

# **Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

UDK: 347.426.6-057.39

Domen Bizjak  
Ministrstvo za javno upravo  
domen.bizjak@gov.si

## IZVLEČEK

V prispevku avtor analizira pravne podlage odškodninske odgovornosti inšpektorjev, ki so uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, izvajajo eno izmed temeljnih funkcij državne uprave (nadzorno funkcijo) ter spadajo v kategorijo javnih uslužbencev. Delodajalec inšpektorjem je lahko bodisi Republika Slovenija bodisi posamezna lokalna skupnost (občina) bodisi pravna oseba, ki je nosilec javnega pooblastila za izvajanje inšpekcijskega nadzora. Področje odškodninske odgovornosti države, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ni urejeno v enem predpisu, temveč je potrebno upoštevati ustavno pravico do povračila škode, odškodninsko odgovornost delodajalca za delavca po splošnih pravilih obligacijskega prava ter specialne določbe o odškodninski odgovornosti v predpisih, ki urejajo javne uslužbence in inšpekcijski nadzor. Zaradi tega prihaja do različnih sistemskih razhajanj glede pravne narave odškodninske odgovornosti, vprašanja določitve predpostavk odškodninske odgovornosti in razlage veljavnih norm v primeru, da med njimi prihaja do razlik v urejanju.

*Ključne besede: odškodninska odgovornost države, inšpektorji,  
protipravnost ravnanja, pravno priznana škoda, vzročna zveza,  
subjektivna odgovornost*

JEL: Tort law (K13),  
Other (K49),  
Public Administration (H83)

## 1. Uvod

Osnovno pravilo odškodninskega prava je načelo, da povzročitelj odgovarja za škodo, ki jo povzroči drugemu. Izjemoma odgovarjajo starši za ravnanje svojih mladoletnikov ali delodajalec za svoje delavce. Zgodí pa se lahko, da subjekt javnega prava kot npr. država, ki pravo postavlja in nadzira njegovo delovanje, to normo tudi prekrši<sup>1</sup> in povzroči drugemu škodo. Ena izmed temeljnih funkcij državne uprave je nadzor nad izvajanjem predpisov in tega izvajajo inšpekcijske službe. Inšpektorji, ki so osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi<sup>2</sup>, lahko v okviru inšpekcijskega nadzora ali prekrškovnega postopka s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo inšpekcijskim zavezancem premoženjsko ali nepremoženjsko škodo.

Država jamči pravno varnost tudi v primeru, da sama nastopa kot poškodovalka. Odgovarja namreč za protipravna ravnanja javnih funkcionarjev (sodnikov, ministrov itd.)<sup>3</sup>, javnih uslužbenecv (inšpektor je javni uslužbenec, prav tako uradnik na ministrstvu ali uslužbenec za okencem upravne enote, zdravnik v javnem zavodu, policist ali vojak) ali kolektivnih organov (državni zbor, državni svet, vlada, ...). S tem se med drugim konkretizira načelo pravne države. Pred drugo polovico 19. stoletja pa ni bilo tako – odgovornost države ni bila vzpostavljena, zato so javni uslužbenci in funkcionarji odgovarjali za lastna protipravna dejanja (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 223). Po mandatni teoriji je bilo ravnanje uslužbenca, s katerim je presegel pooblastila, *contra mandatum*, zato je odgovarjal kot zasebnik (*si excessit, privatus est*). Razvoj je sledil v smeri subsidiarne odgovornosti, če oškodovanec ni mogel biti poplačan s strani uradnika (Šinkovec, 1998, str. 8). Sčasoma se je razvila odgovornost države za škodo, ki jo protipravno povzročijo njeni uslužbenci, kadar ti delujejo kot predstavniki oblasti. V

---

<sup>1</sup> Pavčnik podobno v kontekstu ustavnih pravic pravi, da državo človekove pravice omejujejo, hkrati jih varuje in krši, v slednjem primeru pa tudi sankcionira (Pavčnik, 1977, str. 13).

<sup>2</sup> 2. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 43/07 – UPB1.

<sup>3</sup> Eden izmed štirih kvazideliktov rimskega prava je kršitev sodniških dolžnosti – *iudex qui litem suam fecit /sodnik, ki je pravdo napravil za svojo/*. Praviloma pri kvazideliktih rimsko pravo uveljavlja objektivno odgovornost, ne pa pri kršitvi sodniških dolžnosti. Odgovornost sodnika se je nanašala samo na naklepno povzročitev škode, ne pa tudi na njegovo malomarnost (*negligentia*) ali neizkušenost in neznanje (*imperitia, imprudentia*). Ulpijan tako pravi: »Šteje se, da sodnik napravi pravdo za svojo, ko je z izrekom sodbe naklepno izigral zakon, tako da mora dati ocenjeno resnično vrednost sporne zadeve.«. Zoper sodnika, ki se je pustil podkupiti, je bilo mogoče sprožiti tudi kazenski postopek. Po rimskem pravu je pravda umrla v letu in pol (*mors litis*), zato ne čudi, da je odgovornost sodnika veljala tudi glede nepravočasnega prestavljanja obravnave in neizrekanja sodbe. Prizadeta stranka je tožila s posebno *actio in factum*, višina odškodnine pa je bila prepuščena pravični oceni sodnika, ki je odločal v pravdi zoper sodnika. Tožba na pasivni strani ni bila podedljiva (Kranjc J., 2008, str. 949-954).

določenih primerih pa celo za zakonite akte uslužbencev (Virant, 2000, str. 506).

Odškodninska odgovornost države je po ustavi posebna javnopravna obveznost države. Če je protipravno ravnanje nastalo v sferi javnega prava, v okviru izvrševanja javne oblasti, naj bo tudi obveznost povračila škode javnopravna (Pensa, 1999, str. 1290). Obveznost države povrniti škodo je seveda posebna že zato, ker je ustavna materija, njene navezave na civilnopravne določbe (vzpostavila jih je sodna praksa) pa kažejo na to, da narava te pravice ni ključna pri njeni sodni interpretaciji (Bukovec, 2008, str. IV).

Odgovornosti države za škodo povzročeno zasebnopravnim subjektom ne ureja sistemski zakon, pač pa so posamezne določbe razpršene v številnih zakonih (Bukovec, 2008, str. IV). Čebulj in Strmecki celo menita, da gre za nepregledno in neurejeno<sup>4</sup> področje (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 223). Takšno stališče ima svoj *ratio*, kajti zakonodajalec pri normiranju morda ni pozoren na vse specifike odškodninske odgovornosti, na civilnopravne predpostavke odškodninske odgovornosti in na to, kako lahko nekaj manjkajočih besed v normi pri njeni uporabi na sodišču spremeni subjektivno odgovornost v objektivno. Po drugi plati pa, primerjalnopravno gledano, neobstoj sistema zakona ni nobena posebnost<sup>5</sup>. Juhart zastopa stališče, da sprejem posebnega zakona ni potreben, saj sodna praksa vsaj v segmentu protipravnih sodnih in upravnih odločb rešuje ustrezno (Juhart, 2005, str. 18).

V tem prispevku bom prikazal pravne podlage za varstvo oškodovancev v inšpekcijskih postopkih in morebitno povračilo nastale škode, jih medsebojno primerjal in opozoril na nekatere strokovne dileme. Na koncu bom kritično ovrednotil posebno določbo o odškodninski odgovornosti v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru in podal predlog za njeno spremembo.

---

**4** Takšno stališče zastopa tudi Šinkovec (Šinkovec, 1998, str. 8).

**5** Tudi v tujini pravni sistemi odškodninske odgovornosti države ne urejajo nujno v posebnih zakonih. V Nemčiji je zvezno ustavno sodišče poseben zakon o odgovornosti države iz leta 1981 (Staatshaftungsgesetz) razglasilo za ničnega (Bukovec, 2004, str. 1182), (Šinkovec, 1998, str. 51), v Avstriji pa sicer odškodninsko odgovornost države za delo njenih organov ureja Amtshaftungsgesetz iz leta 1948 (Juhart, 2005, str. 14). V Veliki Britaniji so leta 1947 sprejeli Crown proceedings act in odpravili načelo the king can do no wrong. Francosko pravo ima izredno močno razvito upravno pravo, tako da tam o odškodninskih zahtevkih zoper državo odloča upravno sodišče, vendar ne na podlagi posebnega zakona, temveč v skladu s sodno prakso Conseil d'État (Bugarič, 2005).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

## 2. Odškodninska odgovornost države je ustavna kategorija

Ustava RS<sup>6</sup> opredeljuje odškodninsko odgovornost države<sup>7</sup> za škodo v 26. členu (pravica povračila škode).

USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE, 26. člen (pravica do povračila škode)

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.

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

Med zavezanci te ustavne odločbe so (tudi) vse oblike organiziranja inšpekcijskih služb (Bizjak, 2008). Odgovornost zanje nosi država (Republika Slovenija kot pravna oseba javnega prava), nosilec javnih pooblastil ali lokalna skupnost (zaenkrat občina, *de lege ferenda* pa tudi pokrajina).

Če je povzročitelj škode inšpekcijska služba kot...	...odgovarja...
organ v sestavi ministrstva (inšpektorat, uprava, urad)	Republika Slovenija
notranja organizacijska enota ministrstva (sektor)	Republika Slovenija
drug državni organ (npr. informacijski pooblaščenec)	Republika Slovenija
nosilec javnih pooblastil (npr. javna agencija kot je APEK <sup>8</sup> )	nosilec javnih pooblastil <sup>9</sup>
organ lokalne skupnosti (bodisi del občinske uprave ali del skupne občinske uprave – medobčinski inšpektorat)	lokalna skupnost – občina

**6** Posledica ustavnega značaja norme je tudi možnost varstva oškodovančeve pravice pred Ustavnim sodiščem RS v postopku ustavne pritožbe, toda v tem postopku odškodnine ni mogoče prisoditi. Postopkovna vprašanja pri odgovornosti države za škodo se presojujejo po zasebnem pravu, izvršba po Zakonu o izvršbi in zavarovanju ter vprašanje zastaranja zahtevka po Obligacijskem zakoniku (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 237).

**7** Državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

**8** Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS.

**9** Takšno stališče potrjuje tudi Pirnat, ko glede odgovornosti analizira razmerje države do nosilcev javnih pooblastil in meni, da država lahko odgovarja samo za škodo, ki izvira iz pomanjkljivega nadzora državnih organov nad nosilcem javnih pooblastil, torej protipravnega ravnanja državnega organa (Pirnat, 2005, str. 23).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki  
izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

Ustava RS naslavlja 26. člen kot povračilo škode, ne pa odškodninsko odgovornost Republike Slovenije. V ustavni določbi o povračilu škode zavezanci niso eksplicitno določeni (Pensa, 2002, str. 299)<sup>10</sup>. Vprašanje zavezanca po tej ustavni določbi je rešljivo s povezavo 26. člena Ustave RS in določila Obligacijskega zakonika, ki pri odgovornosti za protipravna ravnanja delavcev kot zavezanca opredeli delodajalca. Za dejanja javnih uslužbencev ali funkcionarjev v organu lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil ta dva odgovarjata samostojno (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 225 in 236). Ravno tako lahko po drugi strani med upravičence do povračila škode spada vsakdo, bodisi zavezanec inšpekcijskega postopka bodisi druga oseba, ki je zaradi ravnanja inšpektorjev oškodovana.

Za izhodišče za interpretacijo predpostavk<sup>11</sup> odškodninske odgovornosti po ustavni določbi 26. člena si pomagajmo s 15. členom Ustave RS. Daje nam okvir za uresničevanje in omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravi, da:

- se človekove pravice uresničujejo neposredno na podlagi ustave,
- se z zakonom lahko predpiše način uresničevanja, kadar tako določa ustava ali je to nujno zaradi narave pravice,
- so človekove pravice omejene le s pravicami drugih (in v primerih, ki jih določa ustava).

Ustava RS pa v 26. členu za povračilo škode predpostavlja, da je:

- škoda izvira iz ravnanja osebe ali organa, ki opravlja službo ali dejavnost državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil,
- bilo dejanje protipravno,
- bilo dejanje opravljeno v zvezi z opravljanjem službe ali druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

V navedenih elementih lahko poiščemo tri izmed štirih predpostavke odškodninske odgovornosti splošnih pravil obligacijskega prava (Cigoj, 1984, str. 513-542):

- nastala (pravno priznana) škoda,

---

<sup>10</sup> Drugače Šinkovec, ki opredelitev pasivne legitimacije prepozna v 26. členu Ustave RS (Šinkovec, 1998, str. 185).

<sup>11</sup> Predpostavka odškodninske odgovornosti pomeni, da mora biti izpolnjeno določeno pravno dejstvo, na katero pravo veže obveznost povrniti škodo oškodovancu (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 225).

Domen Bizjak

### **Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

- škoda izvira iz protipravnega (nedopustnega) ravnanja / škodljivo dejstvo,
- (pravnorelevantna) vzročna zveza med ravnanjem in nastalo škodo.

Ustava RS odškodninsko odgovornost oža še z dodatnima elementoma<sup>12</sup>:

- povzročitelj škode je oseba ali organ, ki opravlja službo ali dejavnost državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil;
- ravnanje je opravljeno v zvezi s službo ali drugo dejavnostjo organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil.

Nikjer v tej ustavni določbi pa ni omenjena odgovornost oziroma krivda kot eden izmed elementov odškodninske odgovornosti, kot jih opredeljuje pravna teorija, izpeljujoč splošna pravila obligacijskega prava. Ali to pomeni, da se odgovornost predpostavlja oziroma je ta objektivna<sup>13</sup>? Ali se država ne more ekskulpirati z navedbo, da je bilo ravnanje uslužbenca opravljeno po pravilih stroke, s skrbnostjo dobrega strokovnjaka, brez naklepa ali malomarnosti? Kje lahko poiščemo te odgovore, če ustava ne napoti na način uresničevanja z zakonsko ureditvijo? Se ta človekova pravica uresničuje neposredno na podlagi ustave in je njeno omejevanje mogoče le s pravicami drugim oseb? Ali je zaradi narave pravice nujno, da način njenega uresničevanja, četudi brez izrecne nاپotitve na zakon v ustavi, ureja zakon?

Odgovor moramo nujno poiskati v pravni naravi odgovornosti države po 26. členu Ustave RS. Glede tega pa v slovenski teoriji obstaja kar nekaj sistemskih vprašanj oziroma dilem, in sicer se nekateri teoretiki<sup>14</sup> nagibajo bolj k javnopravni naravi pravice in v določenih primerih izpostavljajo protipravnost na račun manjše pomembnosti krivde oziroma je ta sploh nepomembna (gola protipravnost), večinsko stališče<sup>15</sup> pa se vseeno nagiba k uporabi splošnih pravil obligacijskega prava, ki med predpostavke uvrščajo tudi krivdo (odgovornost)

---

<sup>12</sup> Če nista izpolnjena kumulativno, se sodišče ne more opreti na določbo 26. člena Ustave RS, pa tudi na Zakon o javnih uslužbencih ali Zakon o inšpekcijskem nadzoru ne, temveč zgolj na odškodninsko odgovornost delodajalca iz Obligacijskega zakonika, ki teh zahtev ne vsebuje. V tem primeru odgovarja zgolj za akte poslovanja, ne za oblastna ravnanja.

<sup>13</sup> Čebulj meni, da pravni temelj ni odvisen od krivde oziroma njene stopnje in da zadošča protipravnost ravnanja in nastala škoda (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 226).

<sup>14</sup> Virant civilnopravno odgovornost države priznava v primerih krivdnega ravnanja uslužbencev po načelih odgovornosti za drugega, vendar pa se zavzema za francoski model upravnopravne odgovornosti, po kateri se npr. škodo zaradi izvršitve protipravnega akta obravnava neupoštevajoč element krivde (Virant, 2000); Šinkovec sicer navaja, da Ustava RS uveljavlja odgovornost ne glede na krivdo, vendar pa kasneje priznava, da jamčevanje ne izhaja iz objektivne odgovornosti, temveč zahteva krivdno kršitev (Šinkovec, 1998, str. 9, 159, 175); (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 227).

<sup>15</sup> (Bukovec, 2004), (Strosack, 1990, str. 98), (Pensa, 1999, str. 1290), (Šipec, 1993, str. 18).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

kot samostojen element odškodninske odgovornosti. Zdi se, da se prvo stališče naslanja bolj na spoznanja francoske sodne prakse in doktrino o javno-pravni odgovornosti države, četudi je treba poudariti, da francoska sodna praksa vseeno uporablja standarde skrbnosti pri presoji nepravilnih opustitev (nezadostno nadzorstvo) (Bukovec, 2004). V drugi skupini pa najdemo predvsem teoretike s področja civilnega prava; zanje argumenti za poseben režim odškodninske odgovornosti države niso prepričljivi, naslanjajo se na odgovornost za tuje ravnanje (Bukovec, 2008, str. V).

Ključ do razlikovanja se nahaja v dodelbi ravnanj (storitve ali opustitve) zavezancev (Pirnat, 2005, str. 21), ki se deli na:

- oblastna ravnanja (*ex iure imperii*) – naloge inšpektorjev so pretežno oblastne (Kovač, Bizjak, & Korade Purg) - v obliki:
  - predpisa,
  - posamičnega akta<sup>16</sup>,
  - materialnega dejanja, s katerim se izvršuje javna oblast,
- akte poslovanja (*ex iure gestionis*)<sup>17</sup>.

V okviru upravnopravne odgovornosti lahko obravnavamo še primer, ko je država odgovorna tudi za ravnanja v skladu s pravnim redom, npr. pri razlastitvah. Pri teh »posebnih žrtvah« v javno korist pa kot pravno podlago ni mogoče šteti 26. člen Ustave RS, temveč načelo zaupanja v pravo, ki je sestavni del načela pravne države, zato v tem prispevku ta tip odgovornosti ne bomo podrobneje obravnavali (Virant, 2000, str. 512).

Za razliko od civilnega, kjer je vsako povzročanje škode protipravno<sup>18</sup>, *ex iure imperii delikt* upošteva posebnosti oblastnega ravnanja, ki se kažejo v drugačni obravnavi predpostavk odškodninske odgovornosti (Pensa, 1999). Presoja protipravnosti je odvisna od neskladnosti s pravom (določeno ravnanje inšpektorja bo povzročilo škodne posledice, a bo skladno z zakonom, npr. odstranitev nelegalno zgrajenega objekta). Povrh tega ne bo vsako neskladje s pravom hkrati tudi podlaga za odškodninsko odgovornost (Juhart, 2005, str. 13).

---

<sup>16</sup> Pri čemer odločanje v upravnem postopku ni pokrito z enakimi privilegiji omejitve odškodninske odgovornosti kot v sodnem postopku (Juhart, 2005, str. 16).

<sup>17</sup> O ločevanju med civilnopravnim in javnopravnim tudi Šinkovec (1998, str. 12).

<sup>18</sup> Takšno razločevanje kritizira Bukovec, češ da tudi v civilnem pravu ni protipravno vsakršno ravnanje, ki povzroča škodo, temveč le tisto, ki pomeni kršitev pravno zavarovanih interesov oškodovanca (Bukovec, 2008, str. V).

Domen Bizjak

### **Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

Protipravnost kot element odškodninske odgovornosti nesporno ni mogoče interpretirati na način, da bi bilo ravnanje inšpektorja protipravno zgolj zato, ker je bila njegova odločba razveljavljena v okviru rednih ali izrednih pravnih sredstev, ki so na voljo inšpekcijskemu zavezancu<sup>19</sup>. Primarni način za odpravo škode v teh primerih je vgrajen v pravni sistem: za neustavne zakone ali nezakonite podzakonske predpise ustavna presoja Ustavnega sodišča RS, za nezakonite posamične akte in materialna dejanja pa pravna sredstva v posameznem postopkovnem zakonu<sup>20</sup>. Odškodninski zahtevki je *ultima ratio* (Šinkovec, 1998, str. 8, 19). Drugačna odločitev instančnega organa sama po sebi ne vzpostavlja protipravnosti v smislu odškodninske odgovornosti. Protipravnost mora biti jasna in očitna, npr. gre za samovoljno, arbitrarno ravnanje (Pirnat, 2005, str. 24).

V okviru razprave o ravnanjih inšpektorjev je še posebej zanimivo vprašanje opustitve izvedbe dejanja po uradni dolžnosti. Gre za primere, ko oškodovanec trdi, da je prišlo do škode zaradi neaktivnosti inšpekcijskih služb, ki bi bile dolžne ukrepati<sup>21</sup>. Oškodovanec ni stranka v postopku, saj postopek sploh ni bil uveden in temu primerno tudi ni na voljo nobeno pravno sredstvo. Menim, da je v teh primerih treba odstopiti od pravila ugotavljanja protipravnosti z uporabo postopkovnih pravnih sredstev (Pirnat, 2005, str. 26). Takšno stališče pa še ne pomeni, da bo protipravnost ugotovljena, saj je treba ločevati protipravnost v ožjem pomenu (ravnanje, ki nima podlage v zakonu – pravila opravljanja službe/pravila stroke) in protipravnost v širšem pomenu (storitev ali opustitev, ki nasprotuje običajni metodi dela – službena dolžnost), ob obveznem upoštevanju narave dela državnega organa (postopkovna pravila odločanja – za inšpektorje so to predvsem Zakon o splošnem upravnem postopku, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o prekrških). Če izhajamo iz podmene, da je odškodninska odgovornost države pravzaprav jamčenje države za pravno in dejansko varnost, torej specifično glede na odgovornost za civilni

---

**19** Tožnik je tožil državnega tožilca, ker je trpel duševne bolečine v času teka kazenskega postopka zoper njega, ki je trajal kar 7 let. Državnemu organu ni mogoče očitati protipravnosti, če je vložil obtožni predlog, četudi se je v sodnem postopku izkazal za neutemeljenega. Tožilčevo ravnanje ni protipravno že samo zato, ker je njegova dejanska ali pravna presoja drugačna od presoje sodišča. Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS, opr. št. II Ips 688/2005 z dne 6. 3. 2008.

**20** Avstrijski zakon o odgovornosti države za delo njenih organov (Amtshaftungsgesetz) določa, da oškodovanec nima pravice do odškodninskega zahtevka, če bi lahko nastanek škode odvrnil z vložitvijo pravnega sredstva (Juhart, 2005, str. 14).

**21** Postavlja se tudi vprašanje vzročne zveze, ki pa ga na tem mestu namenoma ne obravnavamo poglobljeno. Vzročna zveza ne bo podana, če bi škoda nastala tudi v primeru pravilnega ravnanja. O dilemah novejšje sodne prakse govori Bergant Rakočevičeva (Rakočevič, 2009).



Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

delikt, potem ščitenje pred škodo, ki izvira iz ravnanja organov oblasti<sup>22</sup>, ni primerno širiti na primere, ko je povzročitelj škode nekdo drug, država pa ni pravočasno in ustrezno ukrepala ter potencialno preprečila škode (Pensa, 1999).

Posebnost inšpekcijske odločbe je v njeni takojšnji izvršljivosti. Odločba je lahko kasneje spremenjena ali odpravljena, tako da gre za najbolj pogost tip vira odškodninske odgovornosti države zaradi napak odločanja (Virant, 2000, str. 502). Ravno zato je verjetno v upravnem pravu odprava posledic odločbe (reparacija) vgrajena v Zakon o splošnem upravnem postopku in Zakon o upravnem sporu, pri čemer pa ni treba ugotavljati enakih predpostavk kot pri odškodninski odgovornosti (poseben test protipravnosti in odgovornosti) (Juhart, 2005, str. 17-18).

**ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU, 300. člen**

(1) Če je bila na podlagi odločbe opravljena izvršba, odločba pa je bila pozneje odpravljena ali spremenjena, ima zavezanec pravico zahtevati, da se mu vrne, kar mu je bilo vzeto oziroma da se vrne v stanje, ki izhaja iz nove odločbe.

(2) O zavezančevi zahtevi odloča organ, ki je izdal sklep, s katerim je dovolil izvršbo.

**ZAKON O UPRAVNEM SPORU, 67. člen**

(1) S sodbo, s katero sodišče odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika po 65. členu tega zakona, odloči tudi o tožnikovem zahtevku, da se mu vrnejo vzete stvari ali povrne škoda.

(2) Če odločitev o zahtevku iz prejšnjega odstavka zahteva ugotavljanje dejstev, ki bi pomenilo bistveno podaljševanje postopka v upravnem sporu ali če se postopek izdaje upravnega akta po sodbi nadaljuje, lahko sodišče napoti tožnika, naj uveljavlja svoj zahtevek v pravdi.

(3) Pri odločanju o škodi pravdno sodišče ne more presojeti zakonitosti upravnega akta.

Če odgovornost države v okviru dejanj *ex iure imperii* temelji na goli protipravnosti, kot je zapisano v Ustavi RS, potem se njena odgovornost zelo približa načelu objektivne odgovornosti (Juhart, 2005, str. 12). Govorimo lahko vsaj o objektivizirani

---

<sup>22</sup> V zvezi s tem glej tudi doktrino o pozitivnih obveznostih države (Teršek, 2005).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

odgovornosti, ker je škodni dogodek nastopil, v primeru da uslužbenec ni ravnal kot je treba, torej s skrbnostjo, ki se zahteva od države (Bukovec, 2005, str. 44).

Sodna praksa slovenskih sodišč (kot tudi večinsko stališče teoretikov) vztraja pri civilnopravnih izhodiščih<sup>23</sup> in presoja ravnanje države po vseh predpostavkah civilnega delikta (Pensa, 1999). Ravnanje nosilca javnih pooblastil ima elemente civilnega delikta le takrat, ko so kumulativno izpolnjene naslednje predpostavke:

- da je nastala škoda (premoženjska ali nepremoženjska; navadna škoda ali izgubljeni dobiček)<sup>24</sup>,
- da škoda izvira iz protipravnega ravnanja državnega organa,
- da obstaja (pravno relevantna) vzročna zveza med očitanim dejanjem in nastalo škodo<sup>25</sup> ter
- da obstaja odškodninska odgovornost<sup>26</sup> povzročitelja škode.

Argumenti sodne prakse in večinske teorije z odkazovanjem na krivdno odgovornost so pravilni tudi s sociološkega vidika razvoja moderne države.

---

**23** Sodba II Ips 821/2005 z dne 14. 4. 2008 pravi: »Čeprav je določba 26. člena URS umeščena v oddelek o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah, tja umeščene določbe pa se uporabljajo neposredno, jo je treba uporabljati v povezavi s splošnimi pravili odškodninskega prava. ... Da nastane nepogodbeno razmerje odgovornosti za škodo, morajo biti kumulativno izpolnjene vse predpostavke civilnega delikta«.

**24** Premožensjska škoda vključuje dejansko škodo in izgubljeni dobiček, morebitna korist zaradi škodljivega dejanja pa se pri tem poračuna. Pri nepremoženjski škodi Obligacijski zakonik zahteva, da se morajo posledice kršitve manifestirati v eni izmed pravno priznanih oblik nepremoženjske škode. Vtoževana nepremoženjska škoda mora biti pravno priznana. Kot škodo se šteje samo tisto prikrajšanje, ki je pravno priznano (jo nekdo pretrpi na pravnih dobrinah – osebnih ali premoženjskih). Glej (Cigoj, 1978, str. 162). Judikat: Ni namreč relevantno vsakršno duševno trpljenje, pač pa le tisto, ki izvira iz zmanjšanja življenjske aktivnosti, skaženosti, razžalitve dobrega imena in časti, okrnitve svobode ali pravice osebnosti ter smrti ali posebno hude invalidnosti bližnjega. Sodba II Ips 821/2005 z dne 14. 4. 2008.

**25** Problem vzročne zveze se pojavi pogosto, saj tožniki skušajo razvleči odgovornost države, kolikor je to možno in po naravni vzročnosti, celo pri opustitvah. Judikat: Zaradi zviševanja stavbe sosedu je tožniku nastala škoda v obliki uničene kanalizacije in odvzema svetlobe. Pravno relevanten vzrok lahko predstavljajo le take okoliščine, ki po rednem teku stvari pripeljejo do zatrevane posledice, v tem primeru do nastanka zatrevane škode. Škoda je v tem primeru nastala zaradi protipredpisne gradnje sosedu in ne zaradi protipravnega ravnanja inšpektorja (opustitve dolžnega ravnanja), ki zaradi preobremenjenosti ni zadostno ukrepal. Sodba II Ips 541/2001 z dne 8. 5. 2002.

**26** V naslednjem primeru je oškodovanec tožil državo zaradi nastale škode na prevoznem sredstvu, in sicer se je skliceval na protipravnost dolgotrajnega zaseda (ravnanje inšpektorjev in sodnika za prekrške) ter neustrezne hrambe. Sodišče je ugotovilo, da je sodnik za prekrške odločal dolgotrajno (ne pa nerazumno dolgo), vendar ves čas dejavno, v okviru svojih pristojnosti, opravljeno brez napake in brez kršitve pravil stroke ali pravil opravljanja službe. Protipravnosti in vzročne zveze glede dolgotrajnosti postopka tako ni ugotovilo. Sodišče pa je opozorilo na protipravno in neskrbno hrambo zaseženega vozila, spričo česar je bila kasneje s tožnikom sklenjena sodna poravnava. Judikat: Škoda zaradi neustrezne hrambe ni v vzročni zvezi z dolgotrajnostjo postopka, ampak je lahko le posledica protipravnega oziroma neskrbnega ravnanja organov toženke pri hrambi tovornjaka. Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, II Cp 140/2003.

Vloga države ter vseh subjektov javnega prava v družbi se spreminja v servisni subjekt za državljane oziroma prebivalce, principi delovanja zasebnega sektorja pa se skozi novi javni menedžment prelivajo v javni sektor (Kovač, 2006). S tem, ko država postaja vse bolj podobna civilnopravni osebi, postajajo tudi razlogi za posebno javnopravno odškodninsko odgovornost vse manj razvidni.

Povezava med 26. členom Ustave RS in Obligacijskim zakonikom pa je teoretično zanimiva tudi za razpravo o odškodninski odgovornosti države v primeru neobstoja posebne ustavnopravne podlage. Novejša sodna praksa meni, da brez 26. člena Ustave RS država sploh ne bi odgovarjala za oblastvena dejanja (*ex iure imperii*) njenih organov,<sup>27</sup> drugačen zaključek pa izpeljuje Bukovčeva, ki meni, da je odškodninska odgovornost države z vključitvijo v ustavno materijo predvsem omejila samo sebe pred izključitvijo odgovornosti z zakonom (Bukovec, 2008, str. IV). Stališču se pridružujem, saj menim, da ustavna norma dopolnjuje splošna pravila odškodninskega prava in ni povsem samostojne narave (zakaj bi sicer uporabljali odškodninske predpostavke Obligacijskega zakonika?). Uporaba 147. in 148. člena v povezavi s 131. členom Obligacijskega zakonika pride v poštev tudi zato, ker ne glede na oblastno ravnanje v primeru protipravnosti ravnanja uslužbenca države nastane civilni delikt, za katerega odgovarja delodajalec. Zakon o javnih uslužbencih pa v 3. členu eksplicitno določa, da je država delodajalec v državnih organih (torej tudi inšpekcijskih službah). Za nosilce javnih pooblastil je to pravna oseba, s katero je inšpektor v delovnem razmerju (npr. APEK). V primeru medobčinskih inšpekcij ali občinskih redarstev pa gre za odgovornost lokalne skupnosti.

#### ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH, 3. člen (delodajalec)

(1) Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju.

(2) Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost.

### **3. Civilnopravni delikt opredeljuje Obligacijski zakonik**

Načeloma vsakdo odgovarja za svoje ravnanje (Cigoj, 1978, str. 181). Doktrina *respondeat superior*, kar po latinsko pomeni »naj odgovarja gospodar/nadrejeni«,

---

<sup>27</sup> Glej sodbo II Ips 688/2005 z dne 6. 3. 2008 in sodbo II Ips 821/2005 z dne 14. 4. 2008.

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

vzpostavlja odgovornost principala za ravnanja agenta, pogosto v razmerju delodajalec-delojemalec. Vir odgovornosti je pravica nadrejenega, da v službenih zadevah ukazuje (Kranjc J. , 2000, str. 221). Delavec je podaljšana roka delodajalca. Delodajalec ne odgovarja namesto, temveč na mestu delavca. Namen prenosa odgovornosti je v zagotovitvi primerne samoiniciativnosti delavcev, neokrnjene pred strahom za odškodninsko odgovornost.

Podani morata biti dve posebni predpostavki:

- razmerje delavec-delodajalec,
- škodna dejanja storjena pri delu ali v zvezi z delom.

Za razliko od odgovornosti staršev za mladoletne otroke se delodajalec odgovornosti ne more razbremeniti z dokazom, da ni opustil nadzora ali poučevanja delavca ali je bil premalo skrben pri njegovi izbiri. Lahko pa dokaže, da je delavec ravnal tako, kot je bilo treba. In čeprav je delodajalec vstopil na mesto delavca, se njegova krivda v okviru predpostavke odškodninske odgovornosti presoja po merilih, ki veljajo za delodajalca (praviloma skrbnost strokovnjaka<sup>28</sup>) in ne delavca. Krivda se domneva, breme razbremenitve sloni na delodajalcu kot tožencu (Pensa, 2003, str. 836-847).

**OBLIGACIJSKI ZAKONIK, 4. odsek: ODGOVORNOST ZA DELAVCE,**

**147. člen (Odgovornost delodajalcev)**

Za škodo, ki jo povzroči delavec pri delu ali v zvezi z delom tretji osebi, odgovarja pravna ali fizična oseba, pri kateri je delavec delal takrat, ko je bila škoda povzročena, razen če dokaže, da je delavec v danih okoliščinah ravnal tako, kot je bilo treba.

Oškodovanec ima pravico zahtevati povrnitev škode tudi neposredno od delavca, če je ta škodo povzročil namenoma.

Kdor je oškodovancu povrnil škodo, ki jo je povzročil delavec namenoma ali iz hude malomarnosti, ima pravico zahtevati od delavca povrnitev plačanega zneska.

Ta pravica zastara v šestih mesecih od dneva, ko je bila odškodnina plačana.

Določba prvega odstavka tega člena ne posega v pravila o odgovornosti za škodo, ki izvira od nevarne stvari ali nevarne dejavnosti.

---

<sup>28</sup> Glej drugi odstavek 6. člena Obligacijskega zakonika: »Udeleženci v obligacijskem razmerju morajo pri izpolnjevanju obveznosti iz svoje poklicne dejavnosti ravnati z večjo skrbnostjo, po pravilih stroke in po običajih (skrbnost dobrega strokovnjaka).«. Kot merila se uporabljajo tudi razumnost, pričakovnost, primernost, poslovni običaji, ravnanje v lastnih zadevah (določeno znanje in veščine) (Kranjc V. , 2003, str. 100-107).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

Odškodninska odgovornost uslužbenca in države je solidarna (Virant, 2000, str. 501).

Dejanja organov pravne osebe so pravzaprav dejanja pravne osebe, zaradi tega je sposobna poslovne in deliktne sposobnosti. Podlaga za presojo odškodninske odgovornosti pravne osebe za svoje organe je tako v 131. členu Obligacijskega zakonika, 148. člen Obligacijskega zakonika definira samo posebne predpostavke odgovornosti pravne osebe (»pri ali v zvezi z opravljanjem funkcije«). Za ugotovitev odgovornosti morajo biti podane vse predpostavke odškodninske odgovornosti, pravna oseba pa lahko dokaže, da je organ ravnal s potrebno skrbnostjo (Pensa, 1999) (Pensa, 2003, str. 847). Razlika med 147. in 148. členom Obligacijskega zakonika ni v krivdni ali objektivni odgovornosti (oba se presoja po krivdni odgovornosti, razen če gre za nevarno stvar ali opravljanje nevarne dejavnosti) – za takšno razlikovanje ni nobenih oprijemljivih razlogov (Strosack, 1990, str. 98). Po drugi strani pa je res, da krivda temelji na standardu skrbnosti, ki je hkrati sodilo protipravnosti, zato daje določba videz vzpostavljanja objektivne odgovornosti.

**148. člen (Odgovornost pravne osebe za škodo, ki jo povzroči njen organ)**

(1) Pravna oseba odgovarja za škodo, ki jo njen organ povzroči tretji osebi pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem svojih funkcij.

(2) Če za posamezni primer zakon ne določa kaj drugega, ima pravna oseba pravico zahtevati povrnitev plačanega zneska od tistega, ki je škodo povzročil namenoma ali iz hude malomarnosti.

(3) Ta pravica zastara v šestih mesecih od dneva, ko je bila odškodnina plačana.

Cigoj ločuje odgovornost delodajalca za ravnanje ljudi, ki je objektivna (ne glede na navodila delavcem, nadzor nad njimi in odgovornost za nedopustno škodno ravnanje). Pri slednjem je treba vedno znova presojati, ali je vpeljana objektivna odgovornost, in če ni, ali gre za kršitev stopnje skrbnosti. Vizner (Strosack, 1990, str. 92-94) meni, da gre za domnevno krivdo pravne osebe za krivdno ravnanje svojega delavca. Strohsack (1990, str. 94-95) pa ugotavlja, da gre za poostreno krivdno odgovornost z obrnjenim dokaznim bremenom. Svoje stališče utemeljuje predvsem z določbo, ki pravi, da pravilo o odgovornosti pravne osebe ne posega v pravilo o objektivni odgovornosti (peti odstavek 147. člena Obligacijskega zakonika). Argument je prepričljiv toliko bolj zato, ker Obligacijski zakonik za uveljavitev objektivne odgovornosti zahteva posebno zakonsko določilo (glej tretji odstavek 131. člena).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

To je še dodaten argument za stališče, da je odgovornost države krivdna in ne objektivna, razen kadar gre za nevarno stvar ali opravljanje dejavnosti s povečano nevarnostjo, vsaj pri aktih poslovanja, če že ne tudi pri oblastnih aktih. Ravnanje države je neskrbno oziroma *contra legem artis* – nestrokovno (odgovarja, kakor bi dejanje storila sama) (Cigoj, 1978, str. 183). Brez protipravnosti tudi krivde ni, če pa je dejanje protipravno, ni vedno nujno tudi krivdno. Presoja se opravlja kazuistično (Bukovec, 2004). Pri presoji protipravnosti ne moremo mimo krivde, saj je merilo za presajo določen standard vedenja človeka, v takih primerih pa se isto merilo uporabi tako za presajo krivde kot protipravnosti<sup>29</sup>. O krivdi torej sklepamo na podlagi pravil stroke (presoja stopnje skrbnosti). Ravnanje uslužbencev ali organov države se presoja pa skrbnosti strokovnjaka (*culpa levis*; lahka malomarnost). Ob tem je vredno tudi pojasniti, da stopnja krivde ni relevantna (lahka malomarnost, huda malomarnost, namenoma) za obstoj elementa krivde.

#### **4. Določbe Zakona o javnih uslužbencih**

V Zakonu o javnih uslužbencih so določbe o odškodninski odgovornosti, ki se nanašajo na odgovornost delodajalca do tretjih oseb ter možnost neposredne odškodninske tožbe proti uslužbencu, ravno tako pa tudi specialne odškodninske določbe v razmerju brez tretjih oseb, zgolj med delodajalcem in uslužbencem. Slednje nadomeščajo določbe Zakona o delovnih razmerjih (182. do 185. člen) in nas v tem prispevku ne zanimajo (Pirnat, 2004, str. 347).

**ZAKON O JAVNIH USLUŽBENICIH,**

**135. člen (odškodninska odgovornost javnega uslužbenca)**

...

(2) Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec.

(3) Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki ji je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno.

**139. člen (škoda, povzročena tretji osebi)**

(1) Za izplačano odškodnino za škodo, ki jo je javni uslužbenec na delu ali v zvezi z delom naklepno povzročil tretji osebi, uveljavlja delodajalec, ki je

---

<sup>29</sup> Cigoj, Stojan, *Obligacije*, Ljubljana, 1976, str. 462 (povzeto po (Pensa, 1999)).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

škodo izplačal, regresni zahtevek za poplačilo celotne izplačane odškodnine.

(2) Za izplačano odškodnino za škodo, ki jo je na delu ali v zvezi z delom iz hude malomarnosti povzročil javni uslužbenec tretji osebi, uveljavi delodajalec, ki je škodo izplačal, regres za poplačilo celotne izplačane odškodnine ali za delno poplačilo.

Določba 135. člena Zakona o javnih uslužbencih se od 26. člena Ustave RS ne razlikuje bistveno. Zožena je možnost neposredne tožbe proti uslužbencu (na naklepna ravnanja), kar lahko šteujemo za dopustno, saj na takšno urejanje napotuje že sama ustavna dikcija.

Zakon o javnih uslužbencih kot specialni predpis spreminja ali dopolnjuje tudi določbe splošnih obligacijskih pravil glede odškodninske odgovornosti države, ki bi jih sicer uporabili v odsotnosti natančnejše ureditve ustavne določbe. Zopet lahko ugotovimo, da bistvenih odstopanj od odgovornosti delodajalcev v Obligacijskem zakoniku ni, razen tega, da ne omenja ekskulpativnih opcij delodajalca: »razen če dokaže, da je delavec v danih okoliščinah ravnal tako, kot je bilo treba«. Ne glede na to in v luči zgornjih ugotovitev o povezanosti 26. člena Ustave RS in splošnih pravil odškodninskega prava je v vsakem primeru odgovornost delodajalca treba presojeti skozi prizmo teorije »*respondeat superior*« in ugotavljati odgovornost, ki pa jo je treba presojeti po standardu skrbnosti<sup>30</sup>. Ta standard sicer v zakonu ni omenjen, vendar menim, da gre za standard dobrega strokovnjaka, torej najstrožji standard presoje skrbnosti. Če torej ravnanje ni v skladu s pravili stroke oziroma uslužbenec ne ravna »tako kot je treba«, potem je izpolnjen element odškodninske odgovornosti – odgovornost (krivda).

Obe določbi se nanašata tako na oblastna ravnanja kot tudi na akte poslovanja.

## **5. Specialni zakon za inšpekcije – Zakon o inšpekcijskem nadzoru**

Postopek inšpekcijskega nadzora se vedno začne le po uradni dolžnosti (saj se izvaja v javnem interesu). Inšpektor ima po 19. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru večja pooblastila kot po Zakonu o splošnem upravnem

---

<sup>30</sup> Enako stališče zastopa Bukovčeva (Bukovec, 2005, str. 42). V teoriji obstaja tudi drugačni nazori, npr. da odškodninska odgovornost delodajalca nastopi v primeru protipravnega ravnanja javnega uslužbenca neodvisno od stopnje krivde javnega uslužbenca (Pirnat, 2004, str. 347).

Domen Bizjak  
**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki  
izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

postopku, in sicer: nenapovedan pregled prostorov, objektov, naprav, sredstev, blaga, knjig, vpogled in zaseg (do 15 dni) dokumentacije zavezanca, zaslišanje oseb, preverjanje istovetnosti oseb, pridobitev osebnih in drugih podatkov iz uradnih evidenc, odvzem vzorcev, fotografiranje in snemanje... Lahko si zagotovi pomoč policije, če obstaja sum ali dejansko oviranje nadzora. Pritožba zoper odločbo inšpektorja ne zadrži njene izvršitve, izvršba se mora v 30 dneh po izteku roka za odpravo nepravilnosti uvesti po uradni dolžnosti (Kovač, Bizjak, & Korade Purg).

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku lahko inšpektor odredi preprečevalne (preventivne) ukrepe, redne (splošne ali kurativne) ukrepe (ureditvena upravna odločba o odpravi napak oziroma kršitev, hitri prekrškovni postopek z opominom, plačilnim nalogom ali prekrškovno odločbo, ovadba za kaznivo dejanje in predlog sodišču za odvzem predmetov oziroma trajno prepoved dejavnosti), posebne ukrepe oziroma ukrepe glede prepovedi opravljanja dejavnosti z upravno odločbo ter ukrepe za varovanje pravic tretjih oseb, ki se prav tako odredijo v obliki upravne odločbe (Kovač, Bizjak, & Korade Purg).

Že prej smo rekli, da uslužbenec ravna protipravno, če je njegovo ravnanje nepravilno (inšpektor prekrši delovno dolžnost in je pri tem neskrben). Država odgovarja, če je njegovo ravnanje manj skrbno od tistega, ki se pričakuje od skrbne dobre države. Merila skrbnosti države se izoblikujejo v sodni praksi (Bukovec, 2005, str. 44).

Specifike odgovornosti javnopравnih oseb praviloma zahtevajo zakonsko normiranje. Če takšnih norm ni, se bo sodišče moralo opreti neposredno na Ustavo RS in pri tem uporabiti splošna pravila obligacijskega prava o odškodninski odgovornosti (Čebulj & Strmecki, 2005, str. 224), ob upoštevanju zgoraj navedenih specifik iz Zakona o javnih uslužbencih. Zakon o inšpekcijskem nadzoru vsebuje specialno zakonsko normiranje odškodninske odgovornosti države in lokalne skupnosti za premoženjsko škodo in je *lex specialis* nasproti odškodninskim pravilom Obligacijskega zakonika ter Zakona o javnih uslužbencih. V nadaljevanju si pogledajmo, kakšna je sploh dodana vrednost 37. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, v čem derogira zakonske določbe o odškodninski odgovornosti iz Obligacijskega zakonika in Zakona o javnih uslužbencih ter kje se ne glede na normo Zakona o inšpekcijskem nadzoru oškodovanec lahko sklicuje direktno na Ustavo RS.



Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

ZAKON O INŠPEKCIJSKEM NADZORU,  
poglavje VIII. ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST,  
37. člen (odškodninska odgovornost države oziroma samoupravne lokalne skupnosti)

Republika Slovenija oziroma samoupravna lokalna skupnost odgovarja za premoženjsko škodo, ki je bila zavezancu ali drugi osebi povzročena s protipravnim dejanjem ali z opustitvijo dejanja inšpektorja pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora.

V primeru iz prejšnjega odstavka ima Republika Slovenija oziroma samoupravna lokalna skupnost nasproti inšpektorju regresni zahtevek, če je bila škoda povzročena naklepno ali iz hude malomarnosti.

Zavezanec ali tretja oseba lahko zahtevata povračilo škode neposredno od inšpektorja le v primeru, ko je škoda nastala zaradi kaznivega dejanja inšpektorja.

Zavezanca pri določitvi Zakona o inšpekcijskem nadzoru o odškodninski odgovornosti sta država in samoupravna lokalna skupnost. V tem smislu je krog zavezancev za povračilo škode ožji kot v Ustavi RS, to pa je tudi logično, ker so bile včasih inšpekcijske službe lahko organizirane samo znotraj državne uprave in lokalnih skupnosti, šele po noveli Zakona o inšpekcijskem nadzoru v letu 2007 je bilo dopuščeno, da se nadzor kot temeljna funkcija državne uprave prenese tudi v drug organ (kar pomeni drug državni organ ali drugo obliko – npr. javno agencijo). Menim, da bi bilo zaradi konsistentnosti oziroma poenotenja z ustavno določbo smiselno dopolniti besedilo 37. člena in dodati nosilca javnih pooblastil kot zavezanca.<sup>31</sup> Pravno gledano to ne bi spremenilo obstoja odgovornosti, ker bi bila odškodninska tožba proti tovrstnemu organu uspešna že na podlagi ustavnega temelja in splošnih odškodninskih pravil v Obligacijskem zakoniku (ne pa tudi na podlagi Zakona o javnih uslužbencih – spomnim naj, da za javne agencije drugi del Zakona o javnih uslužbencih, ki vključuje tudi določbo o odškodninski odgovornosti, ne velja).

Podlaga za odškodninsko odgovornost iz Zakona o inšpekcijskem nadzoru je zožana še v enem pomembnem vidiku, in sicer se odgovornost vzpostavlja le za premoženjsko škodo. *Ratio* te omejitve ni posebej razviden, saj je tudi nepremoženjska škoda lahko upravičeno vtoževana že na podlagi ustavnega temelja (enako velja tudi za odškodninske določbe Obligacijskega zakonika in Zakona o javnih uslužbencih). Zakon o inšpekcijskem nadzoru kot specialni predpis ne more izključiti odgovornosti za nepremoženjsko škodo, saj je odškodninska odgovornost države ustavna kategorija in je z zakonom ni mogoče omejevati (15. člen Ustave RS).

---

**31** Ustava RS v 26. členu sicer zavezanca ne opredeljuje, zato pri določitvi izhajamo iz zakonskih pravil o odgovornosti za protipravna ravnanja svojih delavcev. O tem tudi (Pensa, 2002, str. 299).

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

Ustava RS napeljuje tudi na možnost direktne tožbe zoper povzročitelja škode, kar bo v konkretnem primeru posamezni inšpektor, pri tem pa napoti<sup>32</sup> na zakonsko ureditev. V skladu z Obligacijskim zakonikom (enako pa določa tudi Zakon o javnih uslužbencih) bi bilo to mogoče v primeru namerne povzročitve škode, toda v primeru inšpekcijskih zadev Zakon o inšpekcijskem nadzoru kot specialni predpis določa drugače in te primere omejuje na zadeve, v katerih inšpektor škodo povzroči s kaznivim dejanjem. Na ta način so inšpektorji kot nosilci oblastne funkcije, osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi, varovani pred neposrednimi odškodninskimi tožbami<sup>33</sup>, razen v primeru, da so pri svojem delu škodo povzročili s kaznivim dejanjem.<sup>34</sup> Ne glede na to, da smatramo, da je odškodninska odgovornost države krivdna in ne objektivna in se torej uporablja obrnjeno dokazno breme glede elementa odgovornosti, pa to velja le za malomarnost, ne pa tudi za naklep ali celo kvalificirano obliko ravnanja – s kaznivim dejanjem. Te trditve bo moral zatrjevati in dokazati tožnik. Zaradi tega je direktna tožba zoper inšpektorja zelo malo verjetna, saj bo tožniku vedno lažje prevladati v pravdi zoper državo, kjer je pri elementu odgovornosti dokazno breme na državi. Odprto ostaja vprašanje, ali se ta del določbe nanaša tudi na nepremoženjsko škodo, saj kot rečeno Zakon o inšpekcijskem nadzoru govori le o premoženjski škodi. Menim, da namen določbe upravičuje takšen zaključek.

Možnost regresiranja plačane odškodnine proti inšpektorju je omejena na primere hude malomarnosti in naklepa. Pri hudi malomarnosti ne govorimo več o skrbnosti dobrega strokovnjaka, temveč o skrbnosti, ki bi jo mogli pripisati vsakemu povprečno skrbnemu človeku. Razlika med Zakonom o javnih uslužbencih in Zakonom o inšpekcijskem nadzoru je v tem, da prvi omogoča delni regresni zahtevek v primeru povzročitve škode iz hude malomarnosti, slednji pa se do tega vprašanja posebej ne opredeljuje. Takšno rešitev bi kazalo *de lege ferenda* jasno predpisati.

---

**32** V skladu s 15. členom Ustave RS, je način uresničevanja ustavne določbe lahko zakonska materija, če tako določa ustava ali je to nujno zaradi same narave pravice.

**33** Nemško pravo utemeljuje omejitev odgovornosti sodnika za kršitve pri izdaji sodbe na kazniva dejanja z zahtevo po zagotavljanju neodvisnosti sodnikov, pa tudi z zagotavljanjem učinkov pravnomočnosti sodbe kot enega izmed stebrov pravne varnosti in pravne države. Ponovna vsebinska presoja pravnomočne sodbe v odškodninskem sporu ni mogoča (Juhart, 2005, str. 14). Varstvo uradnika preprečuje nevarnost odlašanja z odločitvijo, ki bi lahko sledilo nevarnosti visokega finančnega rizika (Šinkovec, 1998, str. 162).

**34** Če se tožba naperi direktno proti inšpektorju, v tožbeni podlagi pa ni niti trditve, da je bilo ravnanje inšpektorja kaznivo dejanje, potem lahko toženec poda ugovor pasivne legitimacije, tožba pa je tako ali tako nesklepčna. V konkretni zadevi je tržni inšpektor ugotovil kršitev pravilnika in izdal odločbo o začasni prepovedi izvajanja dejavnosti do uskladitve s predpisi. Sodba Okrajnega sodišča v Novi Gorici, P 264/98.

## **6. Namesto sklepnih ugotovitev - predlog normativnih sprememb**

Z analizo odškodninske odgovornosti države, lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v Ustavi RS, Obligacijskem zakoniku, Zakonu o javnih uslužbencih ter Zakonu o inšpekcijskem nadzoru smo skušali identificirati smiselne specialne določbe, ki se nanašajo na inšpektorje kot javne uslužbence države, občin ali nosilcev javnih pooblastil. Pri tem smo kritično ovrednotili obstoječe besedilo v Zakonu o inšpekcijskem nadzoru. Glede na zgoraj povedano ocenjujem, da bi lahko zakonodajalec ob naslednjem noveliranju tega zakona upošteval koncept, da se splošna pravila o odškodninski odgovornosti ne ureja ponovno na enak način, temveč se normira zgolj tiste specifikke odškodninske odgovornosti, ki pritičejo posebnostim inšpektorskega dela. Zato menim, da bi zadoščalo, če bi se uredilo zgolj posebnost glede neposredne tožbe oškodovanca zoper inšpektorja - norma bi se lahko glasila takole:

**Ne glede na določbe predpisov, ki urejajo povračilo škode, lahko zavezanec ali tretja oseba zahteva povračilo škode neposredno od inšpektorja le v primeru, ko je škoda nastala zaradi kaznivega dejanja inšpektorja.**

Podobno razmišljanje bi lahko aplicirali tudi glede 135. člena Zakona o javnih uslužbencih in bi se s tem izognili dilemam, kakšno specifično splošnih odškodninskih pravil je želel zakonodajalec uveljaviti: zakaj enkrat uporablja pojem namenoma, drugič naklepno in ali izpustitev navedbe ekskulpacijskega razloga in pravila o neposeganju v splošno pravilo o objektivni odgovornosti pomeni, da odškodninska odgovornost za protipravna ravnanja javnih uslužbencev ni krivdna.

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

*Domen Bizjak je bil v začetku leta 2008 imenovan na položaj generalnega sekretarja Ministrstva za javno upravo, pred tem pa je bil zaposlen na istem ministrstvu in na Generalnem sekretariatu Vlade RS. Opravlja tudi dodatne naloge, ki se nanašajo na delovanje Inšpekcijskega sveta, ter sodeluje pri usposabljanju kandidatov za strokovni izpit za inšpektorje. Leta 2005 je po pripravi na Višjem sodišču v Ljubljani opravil državni pravniški izpit. Po dodiplomskem študiju na Pravni fakulteti v Ljubljani je nadaljeval podiplomski študij v smeri civilno in gospodarsko pravo in je magistrski kandidat. V letih 2003-2007 je vodil Evropsko združenje mladih pravnikov (SYLA), v letu 2000 pa Zvezo društev ELSA Slovenije-Evropsko združenje študentov prava (ELSA Slovenija). Predseduje upravnemu odboru Regionalne ustanove - Center za razvoj e-upravljanja (CeGD) in je član upravnega odbora Pravniškega društva Ljubljana.*

## Literatura

- Bizjak, D. (2008). Organiziranost državnih inšpekcijskih služb: farmacevtski nadzorniki ali inšpektorji? *Pravna praksa* (23).
- Bugarič, B. (2005). Odškodninska odgovornost države v primerjalnem pravu. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.
- Bukovec, M. (2004). Odškodninska odgovornost države. *Podjetje in delo* (7).
- Bukovec, M. (2005). Odškodninska odgovornost države za svoje uslužbence. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.
- Bukovec, M. (2008). Pravica do povračila škode po 26. členu Ustave v praksi sodišč. *Pravna praksa* (34).
- Cigoj, S. (1978). *Obligacijska razmerja, Zakon o obligacijskih razmerjih s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list SRS.
- Cigoj, S. (1984). *Veliki komentar Zakona o obligacijskih razmerjih*. Ljubljana: Uradni list SRS.
- Čebulj, J., & Strmecki, M. (2005). *Upravno pravo: učbenik*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Juhart, M. (2005). Odgovornost države za nepravilno (protipravno) odločbo. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

- Kovač, P. (2006). *Pravni in sociološki vidiki javnih pooblastil*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, P., Bizjak, D., & Korade Purg, Š. (brez datuma). Delovanje inšpekcij v Sloveniji - od zakonitosti k učinkovitosti. *Podjetje in delo - neobjavljeno (v recenziji)*.
- Kranjc, J. (2000). *Latinski pravni reki*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Kranjc, J. (2008). *Rimsko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Kranjc, V. (2003). *Obligacijski zakonik (splošni del) s komentarjem*. (M. Juhart, & N. Plavšak, Ured.) Ljubljana: GV Založba.
- Pavčnik, M. (1977). *Temeljne pravice*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Pensa, D. J. (2002). *Komentar Ustave RS*. (L. Šturm, & F. Arhar, Ured.) Brdo: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Pensa, D. J. (1999). Novejši razvoj odškodninske odgovornosti: pravica do povračila škode po 26. členu ustave. *Podjetje in delo* (6).
- Pensa, D. J. (2003). *Obligacijski zakonik (splošni del) s komentarjem*. (M. Juhart, & N. Plavšak, Ured.) Ljubljana: GV Založba.
- Perenič, L. K. (2004). *Škoda in odškodnina*. Ljubljana: DZS.
- Pirnat, R. (2004). *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Pirnat, R. (2005). Protipravnost ravnanja javnih oblasti kot element odškodninske odgovornosti javnih oblasti. *Odgovornost države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti*.
- Rakočević, V. B. (2009). Kritika teorije o adekvatni vzročnosti in dileme novejše sodne prakse. *Pravna praksa* (3/4).
- Strosack, B. (1990). *Odškodninsko pravo in druge neposlovne obveznosti (Obligacijska razmerja II)*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Šinkovec, J. (1998). *Odgovornost države za škodo*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Šipec, M. (1993). Odškodninska odgovornost države zaradi napake državnega organa. *Pravna praksa* (16-17).
- Teršek, A. (2005). Doktrina o "pozitivnih obveznostih države" in (sistemska) odgovornost države za varovanje človekovih pravic in svoboščin. *Odgovornost države, lokalnih*

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

*skupnosti in drugih nosilcev javnih pooblastil za ravnanje svojih organov in uslužbencev: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti .*

- Virant, G. (2000). Odškodninska odgovornost države v zvezi z ravnanji javne uprave. *Javna uprava* (4).

**Pravni viri**

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS-I, št. 33/91, Uradni list RS, št. 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06.
- Obligacijski zakonik, Uradni list RS, št. 97/07 – UPB1.
- Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 – UPB3, 65/08, 69/08 – ZZavar-E in 69/08 - ZTFI-A.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS, št. 24/06 – UPB2, 105/06 - ZUS-1, 126/07 in 65/08.
- Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Uradni list RS, št. 43/07 - UPB1.

SUMMARY

## **STATE LIABILITY FOR DAMAGES CAUSED BY INSPECTORS**

The article is an analysis of statutory state liability for acts of inspectors, who are public officials with special powers and responsibility, performing one of the main governmental functions (supervision / inspection). In history, public officials were liable for their action themselves, their acts being *contra mandatum (si excessit, privates est)*. But through legal development, the state liability has been introduced.

The field of state liability in Republic of Slovenia is not regulated in one statute. Some theorists argue even that it is an untransparent and unregulated area of law. One has to consider multiple legal foundations, starting from the right of compensation in the Constitution of the Republic of Slovenia, continuing with the vicarious liability or *respondeat superior* doctrine (employer for his employees) in the tort law (Code of Obligations) and finally with the special provisions of the Civil Servants Act and Inspection Act. Others insist that legal practice resolves every actual issue correctly; therefore there is no need for legislative action. Comparing leading legal systems and especially legal framework of European states, one can observe that state liability has not been uniformly regulated.

Constitutional provision regarding state liability taken isolated can lead to conclusion that not all of the standard (tort law) elements of liability are relative. Damage, causal link and unlawful conduct apply, but the responsibility element is not mentioned in the article 26 of the Constitution of the Republic of Slovenia. Could that mean that the state is responsible for any inspectors' unlawful action in connection with the damage or must it be proven that state was also negligent (in the strictest form of negligence)? Most legal thinkers in Slovenia as well as jurisprudence stand firmly for the second option, linking the constitution with the general rules of liability. Author finds that since unlawful conduct itself is being discussed as intention or negligent act, the final result is similar to objective liability.

Author believes that public law state liability should in fact be very close or the same as the civil law liability. Since private company principles through new public management influence public sector and state becomes (rather is) a service for citizens, arguments for differentiating public and private in the field of responsibility diminish.

Domen Bizjak

**Odškodninska odgovornost države za škodo, ki izvira iz protipravnega delovanja inšpektorjev**

Law of obligations institutes *respondeat superior* theory, which stipulates responsibility of principal for his agent. Employer is responsible in place of employee, not instead of him. Employer can only prove that his employee was acting accordingly to the law, not that he did not fail to control or was negligent in choice of employee. Negligence of the principal is assessed stricter (*culpa levis*; care of an expert) than the actual negligence of the agent.

There are many systemic legal questions regarding the legal nature of state liability, including suppositions of liability and interpretation of these norms, in case of differences. For example Public officials law has similar provisions regarding state liability for acts of public officials as Law of obligations and the Constitution.

The state liability of inspectors is also regulated in the Inspection Act. Legal theory interprets differences in legal acts of the same hierarchy through rules *lex posterior* and *lex specialis*. Inspection in Slovenia can be organized as a *sui generis* public law legal person holding public powers, but since such an organization is not mentioned in the liability clause of the Inspection act, one can deduce that the state is not liable for the inspector's acts. But Constitution as a higher legal authority nevertheless holds state accountable for act of public officials, even though it is not explicitly regulated in the Inspection act.

The same principle is applied where the Inspection act only regulates material damages, but since the Constitution is not so limited in state liability principles, the immaterial damages also come into question.

One of the most interesting differences in state liability that are enacted in the Inspection act is the exception from the rule that the damaged party can also take legal action against the public official. The Inspection act limits those actions on situations, where a public official's unlawful conduct was also a criminal act itself. The burden of proof for responsibility is shifted from plaintiff to defendant when responsibility is for negligence, but in this case the plaintiff must prove criminal actions. Which effectively deters the danger of lawsuits against inspectors. The positive side of this is that the inspectors can exercise their authority without being afraid of having to withstand legal actions upon themselves.

Author then puts forward a *de lege ferenda* proposal for the change of the Inspection Act, which would clear some of the legal issues regarding the liability of the inspectors for their unlawful actions.