

**Opravična št.:**

Up-936/16

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2017.Up.936.16

Akt:

Sodba Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 96/2015 z dne 13. 1. 2016

Odločbe Ministrstva za notranje zadeve št. 2141-152/2014/2 (1312-03) z dne 3. 2. 2015, št. 2141-153/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015, št. 2141-151/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 in št. 2141-150/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 ter odločbe Upravne enote Maribor št. 214-5981/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5985/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5926/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 in št. 214-5924/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014

Izrek:

Sodba Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 96/2015 z dne 13. 1. 2016 se razveljavi.

Odločbe Ministrstva za notranje zadeve št. 2141-152/2014/2 (1312-03) z dne 3. 2. 2015, št. 2141-153/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015, št. 2141-151/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 in št. 2141-150/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 ter odločbe Upravne enote Maribor št. 214-5981/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5985/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5926/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 in št. 214-5924/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 se odpravijo.

Zadeve se vrnejo Upravnim enotam Maribor v novo odločanje.

Evidenčni stavek:

Ko pristojni organ presoja, ali so še podane okoliščine iz 72. člena Zakona o tujcih, ki zagotavlja spoštovanje načela nevračanja, mora spoštovati vsa jamstva, ki izhajajo iz 18. člena Ustave in 3. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Pri izdaji zbirne odločbe, ki je izdana s potrditvijo drugega upravnega organa, mora organ, ki je pristojen izdati odločbo (prvi upravni organ), v ugotovitvenem postopku, v katerem so stranki zagotovljena vsa procesna jamstva, ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločitev, določiti pomen upoštevnih predpisov in utemeljiti svojo pričakovano odločitev. Svoje ugotovitve glede dejanskega stanja, razlago pomena upoštevnih predpisov in svojo pričakovano odločitev mora prvi upravni organ predložiti drugemu upravnemu organu v potrditev. Samo na takšen način so strankam v postopku izdaje zbirne odločbe zagotovljena procesna jamstva, ki jim omogočajo polno izvrševanje pravice iz 22. člena Ustave.

Ker je upravni organ, ki je pristojen izdati zbirno odločbo s potrditvijo drugega upravnega organa, sprejel stališče, da vsa pravno upoštevna dejstva, pomembna z vidika varovanja načela nevračanja, ugotavlja in ocenjuje upravni organ, ki daje potrditev, prvi upravni organ pa je na ta ugotovljena dejstva in oceno vezan, pritožnikom pri ugotavljanju pravno upoštevnega dejanskega stanja niso bila zagotovljena ustavno procesna jamstva iz 22. člena Ustave.

Pritožnikom ni bilo omogočeno, da bi se lahko učinkovito izjavili o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni z vidika varovanja načela nevračanja. Zato jim je bila kršena pravica iz 22. člena Ustave.

Geslo:

1.5.51.2.10 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Razveljavitev/odprava izpodbijanega akta in vrnitev v novo odločanje.

5.3.13.19 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja „(19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31)“ - Načelo kontradiktornosti.

5.3.13.18 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja „(19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31)“ - Enakost orožij „(22, 14)“.

Pravna podlaga:


Člen 22, Ustava [URS]

Člen 59.1, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

α

Dokument v PDF obliki:

 [Up-936-16_Odločba.pdf](#)

 [Up-936-16_ZZ.pdf](#)

Polno besedilo:

Up-936/16-18

19. 1. 2017

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus ustavne pritožbe Shyqrija Berishe, Sevdi Berisha in Anite Berisha, vsi Maribor, ki jih zastopa mag. Matevž Krivic, Medvode, ter Kristine Berisha, Maribor, ki jo po pooblastilu zakonitega zastopnika Shyqrija Berishe zastopa mag. Matevž Krivic, Medvode, na seji 19. januarja 2017

sklenilo:

1. Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 50/2016 z dne 7. 9. 2016 se ne sprejme.

2. Ustavna pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 96/2015 z dne 13. 1. 2016v zvezi z odločbami Ministrstva za notranje zadeve št. 2141-152/2014/2 (1312-03) z dne 3. 2. 2015, št. 2141-153/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015, št. 2141-151/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 in št. št. 2141-150/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 ter odločbami Upravne enote Maribor št. 214-5981/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5985/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5926/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 in št. 214-5924/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 se sprejme v obravnavo.

3. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvršitev 2. točke izrekov odločb Upravne enote Maribor št. 214-5981/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5985/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5926/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 in št. 214-5924/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014.

4. Začasno zadržanje iz prejšnje točke začne učinkovati z dnem vročitve tega sklepa Upravni enoti Maribor.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Upravna enota Maribor je zavrnila prošnje pritožnikov za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje tujca v Republiki Sloveniji iz drugih utemeljenih razlogov (drugi odstavek 51. člena Zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 45/14 – uradno prečiščeno besedilo, 90/14 in 19/15 – ZTuj-2). V 2. točki izrekov odločb je Upravna enota Maribor odločila, da morajo pritožniki v 30 dneh od dokončnosti odločbe zapustiti Republiko Slovenijo. Ministrstvo za notranje zadeve je pritožbe pritožnikov zavrnilo. Upravno sodišče je zavrnilo tožbo. Vrhovno sodišče je zavrglo revizijo, ker niso bili izpolnjeni pogoji za dovoljenost revizije, in predlog za izdajo začasnih odredb.

2. Pritožniki zatrjujejo kršitev drugega odstavka 14. člena, 22. in 23. člena Ustave ter 8. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Zatrjujejo, da je stališče Vrhovnega sodišča, da v reviziji niso izpostavili pomembnih pravnih vprašanj, napačno. Navajajo, da so v reviziji izpostavili več pravnih vprašanj in jih tudi zadostno opredelili. Vrhovno sodišče po mnenju pritožnikov ne bi smelo pogojev za dovoljenost revizije po Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1) presojsati po kriterijih, ki so določeni v zakonu, ki ureja pravdni postopek. Vrhovno sodišče naj bi tudi neenake položaje obravnavalo enako in s tem kršilo drugi odstavek 14. člena Ustave. V ustavni pritožbi so podrobno obrazložili, zakaj pri odločanju o reviziji v upravnem sporu ni dopustno uporabljati meril, ki izhajajo iz pravnega postopka. Navajajo, da so v tožbi zatrjevali napačno uporabo 209. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP) pri izdaji odločbe o zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje. Zatrjujejo, da jim zaradi kršitve upravnega postopka niso bila zagotovljena procesna jamstva v postopku odločanja o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje. Upravno sodišče naj na te očitke ne bi odgovorilo. Zato naj bi jim bila kršena pravica iz 22. člena Ustave. Pritožniki tudi zatrjujejo, da je bilo z odločitvijo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje in s sodbo Upravnega sodišča poseženo v njihovo pravico do družinskega in zasebnega življenja. Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice naj bi izhajalo, da izgon posameznika iz države, če je država pred tem dolgotrajno tolerirala njegovo bivanje v državi, pomeni poseg v pravico do družinskega ali zasebnega življenja.

B.

3. Pritožniki nasprotujejo presoji Vrhovnega sodišča, da njihove sicer obširne revizijske navedbe o

vprašanjih, ki naj bi bila pomembna v obravnavani zadevi, glede na trditveno in dokazno breme, ki je na njihovi strani, za dovoljenost revizije ne zadoščajo in da tudi iz drugih revizijskih navedb (ki se nanašajo na revizijske razloge) ni mogoče sklepati na to, katero je tisto pravno vprašanje, na katerega naj odgovori Vrhovno sodišče. Zatrjujejo kršitev 22. člena Ustave, ker je sodišče o dovoljenosti revizije po ZUS-1 odločalo po kriterijih za dopustnost revizije po Zakonu o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo in 45/08 – v nadaljevanju ZPP).

4. Ko Vrhovno sodišče odloča o tem, ali so izpolnjeni pogoji za dovoljenost revizije, razlaga določbe procesnega zakona, kar je v njegovi pristojnosti. Ustavno sodišče ni upravičeno presojeti, ali Vrhovno sodišče pravilno, tj. zakonito, uporablja določbe ZUS-1 o dovoljenosti revizije. Ustavno sodišče presoja le, ali je sodišče z razlago zakonu dalo vsebino, ki je nezdružljiva s kakšno človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Glede na očitke pritožnikov je treba poudariti, da o očitno napačni razlagi zakona lahko govorimo le tedaj, ko iz zakonskega besedila povsem jasno izhaja, da ga sodišče na takšen način, kot ga je razlagalo, sploh ne bi smelo razlagati. Ko gre za razlago procesnih predpostavk, pod katerimi je dovoljeno izredno pravno sredstvo pred Vrhovnim sodiščem, je presoja Ustavnega sodišča zadržana.

5. Iz narave pravnega sredstva, še posebno izrednega, izhaja, da mora vlagatelj tega sredstva – revident izkazati obstoj predpisanih pogojev za njegovo obravnavo. To pomeni, da sta tako trditveno kot dokazno breme dokazovanja izpolnjenosti pogojev za dovolitev revizije na strani revidenta.[1] Ustavno sodišče se je o pravni naravi revizije v upravnem sporu že opredelilo v odločbi št. Up-1782/08, U-I-166/08 z dne 18. 6. 2009 (Uradni list RS, št. 54/09, in OdlUS XVIII, 27), kjer je navedlo, da ZUS-1 sicer govori o dovoljeni reviziji (drugi odstavek 83. člena ZUS-1), vendar gre po vsebini za kombinacijo z zakonom dovoljene revizije in t. i. dopuščene revizije, tj. revizije, ki jo dopusti sodišče. Pojasnilo je, da lahko tako po ZUS-1 kot po ZPP sodišče revizijo dopusti, če je od odločitve sodišča mogoče pričakovati odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ali če je odločitev v konkretnem primeru pomembna za poenotenje sodne prakse. Poudarilo je, da so bili, kljub temu, da po ZUS-1 Vrhovno sodišče lahko dopusti revizijo tudi, če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, hude posledice za stranko (3. točka drugega odstavka 83. člena ZUS-1), namen in cilji zakonodajalca pri uvajanju novega sistema izrednih pravnih sredstev pred Vrhovnim sodiščem po ZUS-1 enaki kot po ZPP.[2] Glede na navedeno Vrhovnemu sodišču ni mogoče očitati arbitrarnosti, če je pri presoji uveljavljanega pogoja iz 2. točke drugega odstavka 83. člena ZUS-1 glede standarda natančnosti in konkretiziranosti opredelitve pomembnega pravnega vprašanja uporabilo enake kriterije, kot so določeni v četrtem odstavku 367.b člena ZPP.[3] Neutemeljeni so tudi očitki pritožnika, da Vrhovno sodišče neenake položaje obravnava enako. Očitek pritožnikov o kršitvi drugega odstavka 14. člena in 22. člena Ustave je zato neutemeljen.

6. Glede na navedeno Ustavno sodišče ustavne pritožbe zoper sklep Vrhovnega sodišča ni sprejelo v obravnavo, ker niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 55.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) (1. točka izreka).

7. Ustavno sodišče je ustavno pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča sprejelo v obravnavo. O njeni utemeljenosti bo odločalo Ustavno sodišče, ki bo presodilo, ali so bile z izpodbijano sodno odločbo kršene človekove pravice oziroma temeljne svoboščine pritožnikov. Zlasti bo presodilo, ali je bila pritožnikom kršena pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave (2. točka

izreka).

8. Če je ustavna pritožba sprejeta v obravnavo, lahko senat ali Ustavno sodišče na podlagi 58. člena ZUstS na nejavni seji zadrži izvršitev posamičnega akta, ki se z ustavno pritožbo izpodbija, če bi z njegovo izvršitvijo lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Odločbe Upravne enote Maribor o zavrnitvi prošnje za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje, navedene v 3. točki izreka tega sklepa, so v 30 dneh od vročitve sklepa Vrhovnega sodišča postale izvršljive. Iz 2. točke izrekov odločb Upravne enote Maribor izhaja, da morajo pritožniki zapustiti Republiko Slovenijo. To pomeni, da bi lahko bili pritožniki prisilno odstranjeni z ozemlja Republike Slovenije, še preden bi Ustavno sodišče odločilo o njihovi ustavni pritožbi in s tem o morebitni kršitvi človekovih pravic. Z izvršitvijo navedenih pravnomočnih odločb Upravne enote Maribor bi torej lahko pritožnikom nastale težko popravljive škodljive posledice. Ustavno sodišče je zato na podlagi 58. člena ZUstS odločilo, da se izvršitev 2. točke izrekov odločb Upravne enote Maribor, ki so navedene v 3. točki izreka tega sklepa, zadrži do končne odločitve Ustavnega sodišča (3. točka izreka). Začasno zadržanje začne učinkovati z dnem vročitve tega sklepa Upravni enoti Maribor (4. točka izreka).

C.

9. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 55.b in 58. člena ZUstS ter petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Špelca Mežnar, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, Marko Šorli in Jan Zobec. Sklep je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

[1] Glej sklep Ustavnega sodišča št. Up-858/08 z dne 3. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 62/08, in OdlUS XVII, 96).

[2] Podrobneje glej 13. in 14. točko obrazložitve odločbe št. Up-1782/08, U-I-166/08.

[3] Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-80/16 z dne 25. 10. 2016.

⇒

Up-936/16-29

2. 3. 2017

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Shyqrija Berishe, Sevde Berisha in Anite Berisha, vsi Maribor, ki jih zastopa mag. Matevž Krivic, Medvode, ter Kristine Berisha, Maribor, ki jo po pooblastilu zakonitega zastopnika Shyqrija Berishe zastopa mag. Matevž Krivic,

odločilo:

1. Sodba Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 96/2015 z dne 13. 1. 2016 se razveljavi.

2. Odločbe Ministrstva za notranje zadeve št. 2141-152/2014/2 (1312-03) z dne 3. 2. 2015, št. 2141-153/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015, št. 2141-151/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 in št. 2141-150/2014/2 (1312-03) z dne 11. 2. 2015 ter odločbe Upravne enote Maribor št. 214-5981/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5985/2013-17 (9213) z dne 17. 11. 2014, št. 214-5926/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 in št. 214-5924/2013-18 (9213) z dne 17. 11. 2014 se odpravijo.

3. Zadeve se vrnejo Upravni enoti Maribor v novo odločanje.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Upravna enota Maribor je zavrnila prošnje pritožnikov za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje tujca v Republiki Sloveniji iz drugih utemeljenih razlogov (drugi odstavek 51. člena Zakona o tujcih, Uradni list RS, št. 45/14 – uradno prečiščeno besedilo, 90/14 in 19/15 – v nadaljevanju ZTuj-2). V 2. točki izrekov odločb je Upravna enota Maribor odločila, da morajo pritožniki v 30 dneh od dokončnosti odločbe zapustiti Republiko Slovenijo. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) je pritožbe pritožnikov zavrnilo. Upravno sodišče je zavrnilo tožbo. Vrhovno sodišče je zavrglo revizijo, ker niso bili izpolnjeni pogoji za dovoljenost revizije. Vrhovno sodišče je v 2. točki izreka zavrglo predlog za izdajo začasne odredbe.

2. Pritožniki zatrjujejo kršitev 22. in 23. člena Ustave ter 8. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). V tožbi naj bi zatrjevali napačno uporabo 209. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – v nadaljevanju ZUP) pri izdaji odločbe o zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje. Zaradi kršitev upravnega postopka pri izdaji odločbe, ki je bila izdana s sodelovanjem policije, naj jim v postopku odločanja o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje ne bi bili zagotovljeni procesna jamstva in možnost sodelovanja v postopku. MNZ in Upravno sodišče naj na očitke o kršitvi upravnega postopka ne bi odgovorili. Zato naj bi bila pritožnikom kršena pravica iz 22. člena Ustave. Pritožniki tudi zatrjujejo, da je bilo z odločitvijo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje in s sodbo Upravnega sodišča poseženo v njihovo pravico do družinskega in zasebnega življenja. Iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) naj bi izhajalo, da izgon posameznika iz države, če je država pred tem dolgotrajno tolerirala njegovo bivanje v državi, pomeni poseg v pravico do družinskega ali zasebnega življenja iz 8. člena EKČP.

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-936/16 z dne 19. 1. 2017 sprejelo v obravnavo ustavno pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča v zvezi z odločbami MNZ in odločbami Upravne enote Maribor (2. točka izreka sklepa). Odločilo je, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvršitev 2. točke izreka odločb Upravne enote Maribor, da morajo pritožniki zapustiti Republiko Slovenijo v 30 dneh od dokončnosti odločbe (3. točka izreka sklepa). O tem je na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) obvestilo Upravno sodišče, MNZ in Upravno enoto Maribor.

B.

4. Pritožniki zatrjujejo, da jim je Upravna enota Maribor zaradi kršitev pravil upravnega postopka pri izdaji odločbe o zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 onemogočila sodelovanje v postopku. Zato naj bi bila pritožnikom kršena pravica iz 22. člena Ustave.

5. Pravica iz 22. člena Ustave vsakomur zagotavlja enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Iz te pravice med drugim izhaja pravica do izjave, ki posamezniku zagotavlja možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni za odločitev o njegovi pravici. Ustavno sodišče je že večkrat poudarilo, da je bila v upravnem postopku ustavna pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave uveljavljena zlasti z določbo 9. člena ZUP, ki med temeljna načela upravnega postopka uvršča načelo zaslišanja strank. To načelo zahteva, da je treba pred izdajo odločbe dati stranki možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni za zakonito in pravilno odločbo.[1] Če bi bil posamični akt sprejet v postopku, v katerem se pritožnik ne bi mogel izjaviti o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev, ali bi imel omejeno možnost, da se o njih izjavi, bi šlo za kršitev načela zaslišanja strank, ki obenem predstavlja tudi kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.[2]

6. Pritožniki so zaprosili za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje na podlagi drugega odstavka 51. člena ZTuj-2. Navedeno dovoljenje za začasno prebivanje lahko pristojni organ izda tujcu, ki mu je bilo dovoljeno zadrževanje v Republiki Sloveniji za najmanj 24 mesecev, ker njegova odstranitev ni dovoljena v skladu z 72. členom ZTuj-2,[3] če njegova istovetnost ni sporna in če pri tujcu ne obstajajo razlogi za sum, da utegne pomeniti nevarnost za javni red in varnost ali mednarodne odnose Republike Slovenije, ali ne obstaja sum, da bo njegovo prebivanje v državi povezano z izvajanjem terorističnih dejanj ali drugih nasilnih dejanj, nezakonitimi obveščevalnimi dejavnostmi, proizvodnjo drog ali prometom z njimi ali z izvrševanjem drugih kaznivih dejanj (v nadaljevanju varnostni razlogi). Gre za posebno obliko dovoljenja za začasno prebivanje, ki se izda tujcem, ki jih zaradi spoštovanja načela nevračanja ni dopustno odstraniti iz države.

7. Dovoljenje za začasno prebivanje lahko pristojni organ podaljšuje z veljavnostjo dveh let pod pogojem, da odstranitev tujca iz države v skladu z 72. členom ZTuj-2 še vedno ni dovoljenja, kar potrdi policija, in če niso podani varnostni razlogi. Pristojni organ mora za odločitev, ali so izpolnjeni pogoji za podaljšanje začasnega dovoljenja za prebivanje, torej presoditi, (1) ali

odstranitev tujca iz države v skladu z 72. členom ZTuj-2 še vedno ni dovoljena in (2) ali obstajajo varnostni razlogi.

8. Ko pristojni organ presoja, ali so še podane okoliščine iz 72. člena ZTuj-2, ki zagotavlja spoštovanje načela nevračanja, mora spoštovati vsa jamstva, ki izhajajo iz 18. člena Ustave in 3. člena EKČP.^[4] Iz ustaljene ustavnosodne presoje in sodne prakse ESČP izhaja, da spoštovanje jamstev iz 18. člena Ustave in 3. člena EKČP pomeni možnost presoje vseh okoliščin,^[5] ki bi lahko vplivale na oceno pristojnega organa, da zaradi vrnitve prosilca v izvorno državo ne bo ogroženo njegovo življenje ali svoboda oziroma prosilec ne bo izpostavljen mučenju ali nečloveškemu in poniževalnemu ravnanju. Pri presoji upoštevni okoliščin je treba presojati predvidljive posledice v primeru vrnitve posameznika v izvorno državo, in sicer tako z vidika splošnega položaja v izvorni državi kot tudi z vidika osebnih okoliščin posameznika.^[6]

9. Odločba, s katero pristojni organ odloči o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje iz drugega odstavka 51. člena ZTuj-2, je upravni akt, pri katerem zakon določa, da v tej upravni zadevi odloča en organ s sodelovanjem drugega organa (t. i. zbirna odločba). Če zakon določa, da je lahko odločba izdana s potrditvijo drugega organa, mora organ, ki je pristojen izdati osrednjo odločbo, sporočiti drugemu organu zahtevek stranke in hkrati zahtevati od njega pisno sporočilo oziroma razloge za odklonitev potrdila.^[7]

10. Pri izdaji zbirne odločbe, ki je izdana s potrditvijo drugega upravnega organa, mora organ, ki je pristojen izdati odločbo (prvi upravni organ), v ugotovitvenem postopku, v katerem so stranki zagotovljena vsa procesna jamstva, ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločitev, določiti pomen upoštevni predpisov in utemeljiti svojo pričakovano odločitev. Svoje ugotovitve glede dejanskega stanja, razlago pomena upoštevni predpisov in svojo pričakovano odločitev mora prvi upravni organ predložiti drugemu upravnemu organu v potrditev. Če se drugi organ strinja z razlogi, ki jih je navedel prvi upravni organ, mu v tem primeru svoje potrditve ni treba obrazložiti, temveč jo mora le sporočiti. Če pa drugi organ ne da potrditve (negativni akcesorni akt), prvi organ sicer ne more izdati pozitivne odločbe za stranko, vendar mora v obrazložitvi negativne zbirne odločbe navesti razloge in dati stranki možnost, da se do teh ugotovitev opredeli. Stranka lahko morebitne nepravilnosti in nezakonnosti v akcesornem aktu uveljavlja s pritožbo zoper osrednji upravni akt.^[8] Samo na takšen način so strankam v postopku izdaje zbirne odločbe zagotovljena procesna jamstva, ki jim omogočajo polno izvrševanje pravice iz 22. člena Ustave.

11. V konkretnem postopku je Upravna enota Maribor (prvi upravni organ), ki je prejela vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje, zaprosila Policijsko upravo Maribor (drugi upravni organ) za podatek, ali odstranitev iz države za pritožnike še vedno ni dovoljena. Upravna enota Maribor je prejela dopis, v katerem ji Policijska postaja Maribor sporoča, da je iz poročil mednarodnih organizacij ocenila, da ni objektivni razlogov, ki bi preprečevali odstranitev Romov, državljanov Kosova, iz Republike Slovenije. Upravna enota Maribor je pritožnike seznanila z dopisom Policijske postaje Maribor in jim omogočila, da so se lahko do dejstev in ugotovitev v dopisu opredelili. Pritožniki so zatrjevali, da niso imeli možnosti vpogleda v mednarodna poročila, na katerih temelji stališče Policijske postaje Maribor o stanju na Kosovu, zato niti ne morejo preveriti, ali so bili iz ugotovljenega dejanskega stanja v postopku pred Policijsko postajo Maribor narejeni pravilni sklepi. Na ustni obravnavi pri Upravni enoti Maribor so navajali še, da so hiše v vasi, kjer so živeli pred odhodom s Kosova, porušene. Pritožnik Shyqri Berisha je povedal, da ima

sladkorno bolezen, da je imel srčni infarkt in da jemlje številna zdravila. Pritožnica Sevdi Berisha je pojasnila, da bi vrnitev njenih hčera na Kosovo, "kjer nikoli nista bili in kjer nimata nikogar in ničesar, pomenila smrt". Upravna enota Maribor je stališča pritožnikov predložila Policijski postaji Maribor, ki je v dodatnem dopisu navedla, da ponovno ugotavlja in meni, da ni objektivnih razlogov iz 72. člena ZTuj-2, ki bi preprečevali vrnitev državljanov Kosova na Kosovo. Upravna enota Maribor je pritožnike z dopisom obvestila o stališču Policijske postaje Maribor, pojasnila jim je, da izjave pritožnikov na ustni obravnavi in morebitno zaslišanje predlaganih prič ne morejo vplivati na drugačno odločitev, saj je Upravna enota Maribor vezana na podatke, ki ji jih je predložila Policijska postaja Maribor. Pritožnikom je dala možnost, da se do ugotovljenih dejstev upravnega organa opredelijo.

12. Upravna enota Maribor je torej sprejela stališče, da sta za ugotavljanje dejanskega stanja pravno upoštevana oba dopisa Policijske postaje Maribor. Sprejela je stališče, da je na podlagi drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 vezana na uradno pridobljene podatke, ki jih je predložila Policijska postaja Maribor, in da se nima pravice spuščati v navedbe o ugotovljenih dejstvih Policijske postaje Maribor. Presoja subjektivnih okoliščin pritožnikov (zdravstveno stanje pritožnika, položaj hčera ob vrnitvi na Kosovo, stanje v njihovi vasi) je zavrnila s stališčem, da navedbe, povezane z osebnimi okoliščinami pritožnikov, ne morejo vplivati na odločitev, saj odločitev temelji na dopisu Policijske postaje Maribor in drugem odstavku 51. člena ZTuj-2, ki določa, da policija potrdi, ali odstranitev tujcev iz države v skladu z 72. členom ZTuj-2 še vedno ni mogoča.

13. S tako razlago drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 je Upravna enota Maribor sprejela stališče, da vsa pravno upoštevana dejstva, ki so pomembna z vidika varovanja načela nevračanja, ugotavlja in ovrednoti Policijska postaja Maribor in ne Upravna enota Maribor, ki je pristojna za izdajo odločbe o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje. Ob stališču Upravne enote Maribor, da je vezana na ugotovljena dejstva in na oceno Policijske postaje Maribor, je bila možnost pritožnikov, da so se v postopku pred Upravno enoto Maribor do ugotovljenega dejanskega stanja lahko opredelili, zgolj navidezna. Če navedbe pritožnikov in morebitna zaslišanja prič nikakor ne morejo vplivati na presajo upravnega organa, ki odloča, možnost pritožnikov, da so se v postopku pred Upravno enoto Maribor sicer lahko opredelili do vseh ugotovitev, ne pomeni, da so pritožniki lahko učinkovito opozorili na morebitno napačno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje.^[9] Drži stališče Upravne enote Maribor, da je vezana na potrditev Policijske postaje Maribor in ne sme brez njene potrditve izdati dovoljenja za začasno prebivanje. Vendar vezanost prvega upravnega organa na potrditev drugega upravnega organa pri izdaji zbirne odločbe ne pomeni, da postopek ugotavljanja pravno upoštevnega dejanskega stanja in njegova ocena brez sodelovanja strank potekata pred drugim upravnim organom in da je prvi upravni organ vezan na tako ugotovljena dejstva in na tako oceno dejanskega stanja. Potrditev drugega upravnega organa pomeni le strinjanje ali nestrinjanje tega organa s pričakovano odločitvijo prvega upravnega organa, ki temelji na dejanskem stanju, ki ga ugotovi in oceni prvi upravni organ v ugotovitvenem postopku, v katerem so strankam zagotovljena vsa procesna jamstva. Upravna enota Maribor s stališčema, da vsa pravno upoštevana dejstva, pomembna z vidika varovanja načela nevračanja, ugotavlja in ovrednoti Policijska postaja Maribor in da je Upravna enota Maribor na ta ugotovljena dejstva in oceno vezana, pritožnikom pri ugotavljanju pravno upoštevnega dejanskega stanja ni zagotovila učinkovitega izvrševanja ustavnih procesnih jamstev iz 22. člena Ustave.^[10]

14. Ker Upravna enota Maribor ni v ugotovitvenem postopku, v katerem bi bila pritožnikom zagotovljena vsa procesna jamstva, ugotovila vseh dejstev, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločitev, določila pomena upoštevanih predpisov in utemeljila svoje pričakovane odločitve ter šele nato svojih ugotovitev predložila Policijski postaji Maribor v potrditev, je pritožnikom onemogočila, da bi se lahko učinkovito izjavili o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni z vidika varovanja načela nevračanja. Zato je Upravna enota Maribor kršila pravico iz 22. člena Ustave.

15. Pritožniki so kršitve 22. člena Ustave uveljavljali tako s pritožbo kot tudi s tožbo. Ker MNZ in Upravno sodišče nista odpravila navedenih kršitev 22. člena Ustave, sta tudi sama kršila 22. člen Ustave.

16. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS izpodbijano sodno odločbo razveljavilo (1. točka izreka), odločbe MNZ in Upravne enote Maribor odpravilo (2. točka izreka) ter vrnilo zadevo v novo odločanje Upravni enoti Maribor (3. točka izreka). Upravna enota v Mariboru bo morala v ponovljenem postopku pri izdaji zbirne odločbe s potrditvijo drugega organa pritožnikom omogočiti sodelovanje v postopku pri ugotavljanju upoštevane dejanskega stanja in se opredeliti tako do objektivnih kot do subjektivnih okoliščin, ki so pomembne z vidika varovanja načela nevračanja.

17. Pritožniki zatrjujejo tudi kršitev pravice do zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena EKČP. Zatrjujejo, da so si zaradi dolgotrajnega bivanja v Republiki Sloveniji ustvarili vezi s skupnostjo, v kateri živijo. Zato naj bi zavrnitev podaljšanja dovoljenja za začasno prebivanje in odstranitev iz Republike Slovenije pomenili poseg v pravico do družinskega in zasebnega življenja. Pritožniki v postopku pred upravnimi organi in Upravnim sodiščem tega očitka niso zatrjevali. Zato se upravna organa in Upravno sodišče do teh okoliščin tudi niso opredelili. Ta očitek pritožnikov ni bil materialno izčrpan. Zahteva po izčrpanju pravnih sredstev iz prvega odstavka 51. člena ZUstS poleg formalnega izčrpanja (tj. vložitev pravnega sredstva) pomeni tudi zahtevo po materialnem izčrpanju (tj. vsebinsko uveljavljanje kršitev človekovih pravic v že vloženi pravnem sredstvu). Ker pritožniki tega očitka niso materialno izčrpali, ga Ustavno sodišče ni moglo presojati.

C.

18. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS in petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Špelca Mežnar, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, Marko Šorli in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

[1] Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. Up-171/00 z dne 12. 7. 2001 (Uradni list RS, št. 64/01, in OdlUS X, 223) in št. Up-345/00 z dne 10. 1. 2002 (Uradni list RS, št. 7/02, in OdlUS XI, 103).

[2] Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-47/93 z dne 6. 10. 1995 (OdlUS IV, 176), 5. točka obrazložitve.

[3] V 72. členu ZTuj-2 je določeno: "Načelo nevračanja po tem zakonu in v skladu z načeli mednarodnega običajnega prava pomeni obveznost Republike Slovenije, da ne sme odstraniti tujca v državo, v kateri bi bilo njegovo življenje ali njegova svoboda ogrožena zaradi rase, vere, narodnosti, pripadnosti posebni družbeni skupini ali političnega prepričanja, ali v državo, v kateri bi lahko bil izpostavljen mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju."

[4] Člen 18 Ustave določa, da ne sme biti nihče podvržen mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu kaznovanju ali ravnanju. Iz ustaljene ustavnosodne presoje izhaja, da 18. člen Ustave prepoveduje, da bi bila oseba, glede katere obstaja resnična nevarnost, da bo v primeru vrnitve v državo, iz katere je prišla, izpostavljena nečloveškemu ravnanju, izročena tej državi oziroma izgnana vanjo (glej odločbe Ustavnega sodišča št. Up-78/00 z dne 29. 6. 2000, Uradni list RS, št. 66/2000, in OdlUS IX, 295, št. U-I-238/06 z dne 7. 12. 2006, Uradni list RS, št. 134/06, in OdlUS XV, 83, št. Up-763/09 z dne 17. 9. 2009, Uradni list RS, št. 80/09, in št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013, Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12). Obveznost spoštovanja tega načela izhaja iz prvega odstavka 33. člena Ženevske konvencije, prvega odstavka 3. člena Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju (Uradni list RS, št. 24/93, MP, št. 7/93 – MKPM) in 3. člena EKČP.

[5] Pristojni organ mora preveriti tiste okoliščine, ki jih posameznik v postopku zatrjuje. Obseg ugotavljanja upoštevni dejstev in informacij je torej v prvi vrsti odvisen od navedb in izjav posameznika glede subjektivne ogroženosti. Vendar mora pristojni organ tudi sam zbrati vse potrebne podatke in ni vezan samo na navedbe ali predložene dokaze prosilca (primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-292/09, Up-1427/09 z dne 20. 10. 2011, Uradni list RS, št. 98/11, in OdlUS XIX, 27, 18. točka obrazložitve).

[6] Prim. sodbo ESČP v zadevi *Vilvarajah in drugi proti Združenemu kraljestvu* z dne 30. 10. 1991, 107. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-292/09, Up-1472/09, 17. točka obrazložitve.

[7] Zbirna odločba, ki jo izda organ, pristojen za odločanje v upravni zadevi, je osrednji akt. Sestavni deli tega akta pa so dejanja sodelujočih organov. V odnosu do osrednjega akta so ta dejanja akcesorni akti, ki pa nimajo lastnosti upravne odločbe, saj se s temi akti ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v upravni zadevi. Z akcesornimi akti se urejajo medsebojna razmerja organov, ki sodelujejo pri izdaji odločbe. Zbirna odločba je na zunaj ena sama in enotna upravna odločba. Bistveno za njeno veljavnost je, da ima predpisano obliko in vse sestavne dele (akcesorne akte). Vsaka nepravilnost in nezakonitost v akcesornem aktu vpliva na zakonitost in pravilnost osrednjega akta. Zbirna odločba je lahko izpodbojna zato, ker manjka eden ali več akcesornih aktov ali ker obstaja nepravilnost in nezakonitost v akcesornem aktu (povzeto po V. Androjna in E. Kerševan, *Upravno procesno pravo, upravni postopek in upravni spor*, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 391–395).

[8] Primerjaj z V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 391–395.

[9] Policijska postaja Maribor je ugotavljala zgolj objektivno stanje na Kosovu, ni pa ugotavljala in z vidika načela nevračanja ovrednotila osebnih okoliščin pritožnikov. Ob stališču Upravne enote Maribor, da je v celoti vezana na dejansko stanje, ki ga ugotovi in ovrednoti Policijska postaja Maribor, pritožniki niso imeli učinkovite možnosti, da bi vplivali na ugotavljanje dejanskega stanja, povezanega z njihovimi osebnimi okoliščinami, ki bi lahko bile upoštevne z vidika spoštovanja pravice iz 18. člena Ustave.

[10] Za uveljavitev pravice iz 22. člena Ustave ZUP zahteva, da ima stranka pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in za dosego namena, ki ga ima ta postopek, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice in z zakonom zavarovane koristi (prvi odstavek 146. člena). Stranka sme navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve, in izpodbijati pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z

njenimi navedbami (drugi odstavek 146. člena ZUP). Uradna oseba, ki vodi postopek, mora stranki na ustni obravnavi ali izven nje pisno oziroma ustno na zapisnik omogočiti:

1. da se izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bili navedeni v ugotovitvenem postopku;
2. da se izreče o predlogih in ponujenih dokazih;
3. da sodeluje pri izvedbi dokazov;
4. da postavlja vprašanja drugim strankam, pričam in izvedencem in
5. da se seznanj z uspehom dokazovanja ter se o tem izreče (tretji odstavek 146. člena ZUP).

Vrsta zadeve:

ustavna pritožba

Vrsta akta:

posamični akt

Vlagatelj:

Shyqri Berisha, Maribor, in drugi

Datum vloge:

10. 11. 2016

Datum odločitve:

2. 3. 2017

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS, št. 13/2017

Dokument:

US31113