

ODGOVORNOST DRŽAVE, LOKALNIH SKUPNOSTI IN NOSILCEV JAVNIH POOBLASTIL ZA PROTIPRAVNO OBLASTVENO RAVNANJE

I. SPLOŠNO

1. Država, lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila odgovarjajo za:

- a) kršitev civilnopravnih pravnih poslov;
- b) storjene civilne delikte in
- c) kršitev dolžnosti v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti (čl. 26 ods. 1 Ustave).

Prvi dve obliki odgovornosti se bistveno razlikujeta od tretje. Pri prvih dveh gre za kršitev civilnopravnih, pri zadnji pa javnopravnih dolžnosti. Predavanje se bo ukvarjalo le z zadnjo vrsto odgovornosti države, torej z odgovornostjo za protipravno »oblastveno« ravnanje.

V nadaljevanju bo govora le o državi, saj za lokalne skupnosti in nosilce javnih pooblastil velja smiselno vse enako kot za državo.

2. Sodna praksa je obsežna in protislovna že glede temelja odgovornosti:

- a) nekatere odločbe vidijo temelj odgovornosti v čl. 26 Ustave;
- b) večina odločb uporablja (civilno) deliktno pravo vsaj smiselno;
- c) nekatere odločbe puščajo vprašanje o pravnem temelju odprto.

Tudi odločbe, ki uporabljajo civilno deliktno pravo (vsaj smiselno), se glede temelja odgovornosti zelo razlikujejo. Vidijo ga npr. v čl. 131 ods. 1 OZ, čl. 131 ods. 2 OZ, 148 ods. 1 OZ (ali v čl. 154 ods. 1 in 2 ZOR ter čl. 172 ods. 1 ZOR). Enotna ali kolikor toliko poenotena sodna praksa ne obstaja.

3. Odgovor na vprašanje o temelju odgovornosti je odvisen od tega, ali se vidi v čl. 26 ods. 1 Ustave neposredno uporabno normo. Od tega je odvisno tudi, katere so predpostavke za odgovornost države. Če se smiselno uporabljajo določbe OZ, je predpostavka odgovornosti tudi krivda. Če se uporablja izključno čl. 26 Ustave, potem je odgovornost države »objektivna«.

Zdi se, da gre v čl. 26 ods. 1 Ustave za institucionalno garancijo, ne naravnost za ustavno pravico. Določa le minimalni okvir glede odgovornosti države. V vsakem primeru (tudi če je to mnenje napačno) bi moral podrobnosti glede odgovornosti države urediti zakonodajalec; v ta namen bi moral sprejeti poseben zakon. Ker ga ni, se smiselni uporabi vsaj nekaterih določb OZ ni mogoče izogniti niti, če se v čl. 26 Ustave vidi (izključni) temelj odgovornosti.

4. V tem predavanju se zastopa (sicer sporno) stališče, da je mogoče in potrebno poleg predpostavk za odgovornost iz čl. 26 ods. 1 Ustave smiselno uporabiti tudi tiste iz čl. 131 ods. 1 OZ, ker čl. 26 ods. 1 Ustave ni ustavna pravica, temveč institucionalna garancija. Krivda je torej ena od predpostavk za odgovornost države.

5. Prav tako, glede na besedilo čl. 26 ods. 1 Ustave ni jasno, ali velja odgovornost po čl. 26 ods. 1 Ustave za prav vsako dejavnost državnega organa, torej tudi za t. i. fiskalično (npr. nakup pisarniškega materiala). Zdi se, da je Ustava v čl. 26 ods. 1 zajela le »oblastveno« ravnanje, fiskaličnega pa ne.

II. PREDPOSTAVKE ODGOVORNOSTI DRŽAVE

Če se torej upošteva **čl. 26 ods. 1 Ustave in še čl. 131 ods. 1 OZ skupaj**, so predpostavke odgovornosti naslednje:

1. opravljanje dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil;
2. vzročna zveza med kršitvijo dolžnosti in škodo;
3. protipravnost ravnanja in
4. krivda.

Predpostavke za obstoj odškodninske odgovornosti države se vselej preizkušajo tako, da se najprej preizkusi predpostavke, naštetih pod 1. in 2., in šele potem protipravnost ravnanja in krivdo (predpostavki pod 3. in 4).

III. OPRAVLJANJE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ORGANA

V tem okviru je potrebno preizkusiti, ali gre pri zadevnem življenjskem dogodku za

- a) ravnanje osebe ali organa (ki opravlja službo ali dejavnost državnega organa);
- b) ravnanje v okviru dejavnosti državnega organa = oblastveno ravnanje (glej odločbo z opr. št. II Ips 586/2002) in
- c) ravnanje v zvezi z dejavnostjo (državnega organa).

Če oseba ali organ ni ravnal oblastveno, je še vseeno lahko odgovoren na temelju določb o civilnem deliktu (odločba VS RS, opr. št. II Ips 586/2002).

IV. PROTIPRAVNOST

Protipravnost je podana, če gre za kršenje kakšne dolžnosti, ki jo ima opravljalec oblastvene dejavnosti na temelju kakršnegakoli pravnega vira in če je namen te dolžnosti varovanje (prav) prizadete osebe. Vendar pa protipravnost ni pravno nedoločni pojem.

Protipravnost se lahko deli na upravno (= protipravnost zaradi dejavnosti uprave), zakonodajno (protipravnost zaradi dejavnosti zakonodajalca) ali sodno (= protipravnost zaradi dejavnosti sodišča).

V. VZROČNA ZVEZA IN KRIVDA

Posebni problemov, značilnih za odgovornost države, je malo tako glede vzročne zveze, kot tudi krivde. Krivda je po sodni praksi nemškega vrhovnega sodišča pri razlagi zakona in uporabi prava izključena, če je nepravilno pravno stališče objektivno mogoče in je subjektivno nastalo na temelju skrbnega pravnega in dejanskega preizkusa.

VI. DELJENA ODGOVORNOST IN IZKLJUČITEV ODGOVORNOSTI

Odgovornost nasprotne strani je mogoče upoštevati s smiselno uporabo čl. 171 ods. 1 OZ. Ta določba se bi nemara lahko izkoristila v primerih, v katerih prizadeta oseba ni zmanjševala škode, ker ni izkoristila pravnih sredstev.

čl. 26 ods. Ustave: (pravica do povračila škode) (1) Vsakdo ima pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.

(2) Oškodovanec ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil.