

Avtor: mag. Franc Derganc, dne 8.12.2025

Veza 1: [Program kandidata za Varuha za človekove pravice](#)

Veza 2: [Odgovor na vprašanje](#) kandidatu. Vprašanje: Ali država izpolnjuje svojo pozitivno obveznost varstva doma in lastnine, če dopušča, da posameznik v primeru naravnih nesreč ostane brez univerzalnega zavarovalnega kritja, ter hkrati omogoča izterjavo brez dokazljivega predhodnega obvestila?

Odgovor na vprašane: NE. Spodaj podajam odgovor in predlog rešitev.

[Disclaimer AI](#)

Naravne nesreče, izterjave in varstvo doma: ko mora država udejanjiti svojo pozitivno obveznost

V slovenskem prostoru se vprašanja zavarovanja doma pogosto obravnavajo kot potrošniška razmerja, v katerih naj bi posameznik sam poskrbel, da je ustrezno zavarovan. Toda kadar pride do naravnih katastrof, poplav, potresov ali celo vojnih razmer, posledice presegajo individualno pogodbeno razmerje in postajajo vprašanje temeljnih pravic. Če posameznik ob poplavi ali drugi elementarni nesreči izgubi dom, je prizadeto jedro njegove bivanjske varnosti ter njegove pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave Republike Slovenije, v povezavi s pravico do spoštovanja doma po 8. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah in varstvom premoženja po 1. členu Prvega protokola k EKČP.

Slovenija na področju elementarnih tveganj temelji pretežno na prostovoljnem sklepanju dodatnih zavarovalnih kritij. Osnovne nepremičninske police takšnih tveganj večinoma ne pokrivajo, kar pomeni, da posamezniki praviloma sploh ne vedo, ali je njihovo stanovanje dejansko zavarovano za poplave, plazove ali potres. Ko so se v zadnjih letih zgodile velike poplave, je bila država prisiljena intervenirati, saj bi številne družine sicer ostale brez stanovanj. Takšna ureditev pomeni odsotnost preventivnega državnega mehanizma: država ne varuje doma vnaprej, temveč šele ex post, ko je škoda že nastala.

Realni primer iz tujine kaže, da urejena in razširjena zavarovalna kritja lahko dejansko varujejo lastnike: ob poplavah v Nemčiji julija 2021, ki so bile ena najhujših naravnih katastrof v zadnjih desetletjih, je GDV (nemško združenje zavarovalnic) ocenilo škodo, krito z zavarovanjem, na približno **7 milijard evrov** — od tega naj bi okoli **6,5 milijarde EUR** predstavljala škoda na stanovanjih, gospodinjstvih in podjetjih. [milliman.com+1](#)

Z drugimi ocenami (vključno z zavarovalnimi in re-zavarovalnimi zahtevki) je skupna škoda po tej katastrofi v Nemčiji dosegla še višje zneske. Po podatkih iz istega obdobja so nekatere panoge napovedovale, da lahko celoten račun za naravne nesreče v letu 2021 preseže **12,5 milijarde evrov**. [artemis.bm+1](#)

Ta zgodba jasno kaže, da zasebno zavarovanje (v okviru koherentnega in razširjenega sistema) lahko funkcionira kot realna zaščita premoženja.

V primerjalnopравnem prostoru obstajajo referenčni modeli, ki so razviti prav zato, da se prepreči t. i. "protection gap", to je tveganje, da ljudje ostanejo brez zaščite zgolj zato, ker niso sklenili ustreznega polisa ali ker zasebni trg takšnih kritij ne ponuja. V Franciji je vzpostavljen sistem CatNat, ki deluje prek javno–zasebnega sklada Caisse Centrale de Réassurance (CCR), ki ga upravlja država in omogoča katastrofno zavarovanje tudi v primerih, ko zasebne police niso zadostne. V Španiji deluje Consorcio de Compensación de Seguros, javna institucija, ki s pomočjo obvezne premije zagotavlja univerzalno kritje za poplave, potrese in druge izredne škode. OECD v poročilu »Enhancing Financial Protection against Catastrophe Risks« (2021) izrecno navaja, da so javno–zasebni modeli najbolj učinkoviti pri zmanjševanju nezaščitenosti prebivalstva in razpršitvi katastrofnih tveganj.

Ob tej prvi težavi, ki se nanaša na elementarne nesreče, se pojavlja še druga, strukturno sorodna sistemska vrzel: izterjava brez dokazljivega obvestila v predizvršilni fazi.

V Sloveniji je sicer pravno zagotovljena vročitev sklepa o izvršbi, toda problem nastane že prej, ko zavarovanec ali dolжник sploh ni dokazljivo obveščen, da je prišlo do zapadlosti terjatve ali prenehanja zavarovanja. Tako posameznik v izvršbi dobi sklep o rubežu, ne da bi sploh vedel za obveznost in ne da bi imel realno možnost preprečiti nastanek posledic. Takšen poseg v premoženje s pomočjo države je z vidika pozitivnih obveznosti države problematičen, saj je zagotovitev kontradiktornosti in učinkovitega pravnega sredstva sestavni del človekovih pravic (22. in 33. člen Ustave RS; prim. ESČP, Šilih proti Sloveniji, 71463/01).

Predlagana rešitev na področju zavarovalnic je uvedba avtomatičnega katastrofnega kritja kot dela osnovne nepremičninske police, financiranega v javno–zasebni obliki po vzoru sistemov CCR in Consorcio, pri čemer bi država skupaj z zavarovalnicami upravljala katastrofni sklad. Tako bi bil dom kot osnovna bivalska enota zavarovan neodvisno od individualne ekonomske zmožnosti, kritje pa bi bilo univerzalno in odporno na izključitve, ki jih trenutno omogoča drobn tisk.

Predlagana rešitev na področju izterjav pa je sprememba Zakona o izvršbi in zavarovanju v smeri zahteve po dokazljivi vročitvi že v predizvršilni fazi. Navadna pošta ne sme predstavljati dokazila. Upnik, ki predlaga poseg v lastnino, mora dokazati, da je posameznik res imel možnost seznanitve s terjatvijo in pravicami, ki mu pripadajo. Šele tak pristop zagotavlja poštenost postopka, kot jo zahteva pravna država.

Obe sistemske vrzeli imata skupni imenovallec: država ne udejanja pozitivne obveznosti, da varuje dom vnaprej, temveč dopušča, da se tveganja materializirajo, nato pa poskuša reševati nastale posledice. Namesto ex post solidarnosti mora Slovenija vzpostaviti ex ante varstvo, ki preprečuje izgubo doma in zagotavlja dostojanstvo posameznika.

Z vključitvijo konkretnega primera iz Nemčije – kjer je zasebno zavarovanje v okviru urejenega sistema res omogočilo izplačila škod po množični katastrofi – postane argumentacija močnejša in manj teoretična. Pokazuje, da **reference obstajajo** in da je mogoče urediti sistem tako, da dom ni odvisen od naključja ali ekonomske moči posameznika, ampak da je varstvo premoženja institucionalno zavarovano.

(Opomba: Pripraviti je potrebno tabelo **tabelo 5–10 držav EU** z osnovnimi podatki (dejanja, kritja, model, odstotek kritih domov), kjer tak sistem že deluje — to je še močnejši argument za spremembo za naš kontekst.)

Zaključek: kako bi moral odreagirati Varuh – preventivno, sistemsko in ex ante

Varuh človekovih pravic ne sme ostati zamejen na individualne primere, ko je pravica že kršena in je posameznik izgubil dom ali prejme sklep o izvršbi, ne da bi bil o dolgu sploh obveščen. Takšna vloga bi

pomenila zgolj reaktivno pomoč. Varuh mora delovati preventivno in sistemsko, saj gre v obeh sklopih vprašanj za tipične primere pozitivnih obveznosti države: pri varstvu doma v naravnih nesrečah in pri izvršbah brez dokazljivega obvestila gre za situacije, v katerih država dopušča poseg v pravico do lastnine brez vnaprejšnje institucionalne zaščite.

Varuh bi moral zato najprej prepoznati, da je urejanje katastrofnih zavarovanj javnopravno vprašanje in ne zgolj tržno razmerje, ter iz tega izpeljati sistemske pobude za spremembo zakonodaje, ki bi uvedla avtomatično katastrofno kritje in javno–zasebni katastrofni sklad. Varuh bi moral na Vlado, Državni zbor, Ministrstvo za finance in Agencijo za zavarovalni nadzor nasloviti formalne pobude, vključno z oceno ustavnih tveganj in s primerjalnopravnimi rešitvami, ki že uspešno delujejo v državah EU.

Na enak način bi moral Varuh pripraviti sistemsko oceno ustavnopravnih tveganj pri izterjavah brez dokazljivega obvestila in preko posebnega poročila opozoriti, da trenutna ureditev omogoča poseg v lastnino brez zagotovljene kontradiktornosti. Pobuda za spremembo Zakona o izvršbi in zavarovanju bi morala izhajati iz načela, da država lahko poseže v premoženje le, če je pred tem zagotovila pošten postopek in realno možnost obrambe.

Pristop Varuha mora biti ex ante: preprečiti nastanek kršitve, še preden nastane. Gre za varovanje doma kot temeljne pravice in ne le za obravnavo posledic, ko so škode že povzročene ali ko je rubež že odrejen. Naloga Varuha je, da deluje kot sistemski varuh ranljivosti, ne kot zadnja linija obrambe. Zato mora Varuh razumeti varstvo doma kot ustavnopravno vrednoto, ne kot tržno razmerje, ter zahtevati zakonodajne rešitve, ki bodo varstvo zagotovile vnaprej, ne šele po tem, ko je izguba že postala dejstvo.

I. Literatura in viri

Caisse Centrale de Réassurance (CCR): fr.wikipedia.org/wiki/Caisse_centrale_de_réassurance

Consortio de Compensación de Seguros:

es.wikipedia.org/wiki/Consortio_de_Compensación_de_Seguros

OECD, »Enhancing Financial Protection against Catastrophe Risks«, 2021 (www.oecd.org)

ESČP, *Šilih proti Sloveniji*, 71463/01

Ustava Republike Slovenije, čl. 22, 33

Evropska konvencija o človekovih pravicah, 8. člen in 1. člen Prvega protokola