



Številka: Up-339/17-14

Datum: 7. 6. 2017

ODLOČBA

Senat Ustavnega sodišča je v postopku odločanja o ustavni pritožbi, ki jo je vložil Sunaj Ajrizi, Sv. Trojica v Slovenskih goricah, ki ga zastopa mag. Matevž Krivic, Medvode, na seji 7. junija 2017

odločil:

- 1. Sodba Upravnega sodišča, Oddelka v Mariboru, št. II U 462/2015 z dne 7. 9. 2016 se razveljavi.**
- 2. Odločba Ministrstva za notranje zadeve št. 2141-170/2015/2 (1312-03) z dne 9. 11. 2015 in odločba Upravne enote Lenart št. 214-67/2015/14 z dne 13. 10. 2015 se odpravita.**
- 3. Zadeva se vrne Upravni enoti Lenart v novo odločanje.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Upravna enota Lenart je zavrnila prošnjo pritožnika 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. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZTuj-2). V 2. točki izreka odločbe je Upravna enota Lenart odločila, da mora pritožnik v 30 dneh od dokončnosti odločbe zapustiti Republiko Slovenijo. Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) je pritožbo pritožnika zavrnilo. Upravno sodišče je zavrnilo tožbo. Vrhovno sodišče je zavrglo revizijo, ker niso bili izpolnjeni pogoji za dovoljenost revizije.

2. Pritožnik zatrjuje kršitev 22., 34. in 35. člena Ustave in 8. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Navaja, da je zatrjeval 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 kršitve upravnega postopka naj mu ne bi bila zagotovljena procesna jamstva v postopku odločanja o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje. Zato naj bi mu bila kršena pravica iz 22. člena Ustave. Pritožnik se pri tem sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. Up-936/16 z dne 2. 3. 2017 (Uradni list RS št. 13/17). Zatrjuje tudi, da je bilo z odločitvijo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za začasno prebivanje in s sodbo Upravnega sodišča poseženo v njegovo 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.

3. Ustavno sodišče je s sklepom senata št. Up-339/17 z dne 22. 5. 2017 sprejelo v obravnavo ustavno pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča v zvezi z odločbo MNZ in odločbo Upravne enote Lenart (2. točka izreka sklepa). Odločilo je, da se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvršitev 2. točke izreka odločbe Upravne enote Lenart, da mora pritožnik 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 Lenart.

4. Ustavno sodišče je vpogledalo v spis Upravne enote Lenart št. 241-67/2015.

B.

5. Pritožnik zatrjuje, da mu je Upravna enota Lenart 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 mu bila kršena pravica iz 22. člena Ustave.

6. 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 pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave uveljavljena zlasti z 9. členom 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

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).

7. Pritožnik je zaprosil 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, 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, niti 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.

8. 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 dovoljena, kar potrdi policija, in 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.

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, drugemu organu sporočiti zahtevek stranke in hkrati od njega zahtevati pisno sporočilo oziroma razloge za odklonitev potrdila.

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 upoštevnih predpisov in utemeljiti svojo pričakovano odločitev. Svoje ugotovitve glede dejanskega stanja, razlago pomena upoštevnih predpisov in 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.² Samo na tak način so strankam v

² E. Kerševan, V. Androjna, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Zbirka pravna obzorja, Ljubljana 2017, str. 313–317.

postopku izdaje zbirne odločbe zagotovljena procesna jamstva, ki jim omogočajo polno izvrševanje pravice iz 22. člena Ustave.

11. V konkretnem postopku je Upravna enota Lenart (prvi upravni organ), ki je prejela vlogo za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje, zaprosila Policijsko upravo Maribor (drugi upravni organ) za podatek, ali odstranitev pritožnika v skladu z 72. členom ZTuj-2 še vedno ni dovoljena. Policija je z dopisom odgovorila, da za državljane Republike Srbije ni objektivnih razlogov iz 72. člena ZTuj-2, ki bi preprečevali odstranitev tujcev iz Republike Slovenije. Upravna enota Lenart je z dopisom seznanila pritožnika in mu omogočila, da se je lahko do dejstev in okoliščin v dopisu Policijske uprave Maribor opredelil. Pritožnik je na zaslišanju izjavil, da ne pozna razmer v Republiki Srbiji, da prihaja s Kosova, da tam nima nikogar in da je njegova hiša porušena. Upravna enota Lenart je sprejela stališče, da izjava pritožnika ne more vplivati na njeno odločitev, ki temelji na dopisu Policijske uprave Maribor. V obrazložitvi je navedla, da je vezana na podatke, ki jih je predložil za to pristojen organ, zato se nima pravice spuščati v dejstva, ki jih je ugotovila Policijska uprava Maribor. Upravna enota Lenart je torej sprejela stališče, da je za ugotavljanje dejanskega stanja glede okoliščin, ki so pomembne z vidika 72. člena ZTuj-2, upošteven zgolj dopis Policijske uprave Maribor.³

12. S tako razlago drugega odstavka 51. člena ZTuj-2 je Upravna enota Lenart sprejela stališče, da vsa pravno upoštevana dejstva, ki so pomembna z vidika varovanja načela nevračanja, ugotavlja in ovrednoti Policijska uprava Maribor in ne Upravna enota Lenart, ki je pristojna za izdajo odločbe o podaljšanju dovoljenja za začasno prebivanje. Ob stališču Upravne enote Lenart, da je vezana na ugotovljena dejstva in na oceno Policijske uprave Maribor, je bila možnost pritožnika, da se je v postopku pred Upravno enoto Lenart do ugotovljenega dejanskega stanja lahko opredelil, zgolj navidezna. Če navedbe pritožnika nikakor ne morejo vplivati na presojo upravnega organa, ki odloča, možnost pritožnika, da se je v postopku pred Upravno enoto Lenart sicer lahko opredelil do vseh ugotovitev, ne pomeni, da je pritožnik lahko učinkovito opozoril na morebitno napačno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje. Upravna enota Lenart s stališčema, da vsa pravno upoštevana dejstva, pomembna z vidika varovanja načela nevračanja, ugotavlja in ovrednoti Policijska uprava Maribor in da je Upravna enota Lenart na ta ugotovljena dejstva in oceno vezana, pritožniku pri ugotavljanju pravno upoštevnega dejanskega stanja ni zagotovila učinkovitega izvrševanja ustavnih procesnih jamstev iz 22. člena Ustave. Zato je Upravna enota Lenart kršila pravico iz 22. člena Ustave.

³ Upravna enota Lenart je sprejela stališče, da so podani tudi varnostni razlogi za zavrnitev prošnje za podaljšanje dovoljenja za začasno prebivanje. Vendar izpodbijana sodba Upravnega sodišča (drugače kot odločba Upravne enote Lenart) temelji le na enem nosilnem stališču, in sicer, da je odstranitev pritožnika v skladu z 72. členom ZTuj-2 dovoljena. Upravno sodišče se do tožbenih ugovorov v zvezi z varnostnimi razlogi ni opredelilo. Zato izpodbijani akti temeljijo zgolj na enem nosilnem stališču, in sicer, da je odstranitev pritožnika iz države v skladu z 72. členom ZTuj-2 dovoljena.

13. Pritožnik je kršitev 22. člena Ustave uveljavljal 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.

14. Ustavno sodišče je o enakem ustavnopravnem primeru že odločilo z odločbo št. Up-936/16, s katero je ustavni pritožbi ugodilo. Ker so torej izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 59. člena ZUstS,⁴ je odločbo o tej ustavni pritožbi sprejel senat Ustavnega sodišča. Izpodbijano sodno odločbo je razveljavil (1. točka izreka), odločbi MNZ in Upravne enote Lenart je odpravil (2. točka izreka) ter zadevo vrnil v novo odločanje Upravni enoti Lenart (3. točka izreka). Ker je senat Ustavnega sodišča izpodbijane akte razveljavil oziroma odpravil že zaradi kršitve pravice iz 22. člena Ustave, mu očitkov o kršitvah drugih ustavnih pravic ni bilo treba presojati.

C.

15. Senat Ustavnega sodišča je sprejel to odločbo na podlagi tretjega odstavka 59. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednica senata dr. Špelca Mežnar ter člana dr. Matej Accetto in dr. Jadranka Sovdat. Odločbo je sprejel soglasno.

dr. Špelca Mežnar
Predsednica senata

⁴ V tretjem odstavku 59. člena ZUstS je določeno: "Če je Ustavno sodišče že odločilo o enakem ustavnopravnem primeru tako, da je pritožniku ugodilo, izda odločbo, s katero ugoditi ustavni pritožbi, posamični akt v celoti ali deloma razveljavi ali odpravi in vrne zadevo organu, ki je pristojen za odločanje, senat, ki lahko v takšnem primeru odloči tudi po 60. členu tega zakona."