katerih hodi država po Direktivi RS za ceste. Občinske ceste se delijo na lokalne ceste in javne poti; za njihovo upravljanje in vzdrževanje so pristojne občine. Glej Zakon o cestah (ZCes-1, Ur. l. RS, št. 109/10, 48/12), čl. 31 in 53, ter Zakon o družbi RS za avtoceste (ZIDARS-1, Ur. l. RS, št. 97/10, 48/12). Čeprav bi iz dejstva, da je Direkcija RS organ v sestavi ministrstva za promet, mogoče, da je DARS formalno delniška družba, morda na prvi pogled izhajalo, da je Direkcija oblastna, medtem ko DARS ravna kot zasebni subjekt na podlagi koncesije, na ravni oškodovniške odgovornosti za upravljanje in vzdrževanje cest med njima ni razlik. Država v enaki meri odgovarja za protipravna ravnanja Direkcije in DARS.

⁷² Glej npr. odločbo VS RS št. lps 197/2007 z dne 8. 10. 2009 (oskudovanke je spodbudilo na poslednem in neposnem cestni, odgovornost države kot upravljalca in cestnega podjetja kot vzdrževalca).

čl. 26 Ustave, bi bilo mogoče z ustreznim predpisom odgovornost države oz. občine za ceste tudi omejiti.

Redno vzdrževanje javnih cest je po zakonu obvezna gospodarska javna služba, načrt njenega izvajanja določa država oz. občina.⁷³ Izvajanje vzdrževanja se lahko s koncesijsko pogodbo poveri zasebnemu subjektu, ki zanj uporabnikom tudi odgovarja, poleg njega pa tudi država (oz. občina). Ta se namreč s podelitvijo koncesije svoje odgovornosti ne more razbremeniti,⁷⁴ kajti Direkcija za ceste ima še vedno obsežne naloge, npr. da nadzira koncesionarja ali da promet po določenih cestah iz varnostnih razlogov (npr. zaradi vetra, snega, poškodb ali naravnih nesreč) omeji ali prepove.⁷⁵ Država (oz. občina) lahko v primeru, da izplača odškodnino, vzrok nastanka škode pa je kršitev koncesionarjeve obveznosti iz koncesijske pogodbe, od njega izplačano odškodnino regresno izterja.

Zakon določa, da mora biti vzdrževanje javnih cest zagotovljeno tako, da jih lahko varno uporabljajo vsi uporabniki, ki so jim namenjene.⁷⁶ To pa seveda ne pomeni, da je odgovornost v zvezi z vzdrževanjem cest, vključno z izvajanjem zimske službe, objektivna v smislu, da bi lahko vsak uporabnik ceste kot javnega dobra upravičeno pričakoval popolno varnost oziroma povrnitev vsake škode. V tem smislu se tudi po cestah vozimo na lastno odgovornost. Država pač ne more v vsakih okoliščinah zagotavljati popolnoma varnih cest. Treba je upoštevati tudi možnosti, ki jih ima, zlasti pa vremenske razmere. Kadar denimo neko obdobje ves čas sneži, od vzdrževalca cest oz. izvajalca zimske službe ni mogoče pričakovati, da bo hkrati in popolnoma očistil vse javne prometne površine, ampak mora upoštevati možnosti in prednostne naloge. Kot je npr. povedalo Visje sodišče Maribor, »dolžnost omogočanja varnega prometa ni absolutna ter je ni mogoče razlagati tako, da so vzdrževalci cest dolžni odstraniti vse možne ovire, ki bi utegnile ogroziti varnost prometa, ampak je to njihovo dolžnost treba presojati upoštevaje tudi pomen ceste za povezovanje prometa

⁷³ Glej čl. 16 Zakona o cestah (ZCes-1, Ur. l. RS, št. 109/10, 47/12).

⁷⁴ Glede odgovornosti države glej odločbo VS RS št. lps 197/2007 z dne 8. 10. 2009 in št. lps 597/2009 z dne 18. 11. 2010 (prometna nesreča na polednici, spolzki in nepositi magistralni cesti) ter odločbo VSI št. Cp 1292/2010 z dne 15. 9. 2010, kjer odgovornosti občine glej npr. odločbo VSI št. lps 384/2010 z dne 20. 4. 2010.

⁷⁵ Naloge Direkcije na področju upravljanja državnih cest opredeljuje čl. 55 ZCes-1. Med njimi so načrtovanje vzdrževanja in razvoja državnih cest, naloge tehničnega vzdrževanja državnih cest, naloge nadzora nad prometno tveganjem vseh državnih cest, naloge upravljanja, vožnja in nadzora prometa, podeljevanje koncesij za redno vzdrževanje itn.

⁷⁶ Tako je jasno določil npr. čl. 5(1) prejšnjega Zakona o varnih cestah (ZVc, Ur. l. RS, št. 29/97, 7. naknadni spremeni), Besedilo veljavnega Zakona o cestah (ZCes-1, Ur. l. RS, št. 109/10, 47/12), ki se uporablja od 1. 7. 2011, na ključni točki formulirani v čl. 5(1) in 5(5) enako vsebine (arg. v čl. 7(3) ZCes-1).

v prostoru ter gospodarnost vzdrževanja cestec.⁸⁷ Večja stopnja skrbnosti se zahteva tam, kjer je tudi nevarnost škode večja, zlasti na avtocestah,⁸⁸ vendar tudi tam uporabniki ne morejo pričakovati, da bo vzdrževalec odstranil vsako oviro v trenutku, ko se pojavi.⁸⁹

Dolžnost in izvajanje vzdrževanja sta podrobneje urejena s številnimi podzakonskimi in občinskimi predpisi ter načiti izvajanja. Tako denimo pravilnik opredeljuje vzdrževanje prevoznosti cest v zimskih razmerah glede na prednostne razrede, v katere so ceste razvrščene glede na kategorijo, gostoto in strukturo prometa, geografsko-klimatske razmere in krajevne potrebe.⁹⁰ Podzakonski predpisi in predpisi lokalnih skupnosti opredeljujejo okvir obveznosti upravitelja in vzdrževalca javnih cest. Če predpisane obveznosti izpolnita, nista ravnila protipravno in za škodo ne odgovarjata.⁹¹ Tako je denimo Vrhovno sodišče zavrnilo odškodninski zahtevek oškodovanca, čigar vozilo je na avtocesti zaradi polednice odneslo v jarek; ugotovilo je namreč, da jo je zimska služba tisti dan ustrezno pospala, a zaradi zmrznjenega dečja kljub največji skrbnosti poledice ni mogla preprečiti.⁹²

Treba pa je poudariti, da obkoliščina, da država, občina ali koncesionar niso v celoti izpolnili vseh svojih obveznosti, denimo iz naslova zimske službe, še ne pomeni, da je s tem podana tudi že vzročna zveza med njihovim ravnanjem in škodo. Vzročno zvezo mora dokazati oškodovanec. Lahko se npr. izkaže, da do prometne nesreče v resnici ni prišlo zaradi snega na cesti, ampak zaradi neprilagojene vožnje, pomanjkanja zimske opreme ali drugega razloga. Poleg tega se moramo zavedati, da je vzdrževanje cest, vključno z zimsko službo, odvisno od sredstev, ki jih ima občina oz. država na voljo. Če sredstva, npr. zaradi zmanjšanja proračunskih prihodkov, ne zadoščajo, bo raven vzdrževanja cest v nekem obdobju nižja. To, da ima npr. občina zelo omejen proračun za

⁸⁷ Glej npr. odločbo VSM I Cp 1152/2009 z dne 27. 10. 2009: »Dolžnost omogočanja varnega prometa ni absolutna ter je ni mogoče razlagati tako, da so vzdrževalci cest dolžni odstraniti vse možne ovire, ki bi utegnele ogroziti varnost prometa, ampak je to njihova dolžnost, če prenosijo tveganje tudi poučen ceste za povezovanje prometa v prostoru ter gospodarnost vzdrževanja ceste.«

⁸⁸ Glej npr. odločbo VSI II Cp 1466/2011 z dne 11. 1. 2012, odgovornost države in DARS za škodo, ki je nastala ob trku z divjadjo na avtocesti.

⁸⁹ Glej odločbo VSI II Cp 4143/2010 z dne 9. 3. 2011. Oškodovanec je z vozilom povzročil del, ki je odpadel z neznanega tovarnega vozila. Ker se pregledniška služba DARS opraviha prepisane tri dnevne pregledne, odgovornost ni bila ugotovljena.

⁹⁰ Glej Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in mreži rednega vzdrževanja javnih cest (Ur. l. RS, št. 62/98 in 109/10), čl. 31.

⁹¹ Glej npr. odločbo VS RS I Ips 451/997 z dne 10. 4. 1998 in II Ips 179/2006 z dne 26. 6. 2008 ter odločbo VSI II Cp 2592/2010 z dne 17. 11. 2010. II Cp 606/2009 z dne 26. 8. 2009 in I Cp 2417/2010 z dne 15. 12. 2010.

⁹² VS RS II Ips 51/2007 z dne 11. 6. 2009.

vzdrževanje cest, bi bilo treba upoštevati pri presoji njenih obveznosti in tudi odgovornosti. V nasprotnem primeru lahko občina zude v spiralo brez izhoda, ker nima dovolj denarja za vzdrževanje cest, nastaja škoda, ker bo zaradi tega morala izplačati več odškodnin, bo imela še manj denarja za vzdrževanje cest.

Na področje odgovornosti države in občin za javne ceste spadajo tudi primeri odgovornosti za pločnike in druge pohodne površine v mestih, na katerih zlasti pozimi prihaja do padcev in poškodb. Za starejšo sodno prakso je značilna precejšnja nagnjenost k varstvu oškodovanca. Takoj ko so sodišča ugotovila najmanjšo pomanjkljivost na strani države, občine ali koncesionarja, so že štela, da je podana tudi vzročna zveza, o morebitnem prispevku oškodovanca pa so se redko spraševala.⁹³ Pogosto so izhajala iz (materialnopravno napačnega) stališča, da morata država oz. mesto pešcem zagotavljati varno pot v vseh razmerah⁹⁴ oziroma presojski njuno ravnanje z vidika najvišje možne stopnje skrbnosti.

Višje sodišče v Celju je npr. odločalo o primeru, ko je tožnica hodila po pločniku, pri tem pa, ker ni bila pozorna, stopila na nekoliko odkrušen robnik in padla ter si zvilila gleženj.⁹⁵ Sodišče je njenemu zahtevku v večjem delu ugodilo, pripisalo pa ji je 20-odstotni prispevek k škodi. Menilo je, da je pločnik, katerega del je tudi rob, namenjen pešcem, zato mora biti njegovo stanje takšno, da omogoča pešcem varno gibanje, ne da bi morali paziti na vsak korak. Ker tožena stranka ni izpolnila obveznosti dolžnega vzdrževanja pločnika in njegovega roba, oškodovanca varno gibanje po pločniku in sestopanje z njega pri prečkanju ceste v križišču ni bilo zagotovljeno.

Bistveno razumnejši pristop je ubralo denimo Višje sodišče v Ljubljani.⁹⁶ Menilo je, da je od vzdrževalcev mogoče pričakovati le razumno mero skrbnosti. Nerealno je pričakovati, da bi bile vse javne površine pozimi vedno v celoti očiščene. Dolžnost uporabnikov je, da se zimskim razmeram prilagodijo in hodijo le po tistih delih poti, ki so za to varni. Povprečno skrben odrasel človek mora vedeti, da so ob mrzlih jutrih v zimskem času tla lahko spolzka.

Višje sodišče v Ljubljani je zavrnilo odškodninski zahtevek tudi v primeru, ko je oškodovanec padel na manjši ledeni površini na pločniku pred stanovanjskim objektom.⁹⁷ Ugotovilo je, da je izvajalec zimske službe deloval v skladu z relevantnim odlokom o zimski službi in pogodbo. Neizumimo je pričakovati, da bodo vse javne površine vsak čas očiščene.

⁹³ Glej npr. VSM I Cp 2152/2011 z dne 8. 6. 2011.

⁹⁴ Glej npr. že omenjeno odločbo VS RS II Ips 586/2002 z dne 27. 11. 2003.

⁹⁵ VSC Cp 1270/2006 z dne 5. 7. 2007.

⁹⁶ VSI II Cp 1827/2010 z dne 21. 7. 2010.

⁹⁷ VSI I Cp 2762/2010 z dne 27. 10. 2010.

Višje sodišče v Mariboru je odločalo o zahtevku zaradi padca na neravni površini mestnega pločnika.⁸⁸ Oškodovanca je padla, ko je sredi dneva in ob dobri vidljivosti hodila po pločniku v središču Maribora. Pločnik je dobro poznala in po njem velikokrat hodila, takrat pa je padla, ker je stopila v »luknjo«. Sodišče je najprej zavrnilo tezo, da gre pri pribl. 20 centimetrov dolgi luknji za nevarno stvar. Ugotovilo je, da je na listem mestu pločnik zelo širok, da je v bližini še ena poškodba asfalta, da je sporna »luknja« manjša od stopala tožnice in da je le v ožjem delu globoka nekaj centimetrov. Menilo je, da bi morala biti pri boji pozornejša in se prilagoditi razmeram. Za normalno pozornega pešca »luknja« ne pomeni nobene težave. Zato je potrdila prvostopenjsko sodbo o zavrnitvi odkodninskega zahtevka.

Tudi Vrhovno sodišče je menilo, da zgolj dejstvo opustitve vzdrževanja ne pomeni avtomatično že tudi protipravnosti kot predpostavke odkodninskega razmerja.⁸⁹ Po njegovem mnenju je treba presoditi, ali pot v delu, kjer je tožnica padla, še ustreza standardom »normalne pobudne površine« ter ali je poškodovani del bistveno odstopal od preostale pobudne površine. Sodišče je še pojasnilo, da so razpoke in neravna tla v mestnem okolju ter na pohodnih površinah za pešce nekaj vsakdanjega in pričakovane. Popolna in absolutna varnost pohodnih površin je namreč nenavadna in neživeljska, takšna zahteva pa bi bila tudi pretirano stroga do upravljalcev.

Kljub stališču Vrhovnega sodišča je Višje sodišče v Mariboru svojo nedavno sodbo utemeljilo na prepričanju, da ustaljena sodna praksa zahteva, da morajo biti pobudne površine, namenjene pešcem, tako varne, da pešcem ni treba paziti, kod stopajo.⁹⁰ V predmetni zadevi je oškodovanca hodila po pločniku in pri tem, ko se je hotela izogniti kolesarju, naredila korak v desno, ne da bi pogledala, kam. Stopila je na neravno površino (vboklino) na pločniku, ki je nastala kot posledica vremenskih razmer, ter padla in se poškodovala. Sodišče je menilo, da vboklina pomeni nedopustno stanje, zato je za toženkin padec odgovorna zavarovalnica izvajalca komunalnih storitev.

f) Odgovornost države za okolje⁹¹

Slovenska sodišča štejejo pravico do okolja iz čl. 72 Ustave RS za individualno iztožljivo pravico. Zato so ugodila več tisoč zahtevkom zoper

⁸⁸ VSM I Cp 576/2014 z dne 23. 9. 2014.

⁸⁹ VS RS II Ips 85/2013 z dne 6. 2. 2014.

⁹⁰ VSM I Cp 336/2015 z dne 5. 8. 2015.

⁹¹ O tem glej poglavje z naslovom: Neprimoženska škoda zaradi posega v pravico do zdravga življenjskega okolja: odkodninska odgovornost države za cestni hrup.

državo zaradi čezmernega hrupa tovarnega prometa z javnih cest, zlasti s ceste med Mariborom in Lendavo pred odprtim pomurske avtocestne. Tožnikom so prisodila denarno odkodnino za neprimožensko škodo za tluševne bolečine zaradi posega v osebnostne pravice.⁹² V javnopravno odkodninsko razmerje so prenesla zasebnopravni institut odkodninske odgovornosti za imisije, državo pa stela za objektivno odgovorno. Z vprašanjem, ali je imela država kakšno možnost mednarodni tovarni promet omejiti ali ga speljati drugje, se niso ukvarjali. Večina oškodovancev ni izvedla nobenega od ukrepov, ki bi sicer lahko učinkovito zmanjšali hrup (tak ukrep je zlasti zamenjava oken), vendar sodišča pri prisoji odkodnini tega niso upoštevala. Pozdravili gre nekatere novejša sodbe, ki skušajo slediti sodni praksi ESČP in se izogibajo avtomatizmu odgovornosti oziroma sklepanju na odgovornost države že samo iz dejstva nastanka škode ter opozarjajo na potrebo po vsakokratnem tehtanju med interesi družbe in posameznikov v iskanju pravičnih rešitev.⁹³

5. Odgovornost države za kršitve prava EU⁹⁴

V pravu EU je vzpostavljeno načelo odkodninske odgovornosti države članice EU posameznikom zaradi kršitve prava EU. Doktrino je razvilo Sodišče EU leta 1991 v zadevi Francovich.⁹⁵ Država članica odkodninsko odgovarja posameznikom, ki jim je nastala škoda zaradi tega, ker država v svoj pravni red ni prenesla direktive (ki sicer sama po sebi v horizontalnih pravnih razmerjih nima neposrednega učinka). Sodišče je odgovornost izpeljalo iz Pogodbe o ES in jo videlo kot nujno za zagotovitev učinkovitosti prava Skupnosti.⁹⁶ Predpostavke za povrnitev škode so, (1) da je namen kršenega pravila v zagotovitvi pravic

⁹² Glej apr. VS RS II Ips 940/2007 z dne 24. 1. 2008.

⁹³ Glej npr. VSL II Iep 784/2015 z dne 8. 4. 2015.

⁹⁴ O tem glej poglavje z naslovom: Odkodninska odgovornost države za kršitev prava EU.

⁹⁵ Sodba Sodišča ES z dne 19. 11. 1990 v združenih zadevah Francovich in drugi proti Republiki Italiji (C-6 in 9/90), tč. 35. Tožniki so bili zaposleni pri delodajalcu, ki je sed v senci in ni mogel izplačati plač. Italijanski zakonodajalec pa je zanemarljivo prenosom Direktive 80/287 o varstvu delavcev v primeru insolventnosti delodajalca (člens. Direktiva 2008/94/ES). Nekoliko ironično: Andrea Francovich, po katerem je bila pomenovana doktrina odkodninske odgovornosti države za kršitve prava EU, na koncu odkodnine ni dobil, saj njegov zahtevnik ni spadal na področje uporabe direktive. Glej sodbo Sodišča ES z dne 9. 11. 2003 (C-479/93) ter vani Domi, European Tort Law, Oxford University Press, 2006, str. 32.

⁹⁶ Glej tudi sodbe Sodišča ES v zadevah Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93), tč. 31; sodbe z dne 26. 3. 1996 v zadevi British Telecommunications (C-392/93), tč. 38; z dne 23. 3. 1996 v zadevi Hedley Lomas (C-5/94), tč. 24; z dne 8. 10. 1996 v združenih zadevah Dillenkofer in drugi (C-178/93, C-179/94 in od C-188/94 do C-190/94), tč. 23; in z dne 2. 1. 1998 v zadevi Norbrook Laboratories (C-127/93), tč. 106.

posameznikom, katerih vsebina je določena oz. določljiva in nepogojna, (2) da je kršitev dovolj resna in (3) da je nastala škoda (4) ter da je med kršitvijo in škodo neposredna vzročna zveza.⁹⁷

Država članica pa ni odkodninsko odgovorna le tedaj, kadar pravo Skupnosti z nepravilnim prenosom oz. neprenosom direktive krši njen zakonodajalec, ampak tudi, kadar ga kršijo drugi organi – denimo z neuporabo ali nepravilno uporabo prava EU. Tako država članica odgovarja za ravnanje svojih upravnih organov,⁹⁸ pa tudi za ravnanje svojega sodišča, ki odloča na zadnji instanci (tj. proti odločitvi katerega ni pravnega sredstva), kadar to sodišče dovolj resno krši pravo EU, ki zagotavlja pravice posameznikom, in je med kršitvijo in škodo, povzročeno posamezniku, neposredna vzročna zveza.⁹⁹ Da bi ugotovilo, ali je kršitev dovolj resna, mora sodišče ugotoviti, ali je kršitev očitna, upoštevajoč posebno naravo sodne funkcije.¹⁰⁰ Pri tem je treba upoštevati vse okoliščine primera, zlasti pa stopnjo jasnosti in natančnosti kršene določbe, naklepnost kršitve, (ne)opravičljivost pravne znote, morebitno stalščie organov Skupnosti in kršitev obveznosti predložitiive predhodnega vprašanja.

Za vsa druga vprašanja povrnitve škode, povzročene s kršitvijo prava EU, se uporabi nacionalno pravo države članice. To pravo za tak primer ne sme vsebovati predpostavk, ki bi bile manj ugodne od predpostavk podobnih zahtevkov po »čistem« nacionalnem pravu, oz. predpostavk, zaradi katerih bi bilo v praksi nemogoče ali pretirano težko dobiti odkodninsko. Nacionalno pravo se denimo uporabi glede vprašanj zastaranja, prispevka oškodovanca in dolžnosti zmanjševanja škode (npr. z neuvlečevanjem primarnega pravnega varstva), vprašanje krivde pa se obravnava v okviru vprašanja »resnosti« kršitve.

Za škodo, ki jo pri opravljanju svojih dolžnosti povzročijo institucije in uslužbenci EU, odgovarja tudi sama EU.¹⁰¹

⁹⁷ Glej sodbi Sodišča ES v zadevah *Famatic* (op. 39) in *Brasserie du Pêcheur* (glej prejšnjo op.). Glej tudi sodbe Sodišča ES z dne 5. 3. 1996 v zadevah *Brasserie du Pêcheur* in *Facchini* (C-46/95 in C-48/96), tč. 32; z dne 1. 6. 1999 v zadevi *Konle*, C-362/97, tč. 62, in z dne 1. 7. 2000 v zadevi *Tam* (C-424/97), tč. 27.

⁹⁸ Glej sodbo Sodišča ES z dne 23. 5. 1996 v zadevi *Hedley Lomas* (C-5/94).

⁹⁹ Brek sodbe Sodišča ES z dne 30. 9. 2003 v zadevi *Kohler* (C-224/01).

¹⁰⁰ Prav tam, tč. 104 in nasl.

¹⁰¹ Glej čl. 340 PDEU (prej čl. 288 Pfs). Veljajo enake predpostavke, kršeno pravilo mora biti natančno zagotoviti pravice posameznikom, kršitev mora biti dovolj resna, med kršitvijo in škodo pa mora obstajati neposredna vzročna zveza. Glej van Dam, *European Tort Law*, Oxford University Press, 2006, str. 498.

6. Neposredna odgovornost države in regresni zahtevek zoper povzročitelja škode

Ustava v čl. 26(2) določa, da lahko oškodovanec v skladu z zakonitimi zahteva odkodninsko tudi neposredno od povzročitelja škode. Tak zakon je Zakon o javnih uslužbencih, ki v čl. 135(2) določa, da »javni uslužbenec«¹⁰² tretji osebi neposredno odgovarja za škodo, ki jo povzroči pri delu ali v zvezi z delom, vendar le, če je škoda povzročil naklepno. Seveda poleg javnega uslužbenca tudi v tem primeru odgovarja država. Uradnik sam je neposredne (osebne) odkodninske odgovornosti v veliki meri razbremenjen, odgovornost pa je prenesena na državo. Namen razbremenitve neposredne odgovornosti uradnikov je v spodbujanju njihove samoiniciativnosti oz. samostojnosti pri delu. Enaka je tudi ureditve odgovornosti delodajalca za delavce v čl. 147(2) OZ.

Uradnik (javni uslužbenec) je državi – svojemu delodajalcu – regresno zavezan, če država izplača oškodovancu odkodninsko, lahko v primeru, da je bila škoda povzročena namernoma ali s hudo malomarnostjo, zahteva povrnitev škode od javnega uslužbenca.¹⁰³

Vsi, ki ravnaajo v imenu države oz. izvršujejo javna pooblastila, pa ne spadajo med javne uslužbence. To velja predvsem za funkcionarje v državnih organih ali organih lokalnih skupnosti. Kot poudarja Vrhovno sodišče, je treba razlikovati med delavci v javnem sektorju in člani državnih organov: medtem ko je za prve upravičena uporaba pravil o odkodninski odgovornosti za ravnanje drugega, gre pri drugih za lastno ravnanje države, zato zanje neposredno odgovarja država.¹⁰⁴ Tu se uporabljajo pravila o odgovornosti pravne osebe za ravnanje njenega organa iz čl. 148(1) OZ, ki ne določajo osebne odgovornosti. Sodiškom in državnim tožilem zakon ne določa neposredne (osebne) odkodninske odgovornosti, kajti zagotovljena mora biti neodvisnost njihovega delovanja.¹⁰⁵ Njihova osebna odkodninska odgovornost, poleg odgovornosti države zanje, namreč ne bi – tako kot institut odkodninske odgovornosti države – služila uresničevanju načela pravne države, ampak prej discipliniranju posameznega sodnika ali državnega

¹⁰² V skladu s čl. 1 ZJU je javni uslužbenec vsak posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, tj. v državnih organih oz. upravi lokalnih skupnosti, z izjemo funkcionarjev. V javni sektor spadata zaposleni v javnih agencijah, javnih skladih, javnih gospodarskih zavodih in drugih osebah državnega prava, ki so posredni upravitelji državnega ali občinskega proračuna. Del javnega sektorja pa niso javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima država oz. občina večinski delež ali prelovalno vpliv.

¹⁰³ Glej čl. 139 ZJU in čl. 147(3) OZ, s tem da je uveljavljanje regresne odgovornosti »delavca«¹⁰⁴ časovno omejeno na šest mesecev od izplačila odkodninske.

¹⁰⁴ Glej sodbo VS RS II Ips 111/2009 z dne 10. 9. 2012, tč. 12–13.

¹⁰⁵ Zolbec. Neposredna civilna odgovornost sodnikov; Pravna praksa 10/2009, str. 6, ter sodba iz prejšnje op. tč. 24.

tožilca.¹⁰⁶ Na vprašanje, ali so sodnika, državni tožilci in drugi državni organi državi regresno zavezani, bi bilo mogoče na podlagi čl. 148(2) OZ odgovoriti pritrdilno, vendar se glede sodniške osebne regresne odškodninske odgovornosti pojavljajo enaki pomisleki kot glede njihove samostojnosti in neodvisnosti.

Neposredna odškodninska odgovornost sodnika oškodovancu pa bi prišla v poštev, če bi bila njegova kritev službenih dolžnosti takšne narave in intenzivnosti, da bi pomenila npr. kaznivo dejanje protizakonnega, krivičnega in pristranskega sojenja (čl. 288 KZ-1). Ne le za sodnike, ampak tudi za druge državne organe bi lahko prišla v poštev tudi druga kazniva dejanja, npr. zloraba uradnega položaja (čl. 261 KZ-1). Če je bil posameznik oškodovan, storilec pa spoznan za krivega kaznivnega dejanja, potem ni videti razloga, da storilec ne bi odgovarjal tudi odškodninsko.

7. Zastaranje odškodninskih zahtevkov proti državi

V odsotnosti posebnih pravil se tudi za zastaranje odškodninskih zahtevkov proti državi načeloma uporabljajo klasična pravila civilnega prava o zastaranju negotovnih odškodninskih zahtevkov, torej predvsem čl. 352 OZ.¹⁰⁷ Vendar je pri uporabi pravil treba upoštevati specifičnosti javnopravnega odškodninskega razmerja. Ustavno sodišče je presojalo, ali uporaba civilnopravnih določb o zastaranju v primerih zahtevkov za povrnitev škode, nastale z izbrisom iz registra stalnega prebivalstva, nesorazmerno otežuje pravico do povrnitve škode iz čl. 26 Ustave RS.¹⁰⁸ Ugotovilo je, da sodišča niso v zadostni meri upoštevala specifičnega položaja izbranih oseb, ki so bile v dolgotrajni pravni negotovosti zaradi neodzivanja organov oblasti kljub odločbam Ustavnega sodišča. Menilo je, da ni bilo realno pričakovati, da bodo pritožniki vlagali odškodninske zahteve proti državi v času, ko so prosili državo za ureditev svojega pravnega statusa.¹⁰⁹ Sodbe je razveljavilo in zadeve vrnilo v ponovno obravnavo sodiščem. Ta so sledila namugi Ustavnega sodišča, da bi bilo mogoče okoliščine izbrisa upoštevati v smislu nepremagljivih ovir, zaradi katerih upnik ni mogel sodno zahtevati izpolnitve obveznosti (čl. 360 OZ), zato so štela, da v času, ko so bili tožniki v negotovosti glede svojega statusa, zastaranje ni teklo.¹¹⁰

¹⁰⁶ Sodba VS RS II Ips 111/2009 z dne 10. 9. 2012, št. 33.

¹⁰⁷ Vee: Možina, Zastaranje negotovnih odškodninskih zahtevkov, Pravni letopis 2013, str. 227-247.

¹⁰⁸ Glej odločbo VS RS Up 1177/12 in Up 89/13, Up 1141/12, Up 1195/12 ter Up 134/11 in U-14/15-14, vse z dne 28. 5. 2015.

¹⁰⁹ Glej npr. VS RS Up 124/13 z dne 28. 5. 2015, št. 19.

¹¹⁰ Glej VS RS II Ips 271/2015 z dne 17. 9. 2015.

8. Odgovornost države brez protipravnega ravnanja: povrnitvene sheme

V nekaterih primerih predpisi določajo objektivno odškodninsko odgovornost države za škodo. Odgovornost tu ne temelji niti na protipravnem in krivdnem ravnanju države niti na opravljanju nevarne dejavnosti oz. incitativu nevarne stvari. Ravnanje države in vprašanje skrbnosti za presojo odgovornosti sploh nista relevantna. Gre za t. i. drugo povrnitveno shemo: država se je s posameznikom zavezala, da bo posameznikom povrnila določene izgube, ki bi jih sicer nosili sami. Na ta način država te izgube socializira, tj. prek proračuna jih razdeli med davkoplačevalce. Nekoliko nerodno je, da za prevzem teh izgub uporablja instrumentarij civilnega odškodninskega prava (pojme kot škoda, odgovornost itn.), saj o pravi (subjektivni ali objektivni) odškodninski odgovornosti seveda ne moremo govoriti. Gre bolj za neko obliko državne oz. solidarnostne pomoči.

Povrnitev je odvisna od tega, ali je nastala škoda, povrnitev katere predpis predvideva. Glede obsega in drugih vprašanj povrnitve se ti predpisi v različni meri opirajo na negotovno odškodninsko pravo OZ, pogosto pa ga tudi modificirajo, npr. z dodatnimi predpostavkami odgovornosti. Nekatere sheme predvidevajo tudi poseben način povrnitve, pri katerem o zahtevkih po povrnitvenem postopku odločajo posebni organi (npr. v okviru ministrstev, agencij), ne sodišča, določena pa so tudi tarife podobna merila obsega zahtevkov.¹¹¹

Opozoriti velja, da v primerih, ko izguba ne izvira iz protipravnega ravnanja države, povrnitvena shema, vzpostavljena s posebnimi predpisi, omogoča samo povrnitev tistih oblik škode, ki jih opredeljuje predpis. Ni mogoče šteti, da se za povrnitev škode, ki je predpis ne omenja, uporabljajo splošna pravila obligacijskega prava. Ta namreč predpostavljajo protipravno in krivdno povzročitev škode ali pa uresničitev tveganja, izhajajočega iz nevarne stvari oz. dejavnosti.

Objektivna odgovornost države pomeni socializacijo določenega rizika, saj odškodnine prek proračuna bremenijo vse davkoplačevalce. Razlogi, zaradi katerih se država odloči določiti razporeditev na vse davkoplačevalce, so različni. V nekaterih primerih, npr. pri odgovornosti žrtvam nasilnih kaznivih dejanj ter žrtvam vojnega in povojnega nasilja, gre za socialne odškodnine, ko se družba

¹¹¹ Glej npr. čl. 56 Zakona o divjadi in lovstvu (ZDVLov-1). Oškodovane, mora škoda, za katero je odgovorna RS, prijaviti v treh dneh s pisno prijavo pooblaščenca, ki ga minister določi / odločbo čez osmih dneh ne pride do sporazuma o povrnitvi, pošlje oškodovance prijavo ministrstvu, pristojnemu za divjad. Ministrstvo izda odločbo, oškodovance pa lahko s tožbo zahteva odločitev sodišča.

odloči, da bo pomagala določenim kategorijam oškodovancev. Nekatere druge primere odgovornosti lahko razložimo s tem, da je nadomestilo škode korekcija žrtvovanja individualnega na račun javnega interesa, ki jo zahteva pravičnost, denimo pri povrnitvi škode zaradi razlastitve ali škode, nastale zaradi obveznega cepljenja.

Poseben primer je zakonska odškodninska odgovornost države zaradi predolgih sodnih postopkov, ki je bila oblikovana zato, da bi država prebivalcem zagotovila pravno sredstvo in se s tem izognila nadaljnjim množičnim obsodbam pred ESČP.¹²⁷ Med povrnitvene sheme pa lahko uvrstimo tudi sisteme množičnih (pavšalnih) nadomestil, ki jih na podlagi ugotovljenih kršitev človekovih pravic iz EKČP državi nalaga ESČP s svojimi sodbami.¹²⁸ V nadaljevanju je opisanih nekaj primerov povrnitvenih shem.

8.1. Odgovornost za divje živali¹²⁹

Država se je s sprejemom predpisov zavezala, da bo določenim posameznikom pod določenimi pogoji povrnila določene izgube, ki so jim jih povzročile divje živali. Ureditev je razdeljena na dva dela: Zakon o obranitvi narave predvideva »odgovornost« države za škodo, ki jo povzročijo živali s seznama zavarovanih živalskih vrst, Zakon o divjadi in lovstvu pa določa odgovornost države za škodo, ki jo »divjadi« povzroči zunaj lovnega območja, če zanj ne odgovarja upravljavec lovišča. Za vse druge primere velja, da so srečanja z divjimi živalmi v njihovem naravnem okolju in tudi morebitna škoda, ki jo povzročijo, običajna življenjska tveganja (npr. ugriz kake),¹³⁰ povezana z gibanjem v takem okolju. O tem, ali opisani povrnitveni shemi v resnici pripomocieta k obranitvi divjadi in živali zavarovanih vrst, bi veljalo ponovno premisliti.

¹²⁷ Zakon o varstvu pravice do sodenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO), Ur. l. RS, št. 19/06, 58/09, 30/10).

¹²⁸ Glej npr. Zakon o finančni uveljavitvi sodbe evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Savilka proti Hrvaški (Ur. l. RS, št. 18/15), ki ureja povrnitev denarnih vlog varčevalcem nedelne ljudske banke iz Hrvaške in banke O sodbi ESČP glej Možina, Slovčina in Croatia in dispute over bank deposits from Yugoslav times: «No more shall foes, but neighbors be»; v: Kochenov, Basheva (ur.), Good neighbourliness in the European legal context, Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2015, str. 268–288. Glej tudi: Zakon o povračilu škode osebam, ki so bile ubrisane iz registra stalnega prebivalstva (Ur. l. RS, št. 99/13).

¹²⁹ Glej poglavje: Odgovornost države za živali.

¹³⁰ VS RS II Ips 470/2007 z dne 18. 3. 2010.

8.2. Odgovornost za neupravičeno obsodbo in neutemeljen odvzem prostosti¹³¹

Zakon o kazenskem postopku določa odgovornost države za neupravičeno obsodbo in neutemeljen odvzem prostosti.¹³² Ureditev je glede temelja odgovornosti neodvisna od splošnega obligacijskega prava. Če je bil nekdo obsojen za kaznivno dejanje, pa je bil pozneje v novem postopku oproščen oz. je bil postopek ustavljen, ima pravico do povrnitve škode od države, ne glede na to, da država, ki se je držala predpisanih postopkov, ni ravnala protipravno. Posameznikova škoda je na neki način »zrtev« delovanja državnih organov pregona.

Država ne odgovarja, če je k obsodbi s svojim krivim pričanjem ali na drug način namenoma prispeval oškodovalec sam. Če je bil nekdo v priporu, pa ni bil uveden kazenski postopek, oz. če je bil postopek uveden, pa je bil v njem oproščen oz. je bil postopek ustavljen, lahko prav tako zahteva povrnitev škode od države. Enako velja, če je nekdo prestajal prostostno kazen, pa je bila nekemu izrečena krajša ali drugačna kazen oz. je bil oproščen, pa tudi, če je bila nekemu zaradi napake ali nezakonitega dela državnega organa neutemeljeno odvzeta prostost. V vseh primerih odškodnine za očitne svobode se upošteva tudi ravnanje oškodovancev: če je s svojim nedovoljenim ravnanjem sam povzročil, da mu je bila odvzeta pravost, povrnitve škode ne more zahtevati. Država je dolžna povrniti tudi stroške obrambe obtoženca, če ta v postopku ni obsojen.¹³³ Ševeda pa država za svoje protipravno ravnanje odgovarja tudi krivdno, kadar prekrši pravila o dovoljenih posegih v pravice posameznikov.

8.3. Odgovornost za posledice obveznega cepljenja

Poseben primer odgovornosti je objektivna odgovornost države za nekatere posledice obveznega cepljenja (resno in trajno zmanjšanje življenjskih funkcij, smrt), določena v Zakonu o nalezljivih boleznih,¹³⁴ ki predpisuje tudi poseben način povrnitve škode.¹³⁵ Razlog določitve odgovornosti je razumljiv: država zaradi očitnih koristi predpiše obvezno cepljenje, če pa izjemoma zaradi ceplje-

¹³¹ Glej poglavje: Smrt. Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz pomurskega ravnanja.

¹³² Ur. l. RS, št. 63/94, zadnja sp. 58/2011. Glej čl. 538–543 ZKP.

¹³³ Glej čl. 86 ZKP (prejeto op.).

¹³⁴ ZNB, Ur. l. RS, št. 69/95, 25/04, 47/04, 119/05. Glej tudi sodbo VS RS II Ips 1253/2008 z dne 31. 5. 2012.

¹³⁵ Vloga se vloži pri ministrstvu za zdravje, ki tudi odloča o odškodnini, na podlagi mnenja Komisije za ugotavljanje vzročne zveze med obveznim cepljenjem in nastalo škodo. Višina odškodnine je enajstena na 62 300 evrov, v primeru smrti pa lahko odškodnino zahtevajo tudi zakonci ali starši (naved. 12 300 evrov oz. oboje, največ 21 000 evrov).

nja vendarle nastane škoda (ki presega dajatve, zagotovljene v okviru socialnih zavarovanj), jo krije država na podlagi odkodninske odgovornosti.

8.4. Odgovornost zaradi predolgi sodnih postopkov

Na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja država objektivno odgovarja tudi za škodo, ki je posledica predolga trajanja sodnih postopkov.¹²¹ Če sodni postopek glede na količinske traja nerazumno dolgo, lahko stranka, ki je poprej izčrpala t. i. pospešeni pravni sredstvi (nadzorstveno pritožbo in rokovni predlog), zahteva pravično zadoščenje v obliki denarne odkodnine za nepremoženjsko škodo v razponu od 300 do 5000 evrov, pisno izjavo Državnega pravobranilstva o kršitvi pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja ter objavo sodbe. Denarna odkodnina za nepremoženjsko škodo zaradi trajanja postopka po ZVPSBNO se razlikuje od splešne ureditve iz čl. 179 OZ, saj je podlaga zanj že sam poseg v pravico do sojenja v razumnem roku, ne pa vrsta in količina posledičnega trpljenja (gre za t. i. objektivno koncepcijo nepremoženjske škode). Poleg tega lahko stranka zahteva tudi povrnitev premoženjske škode. Namen te odkodninske odgovornosti je bil tudi v zagotovitvi pravnega sredstva na nacionalni ravni, s katerim bi se država izognila obsodbi na ESČP.

Ustavno sodišče je opredelilo podlago za povrnitev škode zaradi nerazumnega trajanja postopka tudi za obdobje pred uveljavitvijo omenjenega zakona: država na podlagi čl. 26 URS odgovarja tudi tedaj, kadar protipravnega ravnanja ni mogoče pripisati konkretni osebi oz. organu, ampak državnemu aparatu v celoti.¹²² Merila, ki se uporabljajo za presojo škode, nastale pred uveljavitvijo ZVPSBNO, so zelo podobna merilom iz tega zakona.

8.5. Odgovornost žrtvam kaznivih dejanj

V skladu z Zakonom o odkodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOŽKD)¹²³ so državljani Slovenije in drugih držav članic EU, proti katerim je bilo na ozemlju RS storjeno nasilno kaznivo dejanje, izkazano z utemeljenim sumom, upravičeni do povrnitve nekaterih oblik škode do določenih zneskov, če je verjetno, da storilec škode ne bo povrnil.¹²⁴ O priznanju odkodnine odloča posebna komisija. Kot smo že povedali, država na splošno prebivalcem ne more zago-

¹²¹ Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (ZVPSBNO, Ur. l. RS, št. 49/06, 58/09, 30/10). Glej čl. 15, 23.

¹²² URS RS Up-2168/08 z dne 18. 3. 2010.

¹²³ Glej op. 36.

¹²⁴ Glej čl. 8-18 ZOŽKD.

tavljati, da ne bodo žrtve kaznivih dejanj. Vendar pa se je utemeljeno odločila, da bo vsem žrtvam nasilnih kaznivih dejanj, ki na povrnitev škode od storilca ne morejo računati, pomagala z denarnimi nadomestili. Svojo odgovornost je omejila z najvišjimi zneski. Država poskuša tako enakopravno obravnavati vse žrtve nasilnih kaznivih dejanj.

8.6. Odkodnina žrtvam vojnega in povojnega nasilja

Za posebno povrnitveno shemo, namenjeno popravni krivic in zločinov, gre pri odkodnini žrtvam vojnega in povojnega nasilja.¹²⁵

8.7. Odgovornost za škodo zaradi terorističnih dejanj, javnih demonstracij ali manifestacij

Posoben primer objektivne odgovornosti države je določen v čl. 156 OZ, po katerem za škodo, premoženjsko in nepremoženjsko, ki je nastala s smrtjo ali telesno poškodbo kot posledico terorističnih dejanj, javnih demonstracij ali manifestacij, odgovarja država oz. »tisti, ki bi bil po veljavnih predpisih dolžan preprečiti. Najprej je treba upoštevati, da je zakon (ZOR, 1978) nastal v povsem drugačnih okoliščinah, ko je komunistična diktatura strogo omejevala zbiranje ljudi in izražanje mnenj, demonstracije pa izenačevala s terorizmom. Danes so javne demonstracije del ustavno zagotovljene svobode zbiranja in izražanja in jih ni dopustno preprečiti.«¹²⁶

Za škodo, povzročeno na demonstracijah ali s terorističnimi dejanji, seveda najprej odgovarja povzročitelj sam, če ga je mogoče ugotoviti. Ker je to ugotavljanje praviloma težavno, je v interesu oškodovanca, da zanjo odgovarja država. Navsezadnje takšna dejanja praviloma niso usmerjena proti konkretnim oškodovancem, ampak proti državi ali lokalni skupnosti, njuni predstavnikom, morebiti pa celo proti tujim državam.

V takih primerih je razumno vprašanje tudi oškodovanečev prispevek. Zgolj udeležba na demonstracijah načeloma ne more pomeniti prispevka, udeležba pri nasilju, ki je pripeljala do škodljivih primerov, pa bi odgovornost države morala zmanjšati ali celo izključiti.

Glede na to, da je država sicer dolžna skrbeti za javni red in mir, popolne odsotnosti škode pa ne more zagotoviti, se zastavlja vprašanje primernosti povrnitvene sheme v zvezi s škodo na demonstracijah. Načeloma država za

¹²⁵ Glej Zakon o plačilu odkodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (ZSPOZ, Ur. l. RS, št. 18/01, zlasti spr. 9/11) ter Zakon o žrtvah vojnega nasilja (ZZVN, Ur. l. RS, št. 63/95, zlasti spr. 40/12).

¹²⁶ Organizirane morajo biti v skladu z Zakonom o javnih zbiranjih (Ur. l. RS, št. 59/02, zlasti spr. 39/11).

svoje oblastno ravnanje odgovarja krivdno. To pomeni, da odgovornosti ni, če je storila vse, kar je bilo glede varnosti od nje mogoče pričakovati. Ni videti prepričljivega razloga, zakaj bi država objektivno odgovarjala le za škodo na javnih demonstracijah, medtem ko za škodo, nastalo v zvezi z vsemi drugimi njenimi dejavnostmi, odgovarja krivdno.

Prepričljivejši od objektivne odgovornosti za škodo na demonstracijah je institut odgovornosti za teroristična dejanja. Zdi se primerno, da država del tega rizika (škoda na osebah) odziva ne dolžnim žrtvam. Vendar bi bilo treba razmisliti tudi o finančnih posledicah, ki bi jih imelo morebitno teroristično dejanje za državni proračun, in omejitvi odgovornosti ali pa skleniti zavarovalno pogodbo. Po drugi strani je teroristično dejanje nasilno kaznivno dejanje, zato se škoda žrtvam povrne tudi v skladu z ZOŽKD.

Polg države za (premoženjsko in nepremoženjsko) škodo, nastalo s smrtjo ali telesno poškodbo kot posledico splošnega nereda ali drugih izrednih okoliščin, povezanih s shodom večjega števila ljudi, v skladu s čl. 157 OZ objektivno odgovarja tudi organizator prireditve - odgovarja pa še krivdno, tudi za premoženjsko škodo, ki ni škoda na osebah.

8.8. Odškodninska odgovornost za razlastitve

K odškodninski odgovornosti države v širšem smislu spada tudi dolžnost povrnitve škode v zvezi z razlastitvami in omejitvami lastniške pravice, ki jo predvideva že Ustava v čl. 69. Tudi tu država ne ravna protipravno, saj izvaja predpisani postopek, vendar pa mora, kadar posamezniku onemji ali odvzame pravico zaradi prevladujočega javnega interesa, zagotoviti enakovredno nadomestilo nepremičnino ali ustrezno »odškodnino«. ¹² Po vsebini gre za nadomestilo za »žrtvovanje« posameznikovih pravnih dobrin v javno korist, skratka za javnopravni povrnitveni zahtevek, ne pa za klasični odškodninski zahtevek. Zato ni predvidena polna odškodninska odgovornost, ampak le povrnitev določenih oblik premoženjskih škod, ne pa denimo povrnitev nepremoženjske škode.

9. Sklep

Pravna podlaga odškodninske odgovornosti države za protipravno izvajanje oblasti je čl. 26 URS, poleg tega pa se uporabljajo tudi pravila civilnega prava o nepogodbeni odškodninski odgovornosti. Lehi pravil ni mogoče uporabljati brez

¹² Glej čl. 69 Ustave RS, čl. 93 in nasl. Zakona o urejanju prostora (ZUrep-1, Ur. l. RS, št. 110/02, št. 58/03, 33/07, 108/09, 80/10).

ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST DRŽAVE

Urednik

Damjan Možina

IUS SOFTWARE*

 Založba

Ljubljana 2015