

*Izvirni znanstveni članek  
UDK 342.22:347.56(497.4)*

# Odškodninska odgovornost države

DR. DAMJAN MOŽINA,  
*izredni profesor na Pravni fakulteti  
Univerze v Ljubljani*

## 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 sodi tudi odškodninska odgovornost države, je v osnovi razmerje javnega prava (vertikalno pravno razmerje). Po drugi strani je matično pravno področje za vprašanje povrnitve škode obligacijsko pravo, ki ureja razmerja zasebnega prava, tj. razmerja med enakopravnimi osebami (horizontalno pravno razmerje). V pravu odškodninske odgovornosti države 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.

Primere, v katerih po slovenskem pravu država posameznikom odškodninsko odgovarja, lahko razdelimo na dve skupini: najprej je tu odškodninska odgovornost države za protipravno izvajanje oblasti, ki ji lahko rečemo tudi odškodninska odgovornost države v ožjem smislu. Pravna podlaga zanjo je čl. 26 Ustave. Gre za temeljno človekovo pravico, ki je pomemben element pravne in demokratične države. Ker ustavna določba ne rešuje vseh vprašanj, sodišča to odgovornost obravnavajo ob uporabi splošnih pravil obligacijskega prava o krivdni neposlovni odškodninski odgovornosti, zlasti instituta odgovornosti za ravnanje drugega.<sup>1</sup> K odškodninski odgovornosti države za protipravno izvajanje oblasti sodi tudi odgovornost države kot članice EU za kršitev prava EU, ki izhaja iz prava EU, čeprav ta temelji na nekoliko drugačnem konceptu.

<sup>1</sup> Načeloma namreč vsak odgovarja za škodo, ki jo sam povzroči. Izjemoma pa subjekt odgovarja tudi za dejanja drugih, denimo starši za svoje otroke, delodajalec za svoje delavce, pravna oseba za svoje organe, pa tudi država za tiste, ki v njenem imenu izvajajo oblast.

Pri drugi skupini primerov pa odgovornost ne izhaja iz protipravnega izvajanja oblasti. Gre za heterogene primere, v katerih si je država sama s predpisi naložila obveznost, da bo posameznikom povrnila določene izgube (»škode«), čeprav teh izgub ni povzročila sama oziroma ji glede tega ni mogoče očitati protipravnega ravnanja. Država se je npr. odločila, da bo žrtvam nasilnih kaznivih dejanj povrnila določene oblike škode ter da bo povrnila škodo, ki jo prebivalcem povzročijo nekatere divje živali. V teh primerih ne gre za klasično nepogodbeno odškodninsko odgovornost, kajti njen temelj ni niti krivdna in protipravna povzročitev škode niti objektivna odgovornost za nevarne stvari oziroma dejavnosti, ampak gre za drugačno povrnitveno shemo: država se odloči, da bo riziko nastopa določene izgube, ki ga sicer sama po sebi ne bi nosila, odvezla oškodovancem in ga porazdelila med vse davkoplačevalce. V tem smislu je položaj države podoben položaju zavarovalnice.

Kljub temu, da se zanj uporabljajo določbe obligacijskega prava o odgovornosti za drugega, se odgovornost države v nekaterih točkah razlikuje od klasične odškodninske odgovornosti, ki temelji na krivdni povzročitvi škode enemu posamezniku s strani drugega posameznika.

Država lahko denimo – tako pri odškodninski odgovornosti za protipravno izvajanje oblasti kot pri drugih povrnitvenih shemah – načeloma 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 ustave, pristop k EU ter prevzemanje mednarodnih obveznosti izhajajo prav iz suverenosti. Nekoč so države oziroma vladarji, ki so jih poosebljali, na podlagi te suverenosti svojo odgovornost nasproti prebivalcem izključevali (»*The King can do no wrong*«), danes pa je načelo odškodninske odgovornosti države splošno sprejeto in si je težko zamisliti, da bi država v celoti izključila svojo odgovornost. Vseeno pa lahko država določa meje te odgovornosti.

Pri oblikovanju in uporabi pravil o svoji odškodninski odgovornosti mora država upoštevati svoje finančne zmožnosti. Odškodninske odgovornosti vsekakor ne sme predvideti tako široko, da bi bilo zaradi obsega zahtevkov ogroženo njeno delovanje. 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 dolжник, ko je njegova obveznost enkrat ugotovljena, to obveznost izpolniti. Njegova zmožnost izpolnitve na obstoj obveznosti ne vpliva. Če ne izpolni prostovoljno, načeloma sledi izvršilni postopek. V izvršilnem postopku se dolžniku zaradi poplačila dolga vzame, kar ima.<sup>2</sup> Če je to npr. stanovanje, se to zarubi in proda, ne glede na to, ali ima dolжник in njegova družina kje stanovati ali ne. Če je podjetje prezadolženo, gre v stečaj, pri čemer se iz unovčenja njegovega celotnega premoženja popla-

<sup>2</sup> Ob tem seveda veljajo določene omejitve, tako so npr. nekateri predmeti (čl. 79 ZIZ) in nekateri prejemki (čl. 101 ZIZ) izvzeti iz izvršbe, izvršba na plačo pa je omejena (čl. 101 ZIZ).

čajo upniki, stečaj pa se konča s prenehanjem podjetja (likvidacija). Proti državi pa upnik ne more zahtevati izvršbe na enak način kot proti zasebnemu subjektu. Predstavljajmo si primer, da bi upnik od sodišča zahteval poplačilo iz prodaje državne nepremičnine, 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 prišlo do prenehanja države in ogroženosti najbolj temeljnih človeških 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, torej na podlagi pogodbe, vendar jo je treba imeti pred očmi tudi pri obravnavi njene nepogodbene odškodninske odgovornosti.

## 2. Odškodninska odgovornost države za protipravno izvajanje oblasti

### 2.1. 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 je podlaga odgovornosti (1) protipravno ravnanje državnega organa (organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil), in sicer (2) ravnanje pri delu ali v zvezi z delom, tj. izvrševanjem oblasti, (3) katerega posledica je nastanek škode.

Ustavo dopolnjuje Zakon o javnih uslužbencih, ki določa odškodninsko odgovornost države za škodo, ki jo tretji osebi s protipravnim ravnanjem povzroči javni uslužbenec.<sup>3</sup> Določen je torej koncept odgovornosti države, kjer država tretjim osebam (oškodovancem) neposredno odgovarja za škodo, ki jo je s protipravnim ravnanjem povzročil državni organ, organ lokalne skupnosti oziroma nosilec javnih pooblastil.

Čl. 26 URS je sicer pravna podlaga odškodninske odgovornosti države, vendar določba ne zadošča za celovito obravnavo škodnega dogodka. Ne rešuje namreč vrste ključnih vprašanj, ki se ob tem zastavijo, denimo vprašanja pravno priznane škode, vzročnosti, obsega škode, zapadlosti, zamudnih obresti, zastaranja itn. Ker posebnega zakona, ki bi uredil ta vprašanja (v smislu posebnega javnopravnega odškodninskega instituta),<sup>4</sup> nimamo, je razumljivo, da večinsko stališče za vprašanja odškodninske odgovornosti države zagovarja uporabo pravil

<sup>3</sup> Glej čl. 135 ZJU, Ur. l. RS, št. 56/2002, zadnja sprememba 40/2012.

<sup>4</sup> Virant, *Odškodninska odgovornost države v zvezi z ravnanji javne uprave*, 6. Dnevi javnega prava 2000, str. 151.

obligacijskega prava iz OZ, zlasti institut odškodninske odgovornosti za ravnanje drugega.<sup>5</sup> Temu sledi tudi sodna praksa.<sup>6</sup>

Da nastane obveznost države povrniti škodo, morajo biti torej poleg predpostavk iz čl. 26 URS (protipravno ravnanje državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, pri delu ali v zvezi z delom) podane splošne predpostavke odškodninske odgovornosti: protipravnost ravnanja, škoda, vzročna zveza med njima ter krivda na strani povzročitelja.

V zvezi s predpostavkama krivde in protipravnosti je treba najprej pojasniti naslednje: Ustava v čl. 26 omenja le protipravnost, ne pa krivde. Nekateri iz tega sklepajo, da je predpostavka odgovornosti na podlagi čl. 26 URS le protipravnost, ne pa tudi krivda na strani povzročitelja škode.<sup>7</sup> Takšen koncept odgovornosti je tuj slovenskemu obligacijskemu pravu. Krivda (oziroma krivdna povzročitev škode) je temeljno merilo pripisljivosti škode (subjektivna odgovornost), pri čemer se krivda do protidokaza domneva.<sup>8</sup> Elementa krivde in protipravnosti sta povezana, oba pa sta vezana na ravnanje subjekta. Res pa je, da ju je včasih težko ločiti, saj se pri obeh sprašujemo, ali je oseba v danem položaju ravnala prav. Medtem ko protipravnost ravnanja pomeni objektivno protipravnost (nasprotje s pravom), je element krivde subjektiven: sprašujemo se, ali je povzročitelj škode ob tem, ko je deloval v nasprotju s pravom, ravnal dovolj skrbno ali celo naklepno oziroma mu je mogoče pripisati odgovornost. Razlika med protipravnostjo in krivdo pa se pokaže v dokaznem bremenu: medtem ko protipravnost dokazuje oškodovanec, se z dokazom nekrivde (torej zadostne skrbnosti) razbremenjuje odgovorna oseba.

<sup>5</sup> Bukovec, Pravica do povračila škode po 26. členu Ustave v praksi sodišč, PP 34/2008, str. VII; Juhart, Odgovornost države za nepravilno (protipravno) odločbo, v: Zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, 2005, str. 13; Jadek Pensa, Novejši razvoj odškodninske odgovornosti: pravica do povračila škode po 26. členu ustave, Podjetje in delo 6/1999, str. 1290, Šipec, Odškodninska odgovornost države zaradi napake državnega organa, Pravna praksa 16-17/1993, str. 18; Bizjak, Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev, Uprava, let. VII, 1/2009, str. 72

<sup>6</sup> Glej sodbo in sklep Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 110/2012 z dne 12. 7. 2012. Sodišče v tč. 12 sodbe razloži: »Del literature in manjši del sodne prakse se sicer zavzemata, 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 oziroma nosilca javnih pooblastil. Določba 26. člena URS je sama po sebi podnormirana, zato je utemeljeno in v sodni praksi že ustaljeno stališče o njenem povezovanju s splošnimi določbami o odškodninskem deliktu, torej s 154. členom [krivdna odgovornost] in tudi s 172. členom Zakona o obligacijskih razmerjih [odgovornost pravne osebe].« Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-65/05 z dne 22. 9. 2006, v kateri je Ustavno sodišče v tč. 13 navedlo, da o povrnitvi škode po čl. 26 URS odločajo sodišča v pravnem postopku po splošnih pravilih odškodninskega prava iz OZ.

<sup>7</sup> Virant, Odškodninska odgovornost države v zvezi z ravnanji javne uprave, 6. Dnevi javnega prava 2000, str. 151.

<sup>8</sup> Glej čl. 131 odst. 1 OZ.

## 2.2. 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* oziroma druge dejavnosti s protipravnim ravnanjem povzroči *državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil*, oziroma 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.<sup>9</sup>

Najprej se moramo vprašati, ali je povzročitelj škode državni organ, organ lokalne skupnosti oziroma 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 nekomu povzročil škodo, ter njegovimi službenimi dolžnostmi zadostna vsebinska povezava.

Ta povezava obstaja tudi, če gre za ravnanje »pod plaščem avtoritete« državnega organa, pa čeprav povzročitelj v tistem trenutku ni bil v službi.<sup>10</sup> Povezava seveda ni izključena, če je povzročitelj ravnal v nasprotju s svojimi dolžnostmi.<sup>11</sup> 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 (ravnanje *iure imperii*), npr. izdajanje zakonov in drugih splošnih aktov, izrekanje sodnih in upravnih odločb, pregon storilcev kaznivih dejanj. Za oblastno ravnanje gre gotovo v primerih, ko država uporablja svoj monopol nad prisilo, npr. pri delovanju policije ali inšpektorjev. Tudi udeležba v prometu lahko pomeni oblastno ravnanje (npr. vožnja policijskega vozila s sireno).

Pri nekaterih drugih nalogah uvrstitev ni tako enostavna: država denimo skrbi za šolstvo<sup>12</sup> in zdravstvo, ima številne naloge na področju varstva okolja ter gradi in vzdržuje infrastrukturne

<sup>9</sup> Jadek Pensa, Komentar 26. člena Ustave RS, v: Šturm (ur.), Komentar Ustave RS, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, r. št. 13, str. 297.

<sup>10</sup> Glej odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 350/92 z dne 11. 11. 1992. Policist, oblečen v uniformo in opremljen s svetilko za ustavljanje avtomobilov, je storil kaznivo dejanje protipravnega odvzema prostosti, tako da je ustavil avtomobil oškodovanke in ji odvzel prostost. Zveza z delom je bila ugotovljena, saj brez nje dejanja sploh ne bi mogel izvršiti.

<sup>11</sup> V sodbi Vrhovnega sodišča z dne 2. 4. 2010 v zadevi III Ips 148/2007 je bila zveza ravnanja toženca (carinika) z delom ugotovljena, ker je uporabljal službeno uniformo, izrabljal poznavanje carinskih postopkov (ne le poznavanje samih predpisov) in se je povezoval z drugimi cariniki, da je lahko s pomočjo lažne carinske dokumentacije prikazoval, da je uvoženo blago prešlo Republiklo Slovenijo v tranzitu itn.

<sup>12</sup> Glej npr. VS, odločba v zadevi II 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.

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. Čeprav se sodišča glede odgovornosti za ceste ne sklicujejo na čl. 26 URS, pa štejejo državo za odgovorno, in to v osnovi po enakem mehanizmu kot pri odgovornosti za protipravno izvajanje oblasti, tj. država odgovarja, če se ugotovi, da ni izpolnila svojih obveznosti, in ji je to mogoče očitati, med tem ravnanjem in škodo pa obstaja vzročna zveza.<sup>13</sup>

Pri nekaterih dejavnostih država neposredno sploh ne izvaja oblasti (ravna torej *iure gestionis*): država je recimo tudi neposredno ali posredno lastnik ali družbenik v gospodarskih družbah, lastnik nepremičnih in premičnih stvari, iz katerih lahko izhajajo škodne nevarnosti, ter pomemben zaposlovalec. Država denimo ne ravna oblastno tudi takrat, kadar prek postopka oddaje javnih naročil sklepa pogodbe o nakupu blaga in storitev.<sup>14</sup> To seveda ne pomeni, da je tu njena odgovornost izključena, vendar pa ni pokrita s čl. 26 URS.

V sodbi z dne 10. januarja 2013 v zadevi Infohip je Ustavno sodišče koncept odgovornosti države, ki izhaja iz protipravnega ravnanja konkretne osebe v državni službi, spremenilo v smislu, da lahko država na podlagi čl. 26 URS odgovarja tudi tedaj, kadar protipravnega ravnanja ni mogoče pripisati konkretni osebi oziroma organu, ampak državnemu aparatu v celoti.<sup>15</sup> Šlo je za sistemsko 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, kar poimenuje »razosebljanje« 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.<sup>16</sup> Z vidika civilnega prava se takšen pristop približuje objektivni odgovornosti, ki ne temelji na odgovornosti za ravnanje, ampak na odgovornosti za določeno stanje.

<sup>13</sup> Glej npr. odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 19/2007 z dne 8. 10. 2009 (oškodovanki je spodrsnilo na poledenelem in neposutem cestišču, odgovornost države kot upravljavca in cestnega podjetja kot vzdrževalca).

<sup>14</sup> Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča z dne 14. 11. 2002 v zadevi U-I-169/00, po kateri naročnik (država) v postopku oddaje javnih naročil ne izvaja oblastne funkcije, ampak sklepa civilna razmerja z enakopravnimi subjekti civilnega prava. Zato v primeru protipravnega ravnanja države ne odgovarja na podlagi čl. 26 URS, ampak na podlagi splošnih pravil obligacijskega prava.

<sup>15</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča v zadevi št. Up-695/11-15 z dne 10. 1. 2013.

<sup>16</sup> Glej odločbo iz prejšnje op., op. 7.

## 2.3. Protipravnost

### a) Splošno

Protipravnost (nedopustnost) ravnanja na splošno pomeni ravnanje v nasprotju s pravom. Protipravnost ravnanja pomeni 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« drugemu povzročiti škodo (*neminem laedere*, čl. 10 OZ), kajti to, da je bila nekomu povzročena škoda, še ne pomeni, da je bila povzročena protipravno.

Potrebna je ugotovitev, da je subjekt ravnal v nasprotju s svojo dolžnostjo oziroma ni ravnal tako, kot bi bilo v konkretnih okoliščinah prav. Vsebinsko dolžnosti oziroma ravnanja v skladu s pravom določajo (zapisane in nezapisane) pravne norme, iz namena katerih lahko razberemo, katere interese tretjih oseb, potencialnih oškodovancev, varujejo. Kaj je prav, namreč določajo tudi upravičena pričakovanja tretjih oseb. Povzročitelj škode torej ravna protipravno, če na nedovoljen način prekrši pravo, ki varuje nek zavarovani interes tretjega (oškodovanca).<sup>17</sup> Vrhovno sodišče v sodbi iz leta 2012 poudarja, da morajo biti tretje osebe, glede katerih izvajalec oblasti krši svoje dolžnosti v zvezi z izvajanjem oblasti, vnaprej določene ali določljive oziroma mora iti za vnaprej določen ali določljiv krog oseb.<sup>18</sup>

Zgoraj omenjena sodba Ustavnega sodišča ta koncept spreminja, saj omogoča odgovornost države tudi v primerih, ko gre za kršitev splošnih dolžnosti, ki niso usmerjene proti določenim oziroma določljivim posameznikom.

Pojem protipravnosti je treba napolniti tudi z upoštevanjem narave protipravnega ravnanja državnega organa ali nosilca javnih pooblastil ter konkretnih okoliščin. V vsakem primeru je treba ugotoviti, ali je očitano ravnanje takšen poseg v pravne interese oškodovanca, da

<sup>17</sup> Prim. Cigoj, *Obligacije*, Uradni list, Ljubljana, 1976, str. 426, ter odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 134/2007 z dne 10. 9. 2009.

<sup>18</sup> Glej odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi III Ips 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 določene ali določljive osebe (ali do vnaprej določenega ali določljivega kroga oseb). Pri presoji odgovornosti države merilo protipravnosti njenega ravnanja določa praktično tudi že standard njenega dolžnega skrbnega ravnanja,« ter odločbo Vrhovnega sodišča (gospodarskega oddelka) v zadevi III Ips 123/2009 z dne 29. 3. 2011, tč. 9 in 10: »Iz besedila 26. člena Ustave namreč izhaja, da je predpostavka pravice do povračila škode (in s tem 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 sodijo ravnanja (ali opustitve), ki so zoper dolžnost varovati pravno zavarovane interese tistih tretjih, ki jih prizadeva opravljanje (konkretne) službe določenega (državnega) organa.« »Protipravno ravnanje tako odškodninsko odgovornost utemelji in obenem omeji. Po poti definiranja kršitve dolžnosti varovanja pravno zavarovanih interesov namreč opredeli tretjega – oškodovanca in s tem (konkretno) odškodninsko razmerje«. Glej tudi Jadek Pensa, *Komentar 26. člena Ustave RS*, v: Šturm, Lovro (ur.), *Komentar Ustave RS*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, r. št. 12, str. 297.

mu pravni red pripisuje protipravnost.<sup>19</sup> 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 protipravno deluje, lahko razlikujemo protipravnost splošnih in posamičnih pravnih aktov ter protipravnost siceršnjih ravnanj.

### *b) Zakonodajna protipravnost*

Pri zakonodajni protipravnosti gre za nasprotje z dolžnostjo izdaje nekega predpisa. Za nasprotje ne gre le takrat, ko organ izda protipraven akt, ampak tudi takrat, ko v nasprotju z izrecno obveznostjo opusti izdajo akta.<sup>20</sup> Po sodni praksi Vrhovnega sodišča pa dejstvo, da je Ustavno sodišče nek predpis zaradi neskladnosti z Ustavo razveljavilo, samo po sebi še ne pomeni zakonodajne protipravnosti, ampak lahko odškodninsko odgovornost zaradi ravnanja zakonodajalca utemeljijo le najhujše kršitve ustavnih določb oziroma kršitve temeljnih civilizacijskih standardov.<sup>21</sup> 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 na naslednjih volitvah priložnost voliti druge predstavnike, vendar pa je 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.

Za tak primer bi lahko šlo, če bi DZ sprejel zakon o izvensodnem pobijanju ali o zapiranju ljudi v koncentracijska taborišča. Nikakor pa sem ne sodi denimo zakon o sistemu plač v javnem sektorju, zato je odločitev Višjega sodišča v Kopru, ki je v sprejemu zakona, katerega posledica je bila uvrstitev tožeče stranke (višjega sodnika) v nižji plačni razred, videlo poseg v temeljni civilizacijski standard, zgrešena.<sup>22</sup> Ta problem je treba rešiti drugače. Država lahko plačuje javne uslužbenke 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, potem 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, zanje pa politično odgovarja, naloga rednega sodstva pa načeloma ni naknadno spreminjanje teh odločitev v individualnih odškodninskih sporih.

<sup>19</sup> Bukovec, Pravica do povračila škode po 26. členu Ustave v praksi sodišč, PP 34/2008, str. V.

<sup>20</sup> Glej odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 342/2004 z dne 14. 4. 2005, v kateri je šlo za smrtno nesrečo na šolskem izletu (deklici je z višine padel kamen na glavo), država pa naj bi bila odgovorna za nesprejem ustrezne zakonodaje, ki bi pooblašчала katerikoli organ v državi za nadzor nad varnostjo potrošnikov. Sodišče v tem ni videlo protipravnosti.

<sup>21</sup> Glej odločbo Vrhovnega Sodišča z dne 24. 6. 2009 v zadevi II Ips 800/2006.

<sup>22</sup> Glej sodbo VSK z dne 4. 6. 2013 v zadevi Cp 217/2013. Glej tudi sodbo Okrajnega sodišča v Idriji z dne 31. 1. 2013 (P 40/2012).



### *c) Protipravnost posamičnega akta – sodne odločbe*

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 sodba, ki jo izda sodnik, še ni protipravna že zato, ker jo višje sodišče razveljavi ali spremeni, ker je nepravilna ali nezakonita.<sup>23</sup> V Sloveniji je sojenje večstopenjsko, zato so različni odgovori sodišč na isto vprašanje pričakovani. Strah pred odškodninskimi zahtevki ne sme ohromiti 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.<sup>24</sup> Za tak primer gre npr., ko sodišče ne uporabi veljavnega zakona.<sup>25</sup> Če je to možno, mora stranka (oškodovanec) v samem postopku do pravnomočnosti oziroma 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 smotrna 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.<sup>26</sup>

### *d) Protipravnost siceršnjih ravnanj*

Tudi protipravnost siceršnjega ravnanja državnih organov, organov lokalne skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil predpostavlja ravnanje v nasprotju s pravom. Ob vprašanju, kako država odgovarja za siceršnje ravnanje – zlasti za opustitve –, se je razvila zanimiva sodna praksa. V nadaljevanju si bomo ogledali nekaj primerov.

## **2.4. Nekateri primeri odgovornosti države za siceršnja ravnanja**

### *a) Odgovornost države za kazniva dejanja posameznikov?*

Zastavlja se vprašanje, ali in kako država posamezniku odškodninsko odgovarja, če mu je škodo povzročil drug posameznik. ESČP je denimo na podlagi čl. 2 EKČP (pravica do življenja)

<sup>23</sup> Glej odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 406/95 z dne 18. 10. 1995.

<sup>24</sup> Glej odločbo Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 110/2012 z dne 12. 7. 2012.

<sup>25</sup> Glej denimo odločbo VSM v zadevi I Cp 1902/2010 z dne 17. 3. 2011, v kateri sodišče ni uporabilo jasnih in kogentnih določb ZVPot. Podatkov o morebitnem odškodninskem zahtevku sicer ni.

<sup>26</sup> Glej odločbo Vrhovnega sodišča (gospodarskega oddelka) v zadevi III Ips 123/2009 z dne 29. 3. 2011, tč. 20.

razsodilo, da je država dolžna vzpostaviti učinkovit in neodvisen pravosodni sistem, ki naj preganja kazniva dejanja, razišče umore in kaznuje krivce, v tem smislu pa tudi preventivno deluje.<sup>27</sup> Vendar to ne pomeni, da država avtomatično odgovarja, če kljub temu nekdo neko ga umori ali poškoduje. Iz konkretnih okoliščin lahko izvira tudi obveznost zaščititi osebe, katerih življenja s kaznivimi dejanji ogrožajo drugi ali se ogrožajo celo same (nevarnost samomora). Država odgovarja, če so bile državnim organom okoliščine konkretne ogroženosti določljivih oseb znane oziroma bi jim morale biti znane, pa niso izvedli nobenega izmed ukrepov, s katerim bi bilo mogoče razumno odvrniti nevarnost.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> Če država za ogroženost konkretne osebe ne ve, je tudi ne more zaščititi. Nihče ne more pričakovati absolutnega varstva pri vseh vsakdanjih dejavnostih.<sup>30</sup>

Slovensko Vrhovno sodišče je zavrnilo zahtevek na povrnitev škode zaradi protipravnega ravnanja policije v primeru, v katerem je mladoletni gojenec vzgojnega zavoda, ki je bil nevaren, pobegnil iz zavoda; policiji, ki ga je nato prijel, je dvakrat pobegnil, med begom pa napadel in poškodoval oškodovanca. Presodilo je, da predpisa, ki opredeljuje naloge policije,<sup>31</sup> ni mogoče razlagati v smislu, da je policija dolžna preprečiti vsako kaznivo dejanje, ampak je treba upoštevati, ali so policisti v konkretnih okoliščinah to obveznost mogli izpolniti.<sup>32</sup>

Zavrjen je bil tudi zahtevek zoper državo, ki naj bi odškodninsko odgovarjala, ker policija ni izsledila ukradenega avtomobila.<sup>33</sup> 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 kasneje 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.

Za drugačno rešitev, ki odstopa od omenjenih dveh primerov in tudi sodne prakse ESČP, pa se je Vrhovno sodišče odločilo v primeru, v katerem je državi naložilo odgovornost za škodo

<sup>27</sup> ESČP, sodba z dne 24. 10. 2002 v zadevi Mastromatteo proti Italiji, glej tudi sodbo z dne 22. 3. 2001 v zadevi Strelitz, Kessler in Krenz proti Nemčiji.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> J. Meyer-Ladewig, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 3. izd., Beck, München, 2011, čl. 2, r. št. 12.

<sup>30</sup> Glej odločbo ESČP z dne 1. 3. 2005 v zadevi Bone proti Franciji, v kateri je otrok izstopil iz vlaka na napačni strani in ga je povozil drug vlak.

<sup>31</sup> Glej čl. 3 Zakona o policiji (Ur. l. RS, št. 49/1998, zadnja sprememba 40/2012).

<sup>32</sup> Vrhovno sodišče, odločba v zadevi II Ips 925/2008 z dne 16. 2. 2012.

<sup>33</sup> Glej VSL II Cp 410/1999 z dne 15. 12. 1999.

(umor), ki jo je povzročil posameznik.<sup>34</sup> Država namreč ni vedela in ni mogla vedeti za ogroženost kasnejše žrtve. Protipravnost je sodišče prepoznalo v tem, da naj bi slovenski »organi pregona« ne bili dovolj aktivni pri kazenskem pregonu storilca za neki drug umor, ki naj bi se pred časom zgodil v tujini. Čeprav za to dejanje v Sloveniji ni bilo dovolj dokazov, je sodišče menilo, da bi bili morali organi pregona storilca v Sloveniji pripreti, saj je bil nevaren; če pa bi bil v priporu, ne bi mogel umoriti žrtve. Sodba Vrhovnega sodišča temelji na zgrešenem konceptu odgovornosti države za nevarnega posameznika. Iz nje izhaja obveznost organov pregona (države), da škodno nevarnost, ki izhaja od tega posameznika, nevtralizirajo, sicer bo država povrnila škodo, ki jo bo povzročil. Od države seveda ni mogoče pričakovati, da bo vsakemu posamezniku garantirala varstvo pravic pred posegi drugih posameznikov.<sup>35</sup> V primerih, kot je ta, v katerem je storilec umrl brez premoženja za povrnitev škode, se zdi veliko primernejša uporaba povrnitvene sheme po ZOŽKD.<sup>36</sup>

### *b) Odgovornost države za varno uporabo javnega dobra?*

V zadevi, v kateri je škoda nastala, ko je na težko dostopnem kamnitem obalnem območju pod naravnimi klifi, kjer ni urejene plaže niti urejene poti, kot posledica naravnih erozijskih procesov na oškodovanko med sprehodom padel kamen, je Višje sodišče v Ljubljani odgovornost države utemeljilo s tem, da je priobalno zemljišče javno dobro, za varnost in zdravje uporabnikov določenega javnega dobra pa naj bi odgovarjala država kot upravljavec javnega dobra.<sup>37</sup> Po mnenju sodišča bi bila država na vse možne dostope na sporno mesto dolžna postaviti opozorilne table z napisom »prehod na lastno odgovornost«. Stališče sodišča je napačno. Država ne more zagotavljati varnosti vsem uporabnikom vsega javnega dobra. Zgolj okoliščina, da nekje obstaja določena nevarnost, še ne pomeni, da nekdo zanjo tudi odgovarja. Enako velja za naravne vrednote. Tudi vzpon na Triglav je lahko nevaren, vendar planinec od države ne more zahtevati povrnitve škode, češ da bi mu morala preprečiti izlet v gore oziroma postaviti opozorilne table na prav vse možne dostope. Površina Slovenije pač ni v celoti varna in tudi ni v celoti pokrita z območji, na katerih nekdo odgovarja za varnost. Poleg tega pa opozorilne table ne vzpostavljajo ravnanja na lastno odgovornost, saj to obstaja samo po sebi.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Vrhovno sodišče, sodba v zadevi II Ips 280/2010 z dne 26. 2. 2012. Gre za umor Ljubice Ulčar, ki ga je zagrešil znani slovenski morilec Silvo Plut, ki je kasneje, v zaporu, storil samomor.

<sup>35</sup> Več: Možina, Odškodninska odgovornost države za kazniva dejanja posameznikov, Revija za kriminalistiko in kriminologijo 1/2014.

<sup>36</sup> Zakon o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOŽKD), Ur. l. RS, št. 101/2005.

<sup>37</sup> VSL II CP 3750/2009 z dne 3. 6. 2010.

<sup>38</sup> Več o sodbi: Možina, Odgovornost države za padajoče kamenje, Pravna praksa 2/2011, str. 6.

### c) *Odgovornost za informacije*

Država lahko odgovarja tudi za informacije, ki jih podaja, oziroma 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 zanesa na pravilnost informacije, ponudnik pa ve oziroma mora vedeti, da se bo prejemnik na informacijo zanesel.<sup>39</sup> Tako je Vrhovno sodišče utemeljilo odgovornost občine za nepravilno lokacijsko informacijo.<sup>40</sup> Lokacijska informacija je uradni podatek o prostorskem režimu na določenem področju, ki je namenjen tudi zagotavljanju investicijske varnosti.

Sodišče je državi prisodilo odgovornost tudi zaradi opustitve obvestila.<sup>41</sup> Oškodovanka se je poškodovala pri padcu na poškodovani pešpoti ob stavbi okrajnega sodišča in si zlomila zapestje. Razlog za padeč je Vrhovno sodišče videlo v tem, da so se posedle plošče, s katerimi je bila tlakovana pot, le v majhnem delu (15 %) pa v prispevku oškodovanke zaradi lastne nepazljivosti, kljub temu, da je oškodovanka pot poznala, da je bilo vreme sončno in da ni šlo za nevarno stvar. Ob tem pa zemljišče 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 posednost plošč in bi moralo kot dober gospodar obvestiti o tem tistega, ki je bil dolžan poskrbeti za sanacijo poti. Izpolnjena obveznost bi po mnenju Vrhovnega sodišča preprečila nastanek škode. Vrhovno sodišče je kot odločilno izpostavilo okoliščino, da oškodovanki »zaradi posednosti varno gibanje po poti ni bilo zagotovljeno« (brez podatka, ali gre za javno cesto oziroma pot). Ob tem velja opozoriti, da se kljub zatrjevanju, 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 do oškodovanke izjemno velikodušno oceno njenega prispevka, je konstrukcija odgovornosti v tej zadevi sila nenavadna. Odgovarjal bi lahko kvečjemu subjekt, ki je zavezan to pot vzdrževati, ne pa subjekt, ki bi ga lahko na to opozoril.

### d) *Odgovornost države za okolje*

Slovenska Ustava določa pravico vsakogar do zdravega življenjskega okolja v skladu z zakonom (čl. 72 odst. 1 URS). Ta pravica ni uvrščena v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. Iz Ustave tudi ne izhaja, da bi država vsakomur garantirala zdravo življenjsko okolje oziroma da bi za čezmerne posege vanj s strani drugih subjektov odškodninsko odgo-

<sup>39</sup> Vrhovno sodišče, odločba v zadevi II Ips 103/2009.

<sup>40</sup> Prav tam.

<sup>41</sup> Sodba Vrhovnega sodišča z dne 27. 11. 2003 v zadevi II Ips 586/2002.

varjala. Ustava obveznost države opredeljuje kot skrb za zdravo življenjsko okolje, zakon pa določa pogoje in načine za opravljanje gospodarskih in drugih dejavnosti (čl. 72 odst. 2 URS). Določa še, da pogoje in obseg odškodninske odgovornosti povzročitelja za škode v življenjskem okolju ureja zakon (čl. 72 odst. 3 URS). Iz Ustave pa ne izhaja, da bi država vsakomur garantirala zdravo življenjsko okolje oziroma da za (čezmerne) posege vanj odškodninsko odgovarja.

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) glede odprave posledic čezmernega obremenjevanja okolja, vključno z odškodninsko odgovornostjo, določa objektivno odgovornost povzročitelja.<sup>42</sup> Pojem okoljske škode ni enak civilnopravnemu pojmu škode, zakon ga opredeljuje kot večjo škodo, povzročena posebnim delom okolja.<sup>43</sup> Država je dolžna odpravljati posledice čezmerne obremenitve subsidiarno, tj. če stroškov ni mogoče naložiti povzročiteljem ali posledic ni mogoče drugače odpraviti (načelo subsidiarnega ukrepanja).<sup>44</sup> Vendar pa to ne pomeni, da država (ali občina) odškodninsko odgovarja posameznikom zaradi posledic čezmerne obremenitve okolja. Stroški subsidiarnega ukrepanja države ali občine namreč ne pokrivajo stroškov odškodninskih zahtevkov oškodovancev zaradi posledic čezmerne obremenitve okolja.<sup>45</sup> Vendar pa s tem ni izključena odgovornost povzročitelja okoljske škode nasproti tretjim osebam v skladu z Obligacijskim zakonikom.<sup>46</sup>

Slovenska sodišča so v odškodninskih sporih državo zelo pogosto obsojala na plačilo odškodnino zaradi posega v pravico posameznikov do zdravega okolja. Pri tem so se opirala na obligacijskopravno varstvo okolja, ki omogoča širše varstvo od upravnopravnega.<sup>47</sup> Znana je denimo množica več tisoč tožb stanovalcev ob cesti Pesnica–Vučja vas ter stanovalcev Cankarjeve in Tišinske ulice v Murski Soboti. Dokler ni bila zgrajena pomurska avtocesta, je celoten potniški in tovorni cestni promet (zlasti mednarodni, z Madžarsko), potekal po cesti skozi naselja. Ljudje so zato trpeli povečan hrup, tresljaje ter druge vplive ceste. Prebivalci so svoje odškodninske zahtevke oprli na obligacijskopravni institut imisije, v skladu s katerim je mogoče zahtevati povrnitev škode, nastale zaradi sicer splošno koristne in dovoljene dejavnosti, kolikor škoda presega običajne meje (čl. 133 odst. 3 OZ). V sodni praksi in teoriji velja, da ta odškodninski zahtevek ni odvisen od krivde.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Glej čl. 9 Zakona o varstvu okolja (ZVO-1), Ur. l. RS, št. 41/2004, zadnja sprememba 57/2012. Pojem okoljske škode se sicer razlikuje od obligacijsko-pravnega pojma škode, glej opredelitev v čl. 3 (tč. 6.8.2) ter čl. 110b.

<sup>43</sup> Glej čl. 3 tč. 6.8.2. ter čl. 110b ZVO-1.

<sup>44</sup> Glej čl. 11 odst. 1 in 2 ter čl. 110a ZVO-1.

<sup>45</sup> Glej čl. 11. odst. 5 ZVO-1.

<sup>46</sup> Glej čl. 110a odst. 6 ZVO-1.

<sup>47</sup> Glej Damjan, Množični zahtevki zaradi posegov v zdravo življenjsko okolje, *Pravni letopis* 2011, str. 243.

<sup>48</sup> Glej Jadek-Pensa, v: Juhart/Plavšak (ur.), *OZ s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2003, čl. 133, str. 763.

Sodišča so državo, ki je »dopustila« tovorni promet skozi naselja, štela za povzročitelja onesnaževanja. To so utemeljila s tem, da država zaračunava takse za uporabo cest, katerih namen je pokritje stroškov, med drugim stroškov odškodnin zaradi onesnaževanja zraka in zmanjševanja posledic hrupa in prometa, zato je tudi zavezana za plačilo odškodnin zaradi čezmerne obremenjevanja okolja.<sup>49</sup> V tem smislu so sodišča obveznost države glede okolja razumela kot garancijo zdravega življenjskega okolja vsem prebivalcem v smislu, da posegi v okolje ne bodo preseгли določenih (predpisanih, običajnih) vrednosti, v nasprotnem primeru pa bo država povrnila škodo.<sup>50</sup> Štela so, da je bila prebivalcem s prometom obremenjenih naselij kršena ustavna pravica do zdravega življenjskega okolja, posledica pa je odškodninska odgovornost države glede na 10. in 79. čl. Zakona o varstvu okolja<sup>51</sup>

Vrhovno sodišče je že v letu 1993 v primeru, kjer je oškodovanca motil pretiran in dolgotrajen hrup iz sosedove mizarске delavnice, pravico do zdravega življenjskega okolja iz čl. 72 URS štelo med osebnostne pravice, poseg vanjo pa sankcioniralo z denarno odškodnino za duševne bolečine.<sup>52</sup>

To sodno prakso so sodišča uporabila tudi v množičnih zahtevkih zoper državo zaradi vplivov ceste. Štela so, da so hrup, tresljaji in drugi vplivi ceste na osebnostne pravice prebivalcev vplivali v takšni meri, da je mogoče priznati denarno odškodnino za duševne bolečine zaradi posega v osebnostne pravice. Sodišča so menila, da so prebivalci zaradi ceste »trpeli psihično neugodje (nespečnost, nezbranost, nervoznost ipd.)«<sup>53</sup> v obsegu, ki presega normalne, običajne meje v tem okolju.<sup>54</sup> Sodišča so se v sodbah ukvarjala predvsem z višino odškodnine za nepremoženjsko škodo (praviloma glede na oddaljenost stanovanja od ceste ter glede na čas izpostavljenosti). Kolikor je razvidno (in v okviru postavljenih trditev), sodišča niso obravnavala vprašanja možnosti ukrepov varstva pred hrupom in morebitnih kršitev dolžnosti zmanjševanja škode.

<sup>49</sup> Vrhovno sodišče, sodba v zadevi II Ips 940/2007 z dne 24. 1. 2008.

<sup>50</sup> Glej npr. VSM v sodbi Cp 231/2011 z dne 7. 9. 2011: »Tožnik kot oškodovanec je upravičen do pravične denarne odškodnine po kriterijih iz 179. člena Obligacijskega zakonika (v nadaljevanju OZ), za telesne bolečine, duševne bolečine in za strah, ki izvirajo iz posega v njihovo pravico do zdravega življenjskega okolja, ki je ustavna pravica in pripada vsakomur, država pa jo mora zagotavljati, pri čemer tak poseg predstavlja v našem primeru imisija hrupa, nad tolerančno mero«.

<sup>51</sup> Vrhovno sodišče, sodba v zadevi II Ips 940/2007 z dne 24. 1. 2008. Tudi v tistem času veljavni ZVO je, sicer z nekoliko drugačnim besedilom, določal načelo odgovornosti povzročitelja, odgovornost (le) glede subsidiarnega ukrepanja pa je nalagal tudi državi oziroma občini. Glej čl. 9 ZVO, kot je veljal denimo v letu 2004 (Ur. l. RS, št. 32/1993, zadnja sprememba 107/2004).

<sup>52</sup> Vrhovno sodišče, sodba v zadevi II Ips 507/92 z dne 25. 3. 1993.

<sup>53</sup> Vrhovno sodišče, sodba v zadevi II Ips 260/2011 z dne 5. 9. 2013,

<sup>54</sup> Vrhovno sodišče, sodba v zadevi II Ips 170/2009 z dne 26. 3. 2009.

Prebivalci, ki živijo ob prometni cesti, so na neki način žrtve izvajanja splošno koristne dejavnosti, zato so načeloma – podobno kot pri razlastitvi – upravičeni do nadomestila, saj se je moral njihov interes umakniti javnemu interesu.<sup>55</sup> Po drugi strani pa se zdi, da utegne biti avtomatičen prenos načela (objektivne) odgovornosti povzročitelja za čezmerne imisije, ki se je razvilo v odškodninskih razmerjih med zasebnopravnimi subjekti, na državo, ki je »dopustila« uporabo določene infrastrukture, pretiran. Vendarle bi se kazalo vprašati, ali je imela država pri svojih odločitvah o poteku prometa po teh cestah na voljo ustrezne alternative (naj bi zaprla vse ceste proti Madžarski?), pa se je odločila narobe. Ker so sodišča očitno štedila, da država objektivno odgovarja, se o njeni krivdi niso spraševala, prav tako v sodbah ni konkretno izkazana protipravnost.

Vprašanje, ali država prebivalcem odgovarja za posege v okolje, je bilo sporno že v starejši sodni praksi. Hrvaško vrhovno sodišče je denimo zavrnilo odgovornost »družbenopolitične skupnosti«, katere organ je izdal dovoljenje za graditev naprav, za škodo, ki izvira iz imisij iz teh naprav.<sup>56</sup> Po drugi strani je bosansko-hercegovsko vrhovno sodišče priznalo odškodnino v breme imetnika voda visoke napetosti (torej državnega podjetja, države) zaradi zmanjšane možnosti uporabe družinske hiše zaradi prevelike bližine visokonapetostnega voda, čeprav je bil zgrajen na podlagi odobritve pristojnega organa.<sup>57</sup>

Sodna praksa ESČP glede obveznosti države na področju varstva okolja, praviloma na podlagi čl. 8 EKČP (pravica do zasebnega in družinskega življenja), ne daje opore za stališče, da mora država vsem zagotavljati pravico do mirnega in čistega okolja. Vendar pa lahko zaradi posegov v okolje pride tudi do posega v zasebno in družinsko življenje. V primeru *Hutton* in drugi proti Združenemu kraljestvu, kjer je šlo za nočni hrup v okolici letališča Heathrow, je sodišče odločilo, da država ni neposredno posegla v pravico posameznikov do zasebnega in družinskega življenja, saj letališča in letal neposredno ne upravlja.<sup>58</sup> Vendar pa je država dolžna sprejeti razumne in primerne ukrepe za zagotovitev pravice iz čl. 8 EKČP, pri tem pa mora zasledovati pravično ravnovesje med nasprotujočimi si interesi posameznika in skupnosti. Glede tega, kako to doseže, ima država diskrecijsko pravico. Vendar na posebej občutljivem področju varstva okolja zgolj sklicevanje na gospodarsko blaginjo države samo po sebi ne more pretehtati nad interesi posameznikov. Veliki senat ESČP je presodila, da država ni prekoračila diskrecijske pravice, poleg tega pa je sprejela ustrezne ukrepe za zmanjšanje učinkov letalskega hrupa. Slednji tudi ni vplival na cene nepremičnin in ljudje so se lahko preselili drugam brez finančne

<sup>55</sup> Glej tudi Juhart, Zahtevki zaradi opravljanja splošno koristne dejavnosti, *Podjetje* in delo 6-7/2009, str. 1302.

<sup>56</sup> Glej sodbo VS Hrvaške v zadevi Gž 4236/77 z dne 15. 8. 1978, cit. po Strochsack, *Obligacijska razmerja II*, Uradni list, Ljubljana, 1990, str. 57.

<sup>57</sup> VS BiH, rev. 32/83 z dne 21. 4. 1983, cit. po: Strochsack, *Obligacijska razmerja II*, Uradni list, Ljubljana, 1990, str. 56.

<sup>58</sup> Glej ESČP, sodba v zadevi *Hutton* in drugi z dne 2. 10. 2001.



izgube. ESČP pa je tu ugotovilo, da je bilo pravno varstvo pred angleškimi sodišči omejeno na klasične koncepte angleškega prava in ni omogočalo ugotavljanja, ali je bila ureditev o letalskem hrupu utemeljena omejitev pravic posameznikov, zato je ugotovilo kršitev člena 13 EKČP (pravica do pravnega sredstva), za katero pa ni prisodilo odškodnine.

## 2.5. Neposredna odgovornost države in regresni zahtevek zoper povzročitelja škode

Ustava v čl. 26(2) določa, da lahko oškodovanec v skladu z zakonom zahteva odškodnino tudi neposredno od povzročitelja škode. Tak zakon je Zakon o javnih uslužbencih, ki v čl. 135 (2) določa, da »javni uslužbenec«<sup>59</sup> tretji osebi neposredno odgovarja za škodo, ki jo povzroči pri delu ali v zvezi z delom, vendar le, če je škodo povzročil naklepno. Uradnik sam je torej neposredne (osebne) odškodninske odgovornosti v veliki meri razbremenjen, odgovornost pa je prenesena na državo. Namen razbremenitve neposredne odgovornosti uradnikov je v spodbujanju njihove samoiniciativnosti oziroma samostojnosti pri delu. Seveda v tem primeru oškodovancu odgovarja tudi država, odgovornost uradnika in države pa je solidarna. Enaka je tudi ureditev odgovornosti delodajalca za delavce v čl. 147(2) OZ.

Uradnik (javni uslužbenec) pa je državi – svojemu delodajalcu – regresno zavezan: če država izplača oškodovancu odškodnino, lahko v primeru, da je bila škoda povzročena namenoma ali s hudo malomarnostjo, zahteva povrnitev škode od javnega uslužbenca.<sup>60</sup>

Vsi, ki ravnajo v imenu države oziroma izvršujejo javna pooblastila, pa ne sodijo med javne uslužbence. To velja predvsem za funkcionarje v državnih organih ali organih lokalnih skupnosti. Kot poudarja Vrhovno sodišče, je treba od delavcev v javnem sektorju razlikovati člane državnih organov: medtem ko je za prve upravičena uporaba pravil o odškodninski odgovornosti za ravnanje drugega, gre pri drugih za lastno ravnanje države, zato zanje neposredno odgovarja država.<sup>61</sup> Tu se uporabljajo pravila o odgovornosti pravne osebe za ravnanje njenega organa iz čl. 148(1) OZ, ki ne določajo osebne odgovornosti. V primeru sodnikov in državnih tožilcev zakon ne določa njihove neposredne (osebne) odškodninske odgovornosti,

<sup>59</sup> V skladu s čl. 1 ZJU je javni uslužbenec vsak posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, tj. v državnih organih oziroma upravi lokalnih skupnosti, z izjemo državnih organov in organov lokalnih skupnosti. V javni sektor nadalje sodijo zaposleni v javnih agencijah, javnih skladih, javnih gospodarskih zavodih in drugih osebah javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega ali občinskega proračuna. Del javnega sektorja pa niso javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima država oziroma občina večinski delež ali prevladujoč vpliv.

<sup>60</sup> Glej čl. 139 ZJU ter čl. 147(3) OZ, s tem da je uveljavljanje regresne odgovornosti »delavca« časovno omejeno na šest mesecev od izplačila odškodnine.

<sup>61</sup> Glej sodbo VS v zadevi II Ips 111/2009 z dne 10. 9. 2012, tč. 12–13.



kajti zagotovljena mora biti neodvisnost njihovega delovanja.<sup>62</sup> Njihova osebna odškodninska odgovornost, poleg odgovornosti države zanje, namreč ne bi – tako kot nasploh institut odškodninske odgovornosti države – služila uresničevanju načela pravne države, ampak prej discipliniranju posameznega sodnika ali državnega tožilca.<sup>63</sup> Na vprašanje, ali so sodniki, državni tožilci in drugi državni organi državi regresno zavezani, bi bilo mogoče na podlagi čl. 148(2) OZ odgovoriti pritrdilno, vendar se glede osebne regresne odškodninske odgovornosti sodnika pojavljajo enaki pomisleki glede njihove samostojnosti in neodvisnosti.<sup>64</sup>

Neposredna odškodninska odgovornost sodnika oškodovancu pa bi prišla v poštev, če bi bila njegova kršitev službenih dolžnosti takšne narave in intenzivnosti, da bi pomenila npr. kaznivo dejanje protizakonitega, 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 kaznivega dejanja, potem ni videti razloga, da storilec ne bi odgovarjal tudi odškodninsko.

## 2.6. Odgovornost države za kršitve prava EU

V pravu EU je vzpostavljeno načelo odškodninske odgovornosti države članice EU posameznikom zaradi kršitve prava EU. Doktrino je razvilo Sodišče EU v letu 1991 v zadevi Francovich.<sup>65</sup> Država članica odškodninsko odgovarja posameznikom, ki so utrpeli škodo 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 učinkovitost prava Skupnosti.<sup>66</sup> Predpostavke za povrnitev škode so, (1) da je namen kršenega pravila v zagotovitvi pravic posameznikom, katerih vsebina je določena oziroma določljiva in nepogojna, (2) da je kršitev dovolj resna in (3) da je nastala

<sup>62</sup> Zobec, *Neposredna civilna odgovornost sodnikov*, Pravna praksa 19/2005, str. 6, ter sodba iz prejšnje op., tč. 23.

<sup>63</sup> Sodba VS v zadevi II Ips 111/2009 z dne 10. 9. 2012, tč. 33.

<sup>64</sup> Da sodniki niso regresno zavezani, meni Zobec, *Civilna odgovornost za sodniške napake* (v tem zvezku).

<sup>65</sup> Sodba Sodišča ES z dne 19. 11. 1990 v združenih zadevah Francovich in drugi proti Republikli Italiji (C-6 in 9/90), tč. 35. Tožniki so bili zaposleni pri delodajalcu, ki je šel v stečaj in ni mogel izplačati plač. Italijanski zakonodajalec pa je zamujal s prenosom Direktive 80/987 o varstvu delavcev v primeru insolventnosti delodajalca (danes direktiva 2008/94/ES). Nekoliko ironično: Andrea Francovich, po katerem je bila poimenovana doktrina odškodninske odgovornosti države za kršitve prava EU, na koncu odškodnine ni dobil, saj njegov zahtevek ni sodil na področje uporabe direktive. Glej sodbo Sodišča ES z dne 9. 11. 2003 (C-479/93) ter van Dam, *European Tort Law*, Oxford University Press, 2006, str. 32.

<sup>66</sup> 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. 5. 1996 v zadevi Hedley Lomas (C-5/94), tč. 24; z dne 8. 10. 1996 v združenih zadevah Dillenkofer in drugi (C-178/94, C-179/94 in od C-188/94 do C-190/94), tč. 20, in z dne 2. 4. 1998 v zadevi Norbrook Laboratoires (C-127/95), tč. 106.

škoda (4) ter da je med kršitvijo in škodo neposredna vzročna zveza.<sup>67</sup> Država torej za neprenos evropskega prava odgovarja posameznikom kot celota, ne da bi bilo potrebno protipravnost ravnanja konkretno izkazati.

Država članica pa ni odškodninsko odgovorna le tedaj, kadar pravo Skupnosti z nepravilnim prenosom oziroma neprenosom direktive kršita njen zakonodajalec ter vlada, ampak tudi tedaj, kadar ga kršijo drugi organi – denimo z neuporabo ali nepravilno uporabo prava EU. Tako država članica odgovarja za ravnanje svojih upravnih organov,<sup>68</sup> 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 posamezniku neposredna vzročna zveza.<sup>69</sup> Da bi ugotovilo, ali je kršitev dovolj resna, mora sodišče ugotoviti, ali je kršitev očitna, upoštevajoč posebno naravo sodne funkcije.<sup>70</sup> Pri tem je treba upoštevati vse okoliščine primera, zlasti pa stopnjo jasnosti in natančnosti kršene določbe, naklepnost kršitve, (ne)opravičljivost pravne zmote, morebitno stališče organov Skupnosti ter kršitev obveznosti predložitve predhodnega vprašanja. Za druga vprašanja povrnitve škode, povzročene s kršitvijo prava EU, se uporabi nacionalno pravo države članice, ki za tak primer ne sme vsebovati predpostavk, ki bi bile manj ugodne od predpostavk podobnih zahtevkov po »čistem« nacionalnem pravu, oziroma predpostavk, zaradi katerih bi bilo v praksi nemogoče ali pretirano težko dobiti odškodnino. Nacionalno pravo se denimo uporabi glede vprašanja zastaranja, prispevka oškodovanca in dolžnosti zmanjševanja škode (npr. z neujeljavljanjem 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.<sup>71</sup>

### 3. Odgovornost države brez protipravnega ravnanja: povrnitvene sheme

V nekaterih primerih predpisi določajo objektivno odškodninsko odgovornost države za določene škode. Odgovornost ne temelji na protipravnem ravnanju države, saj ravnanje države

<sup>67</sup> Glej sodbi Sodišča ES v zadevah Francovich (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 Factortame (C-46/93 in C-48/93), tč. 32; z dne 1. 6. 1999 v zadevi Konle, C-302/97, tč. 62, in sodbo z dne 4. 7. 2000 v zadevi Haim (C-424/97), tč. 27.

<sup>68</sup> Glej Sodbo Sodišča ES z dne 23. 5. 1996 v zadevi Hedley Lomas (C-5/94).

<sup>69</sup> Izrek sodbe Sodišča ES z dne 30. 9. 2003 v zadevi Köbler (C-224/01).

<sup>70</sup> Prav tam, tč. 104 in nasl.

<sup>71</sup> Glej čl. 340 PDEU (prej čl. 288 PES). Veljajo enake predpostavke: kršeno pravilo mora biti namenjeno zagotovitvi pravic 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.

in vprašanje skrbnosti za presojo odgovornosti sploh nista relevantna. Pomembno je le, ali je nastala škoda in da ta škoda izvira iz dogodka, za katerega predpis določa objektivno odgovornost države (temelj odgovornosti). Glede obsega in drugih vprašanj povrnitve se ti predpisi v različni meri opirajo na nepogodbeno odškodninsko pravo OZ, pri čemer ga pogosto tudi modificirajo, npr. z dodatnimi predpostavkami odgovornosti. Nekatere sheme predvidevajo tudi poseben način povrnitve, pri katerem o zahtevkih po poenostavljenem postopku odločajo posebni organi (npr. v okviru ministrstev), ne sodišča, določena pa so tudi tarifi podobna merila obsega zahtevkov.<sup>72</sup>

Objektivna odgovornost države pomeni socializacijo določenega rizika, saj odškodnine prek proračuna bremenijo vse davkoplačevalce. Razlogi, zaradi katerih se država odloči določen riziko razpršiti 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, kjer se družba 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 odškodninska odgovornost zaradi predolгих sodnih postopkov, ki je bila oblikovana zato, da bi država prebivalcem zagotovila pravno sredstvo in se s tem izognila nadaljnjim množičnim obsodbam pred ESČP.

### 3.1. Odgovornost za divje živali

Država objektivno odgovarja za škodo, ki jo povzroči divjad (srna, jelen, gams, zajec, divji prašič itn.) na področjih izven lovnih površin, če zanjo (krivdno) ne odgovarja upravljavec lovišč.<sup>73</sup> Država pod določenimi pogoji objektivno odgovarja tudi za škodo, ki jo povzročijo zavarovane prosto živeče živali, kot npr. medved, volk ali ris.<sup>74</sup> Poseben pogoj odgovornosti je, da je oškodovanec na primeren način kot dober gospodar izvedel vse potrebne ukrepe, da

<sup>72</sup> Glej npr. čl. 56 Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov-1). Oškodovanec mora škodo, za katero je odgovorna RS, prijaviti v treh dneh s pisno prijavo pooblaščenцу, ki ga minister določi z odločbo. Če v osmih dneh ne pride do sporazuma o povrnitvi, pošlje oškodovanec prijavo ministrstvu, pristojnemu za divjad. Ministrstvo izda odločbo, oškodovanec pa lahko s tožbo zahteva odločitev sodišča.

<sup>73</sup> Glej čl. 54 Zakona o divjadi in lovstvu (ZDLov-1, Ur. l. RS, št. 16/2004, 17/2008) ter Uredbo o določitvi divjadi in lovnih dob (Ur. l. RS, št. 101/2004). Za škodo, povzročeno na lovnih površinah, odgovarja upravljavec lovišč (lovska organizacija). Posebna pravila veljajo za škodo, ki nastane ob trku divjadi in vozila: če voznik ni vozil v skladu s predpisi, odgovarja voznik; če je škoda nastala po krivdi upravljavca, odgovarja upravljavec; če pa nobenemu ni mogoče očitati krivde, nosi upravljavec škodo na divjadi in voznik škodo na vozilu.

<sup>74</sup> Glej čl. 54(5) Zakona o divjadi in lovstvu ter čl. 92 in 93 Zakona o ohranjanju narave (ZON, Ur. l. RS, št. 56/1999, 31/2002, 119/2006, 32/2008) in Uredbo o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah (Ur. l. RS, št. 46/2004, 109/2004, 84/2005, 115/2007, 96/2008, 36/2009, 102/2011).

bi škodo preprečil, oziroma, če škode ni bilo mogoče preprečiti na ta način, da je zahteval izvedbo ustreznih ukrepov (npr. postavljanje ograj, ulov) od pristojnega ministrstva. Izven teh okvirov pa država – čeprav so divje živali, ki živijo v naravnem okolju, naravno javno dobro – za škodo, ki jo povzroči divja žival, ne odgovarja, saj so tveganja srečanja s tako živaljo v naravnem okolju in morebitne škode, ki jih povzročijo običajna tveganja, povezani z gibanjem v takem okolju (v danem primeru: ugriz kače).<sup>75</sup>

V odmevnem primeru je sodišče državi naložilo objektivno odgovornost za premoženjsko in nepremoženjsko škodo, ki jo je oškodovanec utrpel ob srečanju z (zavarovanim) rjavim medvedom.<sup>76</sup> Šlo je za člana lovske družine, ki se je še z dvema lovčema v spomladanskem času, ko imajo medvedke mladiče, na osrednjem območju medveda odpravil na kraj, kjer je bil medvedji brlog, pri sebi pa je imel solzivec. Ko je zagledal polico, pred katero je bilo videti razmetan pesek, se je sam spustil navzdol proti polici, ker ga je zanimalo, »kaj se tam dogaja«. Ko se je približal brlogu, ga je napadla medvedka. Utrpel je zelo hude poškodbe. Sodišče je njegov prispevek ocenilo na zgolj 30 %. Ob tem velja spomniti, da čl. 92(1) Zakona o ohranjanju narave (ZON) omogoča le povrnitev premoženjske škode, ki jo povzročijo zavarovani sesalci in ptiči, še to pa pogojuje s tem, da oškodovanec »na primeren način in kot dober gospodar« prej stori vse potrebno, da svoje premoženje obvaruje pred nastankom škode. Sodišče je menilo, da se povrne vsa, ne le premoženjska škoda, kar je poskušalo utemeljiti z Zakonom o divjadi in lovstvu, ki povrnitve škode, ki jo povzroči divjad, ne omejuje na nepremoženjsko škodo, glede škode, ki jo povzročijo zavarovane vrste sesalcev in ptičev, pa se sklicuje na ZON. Zahtevo po predhodni izvedbi primernih ukrepov, ki jo določa ta zakon, je sodišče prezrlo. Med primernimi ukrepi zakon našteva odvratanje, postavljanje ograd, ulov posameznih osebkov in redčenje populacije. Iz tega je mogoče povzeti cilj zakona, ki je kvečjemu v varstvu kmetov, ki jim medved povzroči škodo z napadi na domače živali, pod pogojem, da so izvedli ustrezne varstvene ukrepe. Ne more pa biti zakon namenjen temu, da država objektivno odgovarja za kakršnokoli škodo, ki jo komurkoli povzroči katerikoli sesalec ali ptič s seznama iz priloge Uredbe o zavarovanih prosto živečih živalskih vrstah. Kljub tragičnim posledicam je vendarle mogoče reči, da zakon rizika, ki izhaja iz namernega izzivanja medvedke z mladiči v njenem brlogu, ne bi smel prenašati na davkoplačevalce. Spodbujati bi moral skrbno ravnanje posameznikov v smislu preprečevanja nastanka škode. Ne smemo tudi pozabiti, da družba posameznika, ki utрпи hude poškodbe, pa čeprav je sam odgovoren zanje, nikakor ne pusti na cedilu, ampak mu prek sistemov zdravstvenega in drugih socialnih zavarovanj in dajatev priskoči na pomoč in prevzame velik del škode v smislu zagotavljanja zdravstvenih storitev, nadomestila plače, varstva invalidov itn.

<sup>75</sup> Vrhovno sodišče, odločba v zadevi II Ips 477/2007 z dne 18. 2. 2010.

<sup>76</sup> Glej odločbo Okrožnega sodišča v Ljubljani v zadevi P 68/2009 z dne 15. 12. 2011, ki jo je potrdilo Višje sodišče v Ljubljani v sodbi št. II Cp 1184/2012 z dne 16. 1. 2013.

O smiselnosti objektivne odgovornosti države za škodo, ki jo povzročijo živali, bi veljalo ponovno razmisliti. Prav tako bi bilo treba ponovno oceniti, ali objektivna odgovornost države za škodo, ki jo povzročijo živali zavarovanih vrst, v resnici prispeva k ohranjanju teh vrst.

### 3.2. Odgovornost za neupravičeno obsodbo in neutemeljen odvzem prostosti

Določena je v Zakonu o kazenskem postopku.<sup>77</sup> Ureditev je glede temelja odgovornosti neodvisna od splošnega obligacijskega prava. Če je bil nekdo obsojen za kaznivo dejanje, pa je bil kasneje v novem postopku oproščen oziroma je bil postopek ustavljen, ima pravico do povrnitve škode od države, ne glede na to, da država – če se je držala predpisanih postopkov – ni ravnala protipravno. Posameznikova škoda je vendarle posledica ravnanja države.

Država izjemoma ne odgovarja, če je k obsodbi s svojim krivim pričanjem ali na drug način namenoma prispeval oškodovanec sam. Če je bil nekdo v priporu, pa ni bil uveden kazenski postopek oziroma je bil postopek uveden, pa je bil v njem oproščen oziroma je bil postopek ustavljen, lahko prav tako zahteva povrnitev škode od države. Enako velja, če je nekdo preostajal prostostno kazni, pa je bila kasneje izrečena krajša ali drugačna kazni oziroma je bil oproščen, pa tudi, če je bila nekomu zaradi napake ali nezakonitega dela državnega organa neutemeljeno odvzeta prostost. V vseh primerih odškodnine za okrnitev svobode se upošteva tudi ravnanje oškodovanca: če je s svojim nedovoljenim ravnanjem sam povzročil, da mu je bila odvzeta prostost, povrnitve škode ne more zahtevati. Država je dolžna povrniti tudi stroške obrambe obtoženca, če ta v postopku ni obsojen.<sup>78</sup> Seveda pa država za svoje protipravno ravnanje odgovarja tudi krivdno.

### 3.3. Odgovornost za posledice obveznega cepljenja

Poseben primer odgovornosti predstavlja objektivna odgovornost države za nekatere posledice obveznega cepljenja (resno in trajno zmanjšanje življenjskih funkcij, smrt), določena v Zakonu o nalezljivih boleznih,<sup>79</sup> ki predpisuje tudi poseben način povrnitve škode.<sup>80</sup> Razlog določitve odgovornosti je jasen: država zaradi očitnih koristi predpiše obvezno cepljenje, če pa

<sup>77</sup> Ur. l. RS, št. 63/1994, zadnja sprememba 58/2011. Glej čl. 538–543 ZKP.

<sup>78</sup> Glej čl. 96 ZKP (prejšnja op.).

<sup>79</sup> ZNB, Ur. l. RS, št. 69/1995, 25/2004, 47/2004, 119/2005. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča v zadevi II Ips 1253/2008 z dne 31. 5. 2012.

<sup>80</sup> Vloga se vložijo 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 omejena na 62.500 evrov, v primeru smrti pa lahko odškodnino zahtevajo tudi zakonci ali starši (največ 12.500 evrov) oziroma otroci (največ 21.000 evrov).

izjemoma zaradi cepljenja vendarle pride do škode (ki presega dajatve, zagotovljene v okviru socialnih zavarovanj), jo krije država na podlagi odškodninske odgovornosti.

### 3.4. Odgovornost zaradi predolгих sodnih postopkov

Na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebneга odlašanja država objektivno odgovarja tudi za škodo, ki je posledica predolgega trajanja sodnih postopkov.<sup>81</sup> Če sodni postopek traja nerazumno dolgo glede na okoliščine, lahko stranka, ki je poprej izčrpala t. i. pospešitveni pravni sredstvi (nadzorstveno pritožbo in rokovni predlog), zahteva pravično zadoščenje v obliki denarne odškodnine za nepremoženjsko škodo v razponu od 300 do 5000 evrov, pisno izjavo Državnega pravobranilstva o kršitvi pravice do sojenja brez nepotrebneга odlašanja ter objavo sodbe. Denarna odškodnina za nepremoženjsko škodo zaradi trajanja postopka po ZVPSBNO se razlikuje od splošne ureditve iz čl. 179 OZ, saj je podlaga zanjo 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). Polega tega lahko stranka zahteva tudi povrnitev premoženjske škode. Namen te odškodninske odgovornosti je bil tudi v zagotovitvi pravnega sredstva na nacionalni ravni, s katerim bi se država izognila obsoodbam na ESČP. Danes ni dvoma, da je država posameznikom dolžna zagotoviti sojenje v primernem roku, vendar pa so za obdobje pred uveljavitvijo ZVPSBNO kljub temu, da gre za ustavno človekovo pravico, slovenska sodišča zavzela togo in konzervativno stališče, da po določbah OZ (ZOR) nepremoženjska škoda zaradi predolgega trajanja sodnih postopkov ni pravno priznana.<sup>82</sup>

### 3.5. Odgovornost žrtvam kaznivih dejanj

V skladu z Zakonom o odškodnini žrtvam kaznivih dejanj (ZOŽKD)<sup>83</sup> so državljani Slovenije in drugih držav članic EU, proti katerim je bilo na ozemlju RS storjeno nasilno kaznivo dejanje (utemeljen sum), upravičeni do povrnitve nekaterih oblik škode do določenih zneskov,<sup>84</sup> če je verjetno, da storilec škode ne bo povrnil. O priznanju odškodnine odloča posebna komisija. Kot smo že povedali, država na splošno prebivalcem ne more zagotavljati, 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 s

<sup>81</sup> Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebneга odlašanja (ZVPSBNO, Ur. l. RS, št. 49/2006, 58/2009, 30/2010). Glej čl. 15–23.

<sup>82</sup> Glej odločbe Vrhovneга sodišča v zadevah II Ips 800/2006, II Ips 591/2008 ter II Ip2 305/2009, vse z dne 24. 6. 2009.

<sup>83</sup> Glej op. 36.

<sup>84</sup> Glej čl. 8–18 ZOKŽD.

povrnitvijo določenih oblik škode. Svojo odgovornost je omejila z najvišjimi zneski. Država poskuša tako enakopravno obravnavati vse žrtve nasilnih kaznivih dejanj.

### 3.6. Odškodnina žrtvam vojnega in povojnega nasilja

Za posebno obliko odškodninske odgovornosti države gre tudi pri odškodnini žrtvam vojnega in povojnega nasilja.<sup>85</sup>

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

Poseben primer objektivne odgovornosti države predstavlja čl. 156 OZ, ki določa, da za škodo, premoženjsko in nepremoženjsko, ki je nastala s smrtjo ali telesno poškodbo kot posledico terorističnih dejanj, javnih demonstracij ali manifestacij, odgovarja država oziroma »tisti, ki bi jo bil po veljavnih predpisih dolžan preprečiti«. Najprej je treba upoštevati, da je zakon (ZOR, 1978) nastal v drugačnih družbenih in pravnih okoliščinah. Danes so javne demonstracije oziroma manifestacije del ustavno zagotovljene svobode zbiranja in izražanja in jih ni dopustno preprečiti.<sup>86</sup>

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 zoper konkretne oškodovance, ampak zoper državo ali lokalno skupnost, njune predstavnike, morebiti pa celo proti tujim državam.

V takih primerih je zanimivo tudi vprašanje prispevka oškodovanca. Zgolj udeležba na demonstracijah načeloma ne more pomeniti prispevka, udeležba pri nasilju, ki je pripeljalo do škodnih 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 objektivne odgovornosti za škodo na demonstracijah. Načeloma država za svoje oblastno ravnanje odgovarja krivdno. To pomeni, da odgovornosti ni, če je storila vse, kar je bilo glede varnosti od nje mogoče pričakovati. Ne vidim pravega razloga, zakaj bi država objektivno odgovarjala le za škodo na javnih demon-

<sup>85</sup> Glej Zakon o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (ZSPOZ), Ur. l. RS, št. 18/2001, zadnja sprememba 9/2011, ter Zakon o žrtvah vojnega nasilja (ZZVN), Ur. l. RS, št. 63/1995, zadnja sprememba 40/2012.

<sup>86</sup> Organizirane morajo biti v skladu z Zakonom o javnih zbiranjih, Ur. l. RS, št. 59/2002, zadnja sprememba 39/2011.



stracijah, 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) odvzame nedolžnim žrtvam. Vendar bi bilo treba razmisliti tudi o finančnih posledicah, ki bi jih imelo morebitno teroristično dejanje za državni proračun, v smislu limita odgovornosti ali pa sklenitve zavarovalne pogodbe. Po drugi strani je teroristično dejanje tudi nasilno kaznivo dejanje, zato se škoda žrtvam povrne tudi v skladu z ZOŽKD.

Poleg države pa za 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, za premoženjsko škodo, ki ni škoda na osebah, pa organizator odgovarja krivdno.

### 3.8. Odškodninska odgovornost za razlastitve

K odškodninski odgovornosti države v širšem smislu sodi tudi dolžnost povrnitve škode v zvezi z razlastitvami in omejitvami lastninske pravice. Tudi tu država ne ravna protipravno, saj izvaja predpisani postopek, vendar pa mora, kadar posamezniku omeji ali odvzame pravico zaradi prevladujočega javnega interesa, zagotoviti ustrezno nadomestilo.<sup>87</sup> Gre bolj za nadomestilo za »žrtvovanje« pravnih dobrin posameznika v korist družbe kot pa za klasično odškodninsko odgovornost.

## 4. Zaključek

Pravna podlaga odškodninske odgovornosti države za protipravno izvajanje oblasti je čl. 26 URS. Vendar pa se, ker določba podaja le nekatera najosnovnejša načela, ki so poleg tega v skladu z načeli obligacijskega prava o odgovornosti za drugega, za presojo odškodninske odgovornosti države uporabljajo pravila zasebnega prava o nepogodbeni odškodninski odgovornosti. Ob tem se zastavlja načelno vprašanje, ali je uporaba vseh zasebnopravnih pravil o povrnitvi škode, ki so bila zasnovana na modelu krivdne povzročitve škode enega posameznika drugemu posamezniku, primerna za razmerje med državo in posameznikom. Strinjamo se lahko z Vrhovnim sodiščem, da pri odgovornosti države na podlagi čl. 26 URS »ne gre za klasično, marveč posebno vrsto odgovornosti kot zaščito, ki jo je deležen vsakdo pred morebitno škodo, ki mu jo povzroči država s protipravnimi dejanji. Takšna posebna odgovornost bi terjala tudi

<sup>87</sup> Glej čl. 69 Ustave RS, čl. 93 in nasl. Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1, Ur. l. RS, št. 110/2002, 8/2003, 58/2003, 337/2007, 108/2009, 80/2010).



*posebno zakonsko ureditev, ki pa je žal nimamo.*<sup>88</sup> Zato moramo uporabljati obstoječe obli-  
 cijsko pravo.

Sodna praksa pa kaže, da kljub umeščenosti v isti sistem odgovornost države vendarle ni obravnavana povsem enako kot odgovornost zasebnopravnih subjektov. Najprej gre za posebnosti odgovornosti države, kakršna je denimo zahteva po hujši oziroma očitni kršitvi sodni-  
 kovih dolžnosti, ki se razlikuje od splošnih pravil o protipravnosti. Nadalje lahko ugotovimo, da slovenska sodišča ne kažejo posebnega razumevanja za upoštevanje zmožnosti državnega  
 proračuna in odgovornosti države ne poskušajo omejiti, temveč ravno nasprotno: kaže, da so – kadar je država na pasivni strani –, celo prej pripravljena ugoditi odškodninskemu zahtevku  
 oškodovanca. Prepoznavna je tendenca po socializaciji številnih običajnih življenjskih rizikov s pomočjo instituta odškodninske odgovornosti države. To velja zlasti v primerih, ko škode  
 posamezniku ni povzročil državni organ z aktivnim ravnanjem, ampak je nastala drugače, npr. z delovanjem drugega posameznika ali naravnega pojava, sodišča pa so jo pripisala opustitvam  
 države.

Večjo stopnjo socializacije rizika lahko sodišča dosežejo na različne načine, npr. tako, da (pre)strogo gledajo na dolžnosti države in denimo štejejo, da mora država posameznikom  
 garantirati varnost pri uporabi javnega dobra ali varnost pred posegi v človekove pravice s strani drugih posameznikov. Enak učinek lahko sodišča dosežejo tudi tako, da v primeru,  
 ko je na pasivni strani država, zelo skromno ocenijo prispevek oškodovanca ali pa z razlago  
 vzročnosti – v primeru, ko na strani države ugotovijo kakršnokoli kršitev obveznosti, a ni  
 povsem jasno, kako je nastala škoda –, pač štejejo, da je škoda nastala prav zaradi opustitve  
 oziroma drugega ravnanja države.

Institut odškodninske odgovornosti države ima seveda svoje legitimno mesto v pravnem re-  
 du. Vendar pa nad čezmernim širjenjem odgovornosti na primere, v katerih protipravnost  
 delovanja države ni nedvoumna, zlasti pa nad preširoko razlago predpisov, ki državi nalagajo  
 objektivno odgovornost za določene, brez protipravnega ravnanja države nastale škode (dru-  
 ge povrnitvene sheme), ne moremo biti navdušeni. Socializacija rizika v smislu (objektivne)  
 odgovornosti države za škodo ljudem ne sporoča v zadostni meri, da se morajo vesti skrbno  
 in paziti nase, ampak, da bo zanje poskrbela država. Odškodninsko pravo tu ne more izpolnje-  
 vati svoje legitimne funkcije zmanjševanja škode (prevencija). Za doseganje socializacije rizi-  
 kov je primernejša uporaba obstoječih in na načelu solidarnosti utemeljenih sistemov, kot sta  
 zdravstveno in invalidsko zavarovanje. Po drugi strani vztrajno naraščanje obsega odškodnin-  
 ske odgovornosti države zadeva ob – v zadnjih letih posebej izrazite – proračunske omejitve.  
 Potrebno bo razmisliti, kako je mogoče vzpostaviti primerno ravnovesje med odškodninsko  
 odgovornostjo države in njenimi realnimi finančnimi zmožnostmi.

<sup>88</sup> Sodba II Ips 387/97 z dne 8. 4. 1999.

UDK 342.22:347.56(497.4)  
Pravni letopis 2013, str. 141–165

DR. DAMJAN MOŽINA

## Odškodninska odgovornost države

Prispevek podaja oris instituta odškodninske odgovornosti države. Ta se najprej nanaša na odgovornost države za protipravno izvajanje oblasti. Njegova pravna podlaga je čl. 26 URS, vendar se zanjo – v odsotnosti drugih posebnih pravil – uporabljajo splošna pravila nepogodbene odškodninske odgovornosti. Osnovno načelo je, da država (oz. občina) odgovarja za škodo, ki jo pri delu in v zvezi z delom protipravno in krivdno povzroči njen organ oz. oseba, ki izvaja javna pooblastila. Sem vsebinsko sodi tudi institut odgovornosti države za škodo kot posledico kršitev evropskega prava, ki izhaja iz evropskega prava in je nastal na nekoliko drugačni podlagi. Po drugi strani pa obstaja skupina primerov, v katerih si država iz različnih razlogov naloži objektivno odgovornost za škodo, ki ne nastane zaradi protipravnega izvajanja oblasti, ampak drugače. Sem sodijo denimo odgovornost za neupravičeno obsodbo in odvzem prostosti, odgovornost zaradi obveznega cepljenja, odgovornost žrtvam nasilnih kaznivih dejanj, pa tudi npr. odgovornost države za škodo, ki jo povzročijo divje živali. Prispevek je kritičen do čezmerne širitve odškodninske odgovornosti države.

**Ključne besede:** odškodninska odgovornost države, protipravno izvajanje oblasti, druge povrnitvene sheme, objektivna odgovornost, krivdna odgovornost.

UDC 342.22:347.56(497.4)

*Pravni letopis 2013, pp. 141–165*

DR. DAMJAN MOŽINA

## **Liability of the State for Damage**

The author attempts to provide an overview of the institute of state liability for damages in Slovenian law. The legal foundation for liability of the state for wrongful exercise of authority is Art. 26 of the Constitution. However, since there are no other special rules for state liability, the general rules on non-contractual liability for damage are being applied. The basic principle is that the state (or local community) is liable for loss caused wrongfully and culpably in connection with the exercise of authority by the government agent. Also the state liability for the breach of EU law belongs to this category, although it is based on slightly different principles. On the other hand there are cases, where the state, for different reasons, assumes the risk of damage, which is not a consequence of wrongful exercise of power, such as the liability for damages due to unjustified sentence or false imprisonment, liability towards victims of violent crimes, liability arising from mandatory vaccination, but also liability of the state for damage caused by wild animals. The author is critical towards excessive extension of state liability.

**Key words:** state liability for damage, wrongful exercise of authority, other compensation scheme, strict liability, liability based on fault.