

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA UPRAVO

Magistrsko delo

**ENAKO VARSTVO PRAVIC V UPRAVNIH
ZADEVAH V PRAKSI USTAVNEGA SODIŠČA**

Bitja Kreže

Ljubljana, september 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

MAGISTRSKO DELO

ENAKO VARSTVO PRAVIC V UPRAVNIH ZADEVAH V PRAKSI
USTAVNEGA SODIŠČA

Kandidatka: Bitja Kreže
Vpisna številka: 04039121
Študijski program: magistrski študijski program Uprava druga stopnja
Mentor: prof. dr. Janez Čebulj

Ljubljana, september 2013

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Podpisana Bitja Kreže, študentka magistrskega študijskega programa Uprava II. Stopnja, z vpisno številko 04039121, sem avtorica magistrskega dela z naslovom Enako varstvo pravic v upravnih zadevah v praksi ustavnega sodišča.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del – v obliki citata ali v obliki skoraj dobesednega parafraziranja ali v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne, kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika enaka tiskani obliki magistrskega dela in soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Magistrsko delo je lektoriral Tomaž Petek, profesor slovenščine.

Ljubljana, avgust 2013

Podpis avtorice:

POVZETEK

Korektno vodeni upravni in sodni postopki, ki sledijo procesnim jamstvom in hkrati varujejo ustavno zagotovljene človekove pravice, so temelj načela zakonitosti in pravne varnosti. Vezanost uprave na zakone in ustavo dobiva nove razsežnosti, ker se standardi varstva človekovih pravic višajo, k čemur pripomore tudi razširitev varstva teh pravic na mednarodne organe, med katerimi uživa velik ugled zlasti Evropsko sodišče za človekove pravice, ki je postalo dostopno praktično vsakomur, kar dokazuje obseg obravnavanih zadev in tudi ugotovljenih kršitev. S podpisom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in svoboščin se je Slovenija zavezala spoštovati in zagotavljati konvencijske pravice, katerih vsebino podrobno interpretira Evropsko sodišče za človekove pravice v svojih sodbah. Med najbolj izpostavljenimi je pravica do poštenega sojenja (fair trial), ki jo je Slovenija pogosto kršila v tistem delu, ki se nanaša na sojenje v razumnem roku.

V magistrskem delu raziskujem, v kolikšni meri slovensko ustavno sodišče sledi standardom presoje Evropskega sodišča za človekove pravice, ko presoja morebitne kršitve 22. člena ustave. Ker so odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice postale smernica za odločanje nacionalnih sodišč, zatrjujem, da slovensko ustavno sodišče sledi tem smernicam in da se nanje tudi sklicuje v svojih odločitvah.

Prvi del magistrskega dela predstavi ustavne temelje upravnega delovanja ter obstoječe mehanizme varovanja človekovih pravic in svoboščin strank v upravnih postopkih, s poudarkom na opredelitvi tistih procesnih garancij upravnega postopka in sodnega nadzora, ki zagotavljajo enakopravno obravnavo strank. Osrednji del magistrskega dela zajema: predstavitev Evropskega sodišča za človekove pravice z analizo ključnih elementov poštenega sojenja, opredelitev elementov enakega varstva pravic v okviru sodne prakse ustavnega sodišča in ne nazadnje vlogo najvišjega varuha človekovih pravic na področju zagotavljanja enakega varstva pravic.

Analiza judikatov obeh sodišč potrjuje mojo hipotezo, da standardi presoje ustavnega sodišča ustrezajo praksi Evropskega sodišča. Ustavni sodniki se v ločenih mnenjih pogosto sklicujejo na stališča Evropskega sodišča glede kršitev poštenega postopka. Na področju upravnih zadev konvencija v okviru 6. člena ne postavlja obsežnih zahtev glede sodnega nadzora nad odločitvami uprave; bistveno je, da tak sodni nadzor obstaja in da omogoča odpravo posledic kršitev. Obstoječi pravni red s področja upravnih zadev že zagotavlja strankam v upravnih postopkih pogoje za pošteno voden postopek in korektno odločitev. Pokazalo pa se je pomanjkanje poznavanja ustaljene sodne prakse ustavnega sodišča pri rednih sodiščih. Preobremenjenost in velik pripad zadev tako težita k reformiranju ustavnega sodišča, kar pa ne sme iti na škodo dostopnosti ustavnosodnega varstva.

Ključne besede: ustavno sodišče, Evropsko sodišče za človekove pravice, enako varstvo pravic, upravni spor, kontradiktornost postopka, obrazložitev odločitev, arbitrarno odločanje, enakopravna obravnava

SUMMARY

Equal protection of rights in administrative matters by the Constitutional court

Properly managed administrative and judicial procedures that follow processing guarantees and safeguard human rights guaranteed by the constitution are the basic foundations of the principle of legality and legal security.

Public administration's ties to laws and the constitution are gaining new dimensions, as the standards of protection of human rights increase, due to the expansion of jurisdiction over human rights to international institutions, among which the European court of human rights enjoys a high level of reputation. It has become accessible to virtually anyone, a fact proven by the extent of matters on its agenda and the number of violations identified. With the signing of the European convention on the protection of human rights and liberties, Slovenia has bound itself to respect and guarantee the rights defined in the declaration, whose content is interpreted in detail by the court within its decisions. Among the most frequently highlighted is the right to a fair trial, which has often been violated by Slovenia, particularly in the part referring to a reasonable time of expedition of trial.

In my master's thesis I explore the extent to which the constitutional court of Slovenia adheres to the standards of judgment established by the European court of human rights, when exploring the possible violations of the Article 22 of the constitution. As the decisions of the European court for human rights have become the guidelines for decision making of the national courts, I make the claim, that the constitutional court of Slovenia follows these guidelines and also cites them in its decisions.

The first part of my thesis presents the constitutional foundations of administrative functions and the existing mechanisms of safeguarding human rights and liberties of clients involved in administrative processes. I place emphasis on defining process guarantees of the administrative process and judicial control, which guarantee the equal treatment of the parties involved. The central part of the thesis focuses on presenting the European court of human rights through the prism of analyzing key elements of fair trial, defining elements of equal guardianship of rights within the frame of judicial practice of the constitutional court and last but not least the role of the highest guardian of human rights when it comes to guaranteeing equal protection of rights.

Judgment analysis of both courts confirms my hypothesis that standards of assessment of the constitutional court match those of the European court of human rights. Constitutional court judges often refer to the recommendations and opinions of the European court of human rights regarding the violations of the principle of fair trial. In the field of administrative affairs the convention, particularly article 6, does not place extensive limitations on the judicial review of administrative decisions. What is important is that such a judicial review exists and can reverse consequences of potential violations. The existing legislation relating to administrative processes already guarantees all clients involved in these processes conditions for a fair process and correct decision. What has

surfaced as a problem is the lack of familiarity with legal practice of the constitutional court displayed by other regular courts. With the constitutional court being overburdened, combined with an increasing influx of issues before the court, a tendency towards reforming the court has appeared. This reform however, should not be made at the expense of the accessibility of constitutional legal guardianship.

KEYWORDS: constitutional court, European court of human rights, equal safeguarding of rights, administrative dispute, adversarial procedure, decision justification, arbitrary decisions-making, equal treatment

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA	III
POVZETEK	V
SUMMARY	VI
KAZALO PONAZORITEV	XI
KAZALO GRAFIKONOV	XI
KAZALO TABEL	XI
SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV	XIII
1 UVOD	1
POMOŽNI HIPOTEZI:	3
2 USTAVNE PROCESNE GARANCIJE V UPRAVNIH POSTOPKIH	5
3 INŠTITUTI UPRAVNO-PROCESNEGA PRAVA, KI SESTAVLJAJO OKVIR VARSTVA PRAVIC STRANK V UPRAVNIH POSTOPKIH	9
3.1 VARSTVO PRAVIC STRANK V UPRAVNIH POSTOPKIH	9
3.1.1 PROCESNE GARANCIJE V UPRAVNIH POSTOPKIH	10
3.1.2 VARSTVO PRAVIC STRANK V OKVIRU PRAVNIH SREDSTEV	15
3.1.3 SODNO VARSTVO V OKVIRU UPRAVNEGA SPORA	16
3.1.3.1 Pritožba zoper sodbo upravnega sodišča	19
3.1.3.2 Revizija zoper odločbo upravnega sodišča (izredno pravno sredstvo)	20
3.1.3.3 Presoja aktov, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine	22
3.1.3.4 Presoja dejanj, ki posegajo v človekove pravice in svoboščine	23
3.1.3.5 Načelo kontradiktornosti in enakopravnosti v upravnem sporu	24
3.1.4 USTAVNOSODNO VARSTVO V OKVIRU USTAVNE PRITOŽBE	24
3.1.5 MEDNARODNO PRAVNO VARSTVO V OKVIRU EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE	25
4 POŠTEN POSTOPEK PO EVROPSKI KONVENCIJI O ČLOVEKOVIH PRAVICAH	26
4.1 EKČP IN NJEGOVA UPORABNOST NA PODROČJU UPRAVNEGA PRAVA	26
4.2 O EVROPSKEM SODIŠČU ZA ČLOVEKOVE PRAVICE	26
4.3 INDIVIDUALNA PRITOŽBA NA ESČP	27
4.3.1 IZČRPAJANJE PRAVNIH SREDSTEV	28
4.3.2 PREISKAVA OZIROMA POSTOPEK UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STANJA	29
4.4 PRAVICA DO POŠTENEGA SOJENJA IN OBRAVNAVANJA (6/1. ČLEN EKČP)	30

4.4.1	DEFINICIJA CIVILNE ZADEVE	32
4.4.2	DOSTOP DO SODIŠČA	33
4.4.3	KONTRADIKTOREN POSTOPEK.....	34
4.4.4	DOPUSTNOST DOKAZNIH SREDSTEV.....	35
4.4.5	ENAKOST OROŽIJ.....	36
4.4.6	PRAVICA STRANK DO OBRAZLOŽENE SODNE ODLOČITVE.....	36
4.4.7	SLOVENIJA PRED EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	37
5	ELEMENTI ENAKEGA VARSTVA PRAVIC PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE	39
5.1	USTAVNA PRITOŽBA NA PODROČJU UPRAVNIH ZADEV	39
5.1.1	NAČELO ENAKOSTI PRED ZAKONOM	42
5.2	ENAKO VARSTVO PRAVIC PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE.....	44
5.2.1	PRAVICA DO IZJAVLJANJA OZ. NAČELO KONTRADIKTORNEGA POSTOPKA	46
5.2.1.1	Kontradiktornost v dokaznem postopku	48
5.2.1.2	Kontradiktornost pri izdaji začasnih odredb	49
5.2.1.3	Izjava stranke v dokaznem postopku.....	50
5.2.1.4	Zakonske domneve.....	52
5.2.2	OBRAZLOŽITEV ODLOČITEV	53
5.2.2.1	Obrazložitev odločbe, izdane na podlagi diskrecijske pravice, in nedoločeni pravni pojmi.....	55
5.2.2.2	Obveznost seznanitve in opredelitve do ključnih dejstev in okoliščin.....	56
5.2.2.3	Prepoved očitno napačne oziroma samovoljne sodne odločbe.....	58
5.2.2.4	Neukrepanje ustavnega sodišča ob ugotovljenih kršitvah človekovih pravic	61
5.2.3	ENAKOPRAVNOST STRANK UPRAVNEGA POSTOPKA (ENAKOST OROŽIJ).....	62
5.3	USTAVNOSODNA INTERPRETACIJA 22. ČLENA USTAVE.....	64
6	VLOGA USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE PRI ZAGOTAVLJANJU ENAKEGA VARSTVA PRAVIC	67
6.1	PREDSTAVITEV USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE	67
6.2	VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V OKVIRU USTAVNE PRITOŽBE	68
6.2.1	POMEMBNEJŠE ODLOČITVE USTAVNEGA SODIŠČA NA PODROČJU KRŠITEV 22. ČLENA USTAVE V LETIH 2004–2012	73
6.2.1.1	Drugi vidiki in odločitve ustavnega sodišča.....	75
6.2.1.2	Obvezujoča narava odločitev ustavnega sodišča.....	77
6.2.2	ODNOS MED USTAVNIM SODIŠČEM IN EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE	77

7 ANALIZA ELEMENTOV PRAVICE DO POŠTENEGA POSTOPKA NA PODLAGI PRAKSE USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE IN EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE TER PREVERITEV HIPOTEZ	78
7.1 PRESOJA KRŠITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC USTAVNEGA SODIŠČA IN EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	78
7.1.1 SPREJEM IN OBRAVNAVA INDIVIDUALNE PRITOŽBE.....	78
7.1.2 ODLOČITVE SODIŠČ.....	78
7.2 PREVERITEV HIPOTEZ	79
7.2.1 GLAVNA HIPOTEZA.....	79
7.2.2 POMOŽNI HIPOTEZI	84
7.3 UPORABNOST REZULTATOV IN PRISPEVEK K STROKI.....	88
8 ZAKLJUČEK	90
LITERATURA IN VIRI	93

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Prikaz odločitev ustavnega sodišča.....	69
Grafikon 2: Pripad ustavnih pritožb po posameznih senatih	70
Grafikon 3: Prikaz rešenih ustavnih pritožb po posameznih senatih	71

KAZALO TABEL

Tabela 1: Analiza sprejetih in obravnavanih ustavnih pritožb za obdobje 2004-2012.....	69
Tabela 2: Pripad ustavnih pritožb po posameznih senatih.....	70
Tabela 3: Prikaz rešenih ustavnih pritožb po posameznih senatih.....	71

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

EKČP – Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

ESČP – Evropsko sodišče za človekove pravice

ZPP – Zakon o pravdnem postopku

ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku

ZUS – Zakon o upravnem sporu

1 UVOD

Bistvo upravnega odločanja je zakonita odločba, ki sledi procesnim garancijam, hkrati pa varuje javni interes. Upravno pravo predstavlja skupek materialnih predpisov, na podlagi katerih stranke uveljavljajo svoje zakonite pravice oz. se jim naložijo določene obveznosti, še pomembnejši pa so formalnopravni predpisi, ki določajo način, postopek in pravila upravnega odločanja ter poseganja v zasebno sfero. Posamezniki so v razmerju do organov odločanja v šibkejšem, podrejenim položaju, zato je nujno omejiti oblastne posege in strankam v postopkih omogočiti aktivno sodelovanje ter določen vpliv na odločitve v zadevi z oblikovanjem ustreznih inštitutov varstva njihovih zakonitih pravic. Standardi varstva pravic strank morajo zadostiti nekaterim ustavnim načelom, zlasti enakosti pred zakonom, enakemu varstvu pravic, načelom glede odprave posledic kršitev pa tudi sodnega varstva zoper upravne odločitve in ne nazadnje možnosti vložitve ustavne pritožbe zoper odločitve upravnih organov, s katerimi je poseženo v človekove pravice.

Procesna ustavna pravica, ki mora biti zagotovljena pri oblastnem odločanju in je podvržena konkretni ustavnosodni presoji, je tudi pravica do enakega varstva pravic. Iz 22. člena Ustave Republike Slovenije namreč izhaja dolžnost vseh upravnih organov in tudi sodišč, da strankam v postopkih zagotovijo enako varstvo njihovih pravic. To pomeni vodenje upravnega postopka in odločanje skladno z načelom kontradiktornosti pa tudi izpolnitev zahtev po enakosti orožij. Najvidnejša značilnost kontradiktornega postopka je pravica strank do izjave. Ta v povezavi z drugimi procesnimi garancijami tvori skupek pravic, ki strankam omogočajo učinkovito obrambo. Razsežnosti pravice do izjave oz. širše definirane pravice biti slišan podrobneje obravnava dr. Kovačeva. Izsledki njene raziskave na temo pravice do izjave so podlaga opredelitve preostalih procesnih garancij, ki pripomorejo k spoštovanju načel poštenega upravnega postopka, v delu, ki se nanaša na pošteno obravnavo (ang. fair hearing).

Skladnost odločanja in delovanja upravnih organov in sodišč z navedenimi načeli presoja ustavno sodišče kot najvišje sodišče, ki je pristojno ščititi ustavne človekove pravice in svoboščine. Poseg v pravico do enakega varstva pravic upravnih organov ali sodišč je tako mogoče uveljavljati pred ustavnim sodiščem v okviru ustavne pritožbe. Ustavno sodišče se pri presoji teh kršitev vzdrži ugotavljanja vsebinske pravilnosti posamičnega akta, ampak se osredini samo na presojo kršitev človekovih pravic.

Pravica iz 22. člena ustave posameznikom, strankam v upravnopravnih razmerjih zagotavlja, da bodo upravni organi in sodišča odločali skladno z uveljavljenimi standardi poštenega sojenja. Zagotovitev kontradiktornega postopka in enakopravnosti strank na vseh stopnjah upravnega odločanja in ravnanja, vključno z učinkovitim pravnim varstvom pred nezakonitostjo, so garancije poštenega postopka in spoštovanja človekovih pravic. Navedeni elementi izhajajo iz 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in svoboščin, katere podpisnica je Republika Slovenija postala leta 1994. Istega leta sta sledili ratifikacija konvencije in njena vključitev v slovenski pravni red. Iz konvencije izhaja

obveznost vseh podpisnic, da zagotovijo uresničitev konvencijskih pravic in jih ne omejujejo v večji meri, kot to določa konvencija (EKČP, 17. člen). Evropsko sodišče v okviru 6. člena poudarja zagotovitev zlasti pravice dostopa do sodišča, javnost obravnav, neodvisno, nepristransko in razumno dolgo sojenje ter obveznost obrazložitve sodnih odločb. V kombinaciji z ustreznimi in učinkovitimi pravnimi sredstvi je strankam v upravnih postopkih zagotovljeno učinkovito varstvo oziroma obramba njihovih pravic in pravnih interesov.

Za uresničitev konvencijskih pravic je potrebna ustrezna pravna podlaga, ki sledi garancijam konvencije ter je smiselno in legitimno prilagojena specifikam posameznih upravnopravnih razmerij. V magistrskem delu v uvodnih poglavjih predstavim pravno podlago s področja upravnega prava, katere temelj sta Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur. l. RS, št. 80/1999 – v nadaljevanju: ZUP) in Zakon o upravnem sporu (Ur. l. RS, št. 105/2006 – v nadaljevanju: ZUS). Oba vsebujeta postopkovna pravila odločanja, po katerih morajo ravnati upravni organi in drugi, pooblaščenici za sprejemanje konkretnih odločitev z upravnopravnega področja, ter sodišča, ki nadzirajo njihove odločitve. Na tej podlagi skušam opredeliti procesne elemente 22. člena ustave, ki jih nadalje nadgradim s pomočjo analize ustavnih pritožb s področja kršitev enakega varstva pravic, hkrati pa prikažem tudi pravno varstvo pravic posameznikov v upravnih postopkih, s poudarkom na tistih, katerih izčrpanje je predpogoj za sprejem ustavne pritožbe. Na podlagi izsledkov magistrskega dela iščem odgovor na vprašanje, na kakšen način se v upravnih postopkih uresničuje ustavna zahteva po enakem varstvu pravic, primerjava sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice s prakso slovenskega ustavnega sodišča pa prikaže stične točke in razlike v opredelitvi elementov pravice do poštenega obravnavanja.

Izhajajoč iz dveh bistvenih elementov pravice do enakega varstva pravic, na podlagi ZUP in ZUS opredelim pravice strank v posameznih fazah upravnega postopka in upravnega spora pa tudi v postopkih s pravnimi sredstvi. Na podlagi sodne prakse slovenskega ustavnega sodišča predstavim in oblikujem okvir standardov in garancij, ki zagotavljajo enako varstvo pravic strank v upravnih postopkih. Namen te analize je izluščiti standarde, ki jih je v zvezi s tem oblikovalo ustavno sodišče, ter ugotoviti, ali standardi presoje ustavnega sodišča v postopkih, v katerih je podlaga za odločanje (gl. zgornjo premiso) 22. člen ustave, ustrezajo standardom Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP). Ob tem se oprem tudi na Galičeve ugotovitve o skladnosti ustavnosodne presoje s prakso evropskega sodišča na področju civilnih zadev.

V magistrskem delu so prikazani: način dela obeh obravnavanih sodišč in pravne posledice njunih odločitev, primerjalna analiza judikature pa predstavi ključne elemente oziroma bistvene procesne pravice strank v upravnih postopkih z vidika 22. člena ustave in 6. člena konvencije. Presoja zatrjevanih kršitev omenjenih členov je namreč med vidnejšimi in tudi najpogostejšimi nalogami obeh predstavljenih sodišč. Vloga ESČP na področju varstva človekovih pravic se je z leti okrepila, kar dokazujejo tudi statistični podatki o vedno večjem številu vloženih pobud za varstvo konvencijskih pravic. Čeprav so sodbe evropskega sodišča zavezujoče le za kršilko, se teži k zagotovitvi teh minimalnih standardov, zlasti kadar so nacionalni nižji od konvencijskih.

V magistrskem delu potrjujem naslednje hipoteze:

GLAVNA HIPOTEZA: Standardi presoje ustavnega sodišča v postopkih, v katerih merilo presoje (zgornjo premiso) predstavlja 22. člen ustave, ustrezajo standardom Evropskega sodišča za človekove pravice.

Glavno hipotezo v največji meri dokazujem s primerjavo sodb Evropskega sodišča za človekove pravice in slovenskega ustavnega sodišča. Na podlagi judikature Evropskega sodišča za človekove pravice opredelim elemente 6. člena evropske konvencije, te pa pozneje primerjam s sodno prakso ustavnega sodišča.

POMOŽNI HIPOTEZI:

- a) Ustavna pritožba je najučinkovitejše pravno sredstvo pri ugotavljanju kršitev načela enakega varstva pravic.

Ustava in nadalje tudi Zakon o upravnem sporu določata sodno varstvo zoper kršitve človekovih pravic in svoboščin v okviru upravnega spora, ki je sicer subsidiarne narave, pa vendar je mogoče izpodbijati posamične akte in dejanja, s katerimi je kršena pravica iz 22. člena ustave. Učinkovitost ugotavljam na podlagi opredeljenih značilnosti učinkovitega pravnega sredstva v okviru 13. člena evropske konvencije in Kerševanovih opredelitev. Hipotezo dokazujem s primerjavo obsega presoje in pravnih posledic odločitev upravnega ter ustavnega sodišča.

- b) Ustavni pritožniki največkrat uspešno zatrjujejo pritožbeni razlog kršitve 22. člena ustave.

Hipotezo dokazujem s pregledom letnih poročil ustavnega sodišča, drugih statističnih podatkov in tudi z lastnim pregledom obravnavanih ustavnih pritožb.

Pri raziskovanju se v uvodnih poglavjih opiram na ugotovitve Kovačeve¹ o elementih pravice biti slišan pred upravnimi organi; z lastnimi dognanji bom zapolnila prvi segment enakega varstva pravic, tj. kontradiktornost, z opredelitvijo preostalih procesnih varoval pa bo celovito predstavljen okvir temeljnih procesnih garancij enakega varstva pravic. Po avtoričinem mnenju je namreč pravica strank biti slišana ena od bistvenih in najpomembnejših garancij, ki pritičejo stranki upravnega postopka, a je z vidika ustavnosodnega varstva zanemarjena; avtorica meni, da si zasluži status samostojne procesne garancije. Ustava in ustavno sodišče namreč to pravico priznavata v okviru načela enakega varstva pravic, v katerem je poleg kontradiktornosti izpostavljeno tudi načelo enakopravnosti strank. Izhajam iz zahteve Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic po poštem obravnavanju, ki se nanaša na pošteno sojenje, in na tej podlagi opišem sodni sistem varstva pravic v upravnih zadevah. Elemente poštenega

¹V članku Pravica biti slišan v upravnih postopkih po slovenski ustavnosodni praksi avtorica opredeli okvir temeljnih procesnih garancij upravnih postopkov z vidika aktivne participacije strank, ki sestoji iz pravice biti slišan in pravnega varstva, hkrati pa z analizo slovenske ustavnosodne prakse opredeli vsebino pravice do izjave.

sojenja v civilnih zadevah je opredelil tudi Galič v svoji doktorski disertaciji; izsledki te raziskave so podlaga mojim, ki jih dopolnim z aktualnimi sodnimi odločitvami.

Pri pisanju bodo uporabljene naslednje metode: deskriptivna (za opis tematike), analitična in primerjalna metoda (primerjava različnih pravnih mnenj), metoda kompilacije (pri povzemanju mnenj, spoznanj, stališč) in metoda sinteze (povzetek ugotovitev in izsledkov).

Prvi del magistrskega dela vsebuje opredelitev inštitutov procesnega varstva strank v upravnem postopku in upravnem sporu ter ustavno podlago za zagotovitev procesnih garancij. Na začetku predstavim sodno varstvo človekovih pravic v okviru upravnega spora in njegovo učinkovitost pri varovanju teh pravic. S tem postavim temelje za preveritev hipoteze št. 2.

Osrednji del je namenjen predstavitvi obsežne sodne prakse slovenskega ustavnega sodišča pa tudi evropskega sodišča za človekove pravice in klasifikaciji elementov enakega varstva pravic oz. pravice do poštenega sojenja. Ne nazadnje je opredeljena vloga ustavnega sodišča pri zagotavljanju enakega varstva pravic.

Zadnji del predstavlja primerjalno analizo prakse obeh sodišč, primerjavo standardov presoje in preveritev zastavljenih hipotez.

2 USTAVNE PROCESNE GARANCIJE V UPRAVNIH POSTOPKIH

Zakonitost odločanja in ravnanja upravnih organov zahteva poznavanje in spoštovanje ne samo zakonov in podzakonskih predpisov, ampak tudi ustavnih določb, odločitev ustavnega sodišča pa tudi mednarodnega prava. Neposredna uporaba ratificiranih mednarodnih pogodb pomeni, da so pravice in standardi varstva teh pravic vključeni v nacionalni pravni red; organi odločanja jih morajo uporabljati in spoštovati med izvajanjem svojih pristojnosti. Ustavna pravica iz 22. člena ustave sodi v poglavje o človekovih pravicah, ki uživajo ustavnosodno varstvo. Za upravo pa so zavezujoče tudi določbe o enakosti pred zakonom, enakem varstvu pravic, neposrednem uresničevanju človekovih pravic, varstvu človekove osebnosti in dostojanstva, pravici do sodnem varstvu in javnosti sojenja ter o pravici do pravnega sredstva in povračila škode oškodovanim.

Ključne človekove pravice, ki so strankam v upravnih postopkih dane na podlagi ustave, podrobneje pa jih v svoji obsežni sodni praksi nadalje opredeli in določi ustavno sodišče, skupaj tvorijo ustavno procesno podlago za uresničevanje in varovanje pravnih upravičenj strank v upravnih postopkih.

Človekove pravice se uresničujejo neposredno na podlagi ustave, narava nekaterih pa terjaja zakonsko ureditev; takšni sta tudi pravici iz 22. in 23. člena, ki zagotavljata pošten postopek. Pod določenimi pogoji se lahko ustavne pravice tudi omejijo. Omejitve je dopustna le zaradi varstva pravic drugih in v drugih ustavno določenih primerih. Omejitve postavi ustava pa tudi zakonodajalec, ob upoštevanju nujnosti in neogibnosti teh posegov zaradi varstva javnega reda, javnega interesa ali obrambe države (Ustava RS, 15. člen). Zakonsko omejevanje človekovih pravic mora imeti podlago v legitimnem cilju, ki naj bi ga z omejitvijo dosegli, hkrati pa mora poseg v določeno človekovo pravico prestatiti test sorazmernosti. Ta pove, ali je predlagani poseg v ustavno pravico potreben, primeren, ustrezen in ustavno dopusten. Zakonodajalec mora tako uporabiti ukrep, s katerim lahko doseže zadani cilj, hkrati pa je poseg v omenjeno človekovo pravico ustrezen in sorazmeren koristim tega posega (Čebulj, 2012, str. 15).

Načelo zakonitosti, enakosti pred zakonom in enako varstvo pravic skupaj z nekaterimi drugimi ustavnimi načeli, kot so: varstvo osebnega dostojanstva, pravica do pravnega sredstva in sodnega varstva, pravica do povračila škode ter določbe o upravnem sporu, tvorijo skupek ustavnih garancij procesne narave, ki so strankam v upravnih postopkih zagotovljene na vseh stopnjah odločanja in ravnanja. Ob tem ustava določa skladnost zakonov in podzakonskih predpisov z mednarodnimi dokumenti pa tudi uresničevanje človekovih pravic in svoboščin, ki jih ti mednarodni dokumenti in pogodbe zagotavljajo.

14. člen ustave se na področju upravnih zadev kaže na dva načina, in sicer: 1) v zahtevi po sprejetju ustrezne pravne podlage, ki ne dopušča subjektivne presoje in odločanja (enakost v zakonu), ampak le enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj² (U-I-

²Ustavno sodišče je v zadevi, št. U-I-186/12-35, z dne 18. 3. 2013 ugotovilo arbitraren poseg v pravico do pokojnine, ker je zakonodajalec z izpodbijano ureditvijo različno obravnaval v bistvenem

150/99); 2) po ustrezni uporabi prava pri odločanju upravnih organov (enakost pred zakonom), zlasti kadar se odloča po prostem preudarku, ki je izjema od načela zakonitosti, a se v praksi pogosto izvaja. Diskrecijsko pravico imajo upravni organi na primer pri odločanju o podelitvi slovenskega državljanstva, orožnih dovoljenj, vstopu tujca v državo itn. 14. člen zavezuje zakonodajalca in izvršilca predpisov; zlasti uporaba in interpretacija pravnih norm morata biti objektivni, nearbitrarni in enakopravni, kar pomeni, da je treba za enaka oz. podobna dejanska stanja uporabiti enako pravno podlago in nasprotno (Up-202/02). Uporaba zakonskih določb ne sme biti samovoljna ali diskriminatorna niti se ne sme odločati tako, da se nekoga privilegira ali zapostavlja (Kaučič, Grad, 2003, str. 107). Organ mora pravilno interpretirati pravno normo in jo na podlagi pravilne interpretacije uporabiti v konkretnem primeru (Up-336/03). Napačna oziroma neustavna razlaga zakonske določbe v postopkih odločanja o posameznikovih pravnih koristih, pravicah in o obveznostih namreč predstavlja kršitev enakega varstva pravic po 22. členu ustave (Up-202/02).

Številčnost, obseg upravnih zadev in posledično poseg oblasti na vedno širša področja posameznikove zasebne sfere so razlogi za sprejetje številnih področnih, specialnih predpisov s področja upravnega prava, katerih namen je prilagoditev postopkovnih pravil posebnostim upravnopravnih razmerij z oblikovanjem ustreznih meril razlikovanja (U-I-18/02). Izhodiščna pristojnost zakonodajalca se kaže ravno v zmožnosti prepoznati in opredeliti različne situacije, ki terjajo posebno ureditev (U-I-70/04). Ustavno sodišče je povedalo, da iz 14. člena ustave izhaja dolžnost zakonodajalca, da posamezno upravno področje uredi drugače, kot ga ureja ZUP, če bi se tako lažje zagotovilo uresničevanje in varovanje pravic in pravnih koristi posameznikov (U-I-220/03). Področni predpisi morajo biti sprejeti na legitimni, razumni podlagi, ki ni podvržena arbitrarnemu ravnanju zakonodajalca (U-I-219/03). Upravni organi pa so dolžni opredeliti resnično dejansko stanje ter na tej podlagi z uporabo pravilne materialne in formalne zakonske podlage preslikati norme v konkreten posamičen upravni akt.

Z vidika 14. člena ustave velja poudariti dva pojma, s katerima se upravni organi pogosto srečajo pri svojem odločanju – to sta odločanje na podlagi prostega preudarka in nedoločeni pravni pojmi. Vseh življenjskih situacij ni mogoče napovedati, predvideti vnaprej in jih vključiti v pravno ureditev, zato je zakonodajalec ta problem rešil tako, da je upravnim organom v določenih primerih prepustil, da sami izberejo eno od več mogočih, zakonsko dopustnih in veljavnih odločitev. To vrsto odločanja imenujemo diskrecija, ki jo na upravnem področju lahko zasledimo v postopkih sprejetja v slovensko državljanstvo, podelitvi dovoljenj za orožje itn. Nedoločeni pravni pojmi so pojmi, povezani z varstvom javnega interesa, nevarnostjo za življenje in zdravje ljudi, obrambo države ... To so pojmi, ki so gotove ali negotove narave in ki jim upravni organ v postopku odločanja o

podobne položaje uživalcev pokojnin, ki bi morali biti obravnavani enako (npr. vojaški zavarovanci); nekatere v bistvenem različne položaje uživalcev pokojnin je obravnaval enako, ne da bi imel za njihovo enako obravnavo ustavno dopusten razlog ali razumen razlog, ki bi izhajal iz narave stvari; zakonodajalec tudi ni izkazal razumnih razlogov za različno obravnavo uživalcev pokojnin, za katere je (sicer zmotno) predpostavil, da so v enakem položaju.

posameznikovi pravici ali obveznosti definira vsebino, na podlagi katere nato ugotovi dejansko stanje in poda končno odločitev.

S 14. členom se povezuje v magistrskem delu obravnavani 22. člen, ki v grobem zajema dve ključni pravici, in sicer pravico strank do izjave, ki se uresničuje na podlagi številnih procesnih jamstev, ter pravico do enakosti orožij oziroma enakopravnost strank v upravnem postopku (Galič v: Šturm (ur.), 2011, str. 275). Pravice strank v upravnih postopkih niso varovane samo v fazi izdaje upravnega akta, ampak tudi v postopkih s pravnimi sredstvi in v okviru sodnega nadzora nad upravnimi odločitvami. Bistvo enakega varstva pravic je načelo kontradiktornosti oz. pravica do izjave, ki skupaj s pravnim varstvom sestavlja pravico do obrambe (gl. Kovač, 2013, str. 2). Iz 22. člena ustave pa izhajata tudi dolžnost in obveznost upravnih organov in sodišč, da v primerljivih enakih dejanskih stanjih s podobno ali z enako pravno podlagi odločajo enako in uporabijo enako upravno prakso, medtem ko različno opredeljene spodnje premise terjajo uporabo in interpretacijo različnih pravnih norm. Zahteva po enakem odločanju in neodstopanju od enotne, ustaljene upravne prakse pa ni absolutna; odstop je dopuščen, če ga organ ustrezno utemelji in obrazloži (Up-320/11-11). Načelo enakosti orožij oziroma enakopravnosti strank v upravnopravnih razmerjih pomeni obvezo, da organ v postopkih, v katerih nastopa več strank in stranskih udeležencev, vsem zagotovi enake možnosti uveljavitve njihovih procesnih pravic, medtem ko se to načelo v sodnih postopkih kaže v tem, da stranka iz podrejenega položaja preide v enakopraven položaja v razmerju do upravnega organa.

Tako kot zakon izrecno določa, katere pravice pripadajo strankam, hkrati opredeljuje tudi pogoje za omejitev teh pravic. Pravice strank v upravnih postopkih so omejene z varstvom javnega interesa, ki vedno prevlada nad zasebnim. Posledica prednostne zaščite javnega dobra se kaže zlasti v omejitvi pravice do izjave kot ključnega predpogoja izdaje upravnega akta; namesto posebnega ugotovitvenega postopka organ vodi skrajšani ugotovitveni postopek³; upravno sodišče ne odloči na glavni obravnavi, ampak na seji⁴. Upravno sodišče mora, kadar ne opravi glavne obravnave, obvezno odločiti, upoštevajoč dejansko stanje, ugotovljeno v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta (Kobler, 2005, str. 25). Postopek tako steče hitreje, ker je izvedba glavnih obravnav lahko zelo dolgotrajen postopek, zlasti kadar gre za kompleksnejšo upravno zadevo (na primer postopki izdaje gradbenih dovoljenj), v katerih je običajno udeleženih več strank, od katerih vsaka varuje svoj interes in je treba proučiti večje količine dokaznega gradiva.

³Po 144. členu ZUP se skrajšani ugotovitveni postopek vodi, kadar se lahko odloči že na podlagi predloženih dokazil, organa znanih dejstev oziroma na podlagi podatkov iz uradnih evidenc pa tudi kadar so okoliščine verjetno utemeljene in se strankinemu zahtevku ugotovi ter ob izreku nujnih ukrepov v javnem interesu (nevarnost za življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javno varnost in premoženje večje vrednosti).

⁴Po 59. členu ZUS-1 upravno sodišče odloči brez glavne obravnave, če dejansko stanje ni sporno in je upravni akt s tega vidika zakonit, če se tožbi ugotovi in upravni akt odpravi (to je mogoče, če v postopku ni stranskega udeleženca, čigar pravni interesi nasprotujejo pritožnikom), če je dejansko stanje sicer sporno, a pritožnik ne ponudi dokazov, ki bi lahko pripomogli k drugačni rešitvi problema, če je bilo o istem pravnem vprašanju (v sporu med istima strankama s podobno dejansko in pravno podlago) že pravnomočno odločeno.

Ustava predvideva zagotovitev pravnih sredstev zoper odločitve upravnih organov (25. člen). To so t. i. zdravila za postopkovne napake; z njimi se popravijo hujše kršitve, posledice napak oziroma opustitve dolžnih ravnanj, povrne se tudi povzročena škoda. V upravnem postopku je strankam na voljo več pravnih sredstev; z vidika enakega varstva pravic so bistveni pritožba in obnova postopka, sodni nadzor v okviru upravnega spora ter presoja vrhovnega sodišča v okviru pritožbe in revizije zoper odločitve upravnega sodišča. Posebno kontrolo nad upravnim delovanjem in odločanjem opravlja specializirano upravno sodišče, ki presoja zakonitost dokončnih posamičnih upravnih aktov, redko⁵ pa se postavi v čevlje ustavnega razsodnika, ko presoja morebitne kršitve človekovih pravic. Ustavna podlaga za ureditev upravnega spora in pristojnosti upravnega sodišča sta 120. člen, ki zagotavlja sodno varstvo zoper odločitve in dejanja upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil ter odločanje in ravnanje skladno z zakoni in ustavo, ter 157. člen kot temelj opredelitve pristojnosti upravnega sodišča. Zoper posamične akte, s katerimi je poseženo v človekove pravice in svoboščine, je predvideno ustavnosodno varstvo v okviru ustavne pritožbe, ki pa ni predvideno kot ustavna pravica, ki je zagotovljena vsakomur; pritožnik mora namreč izpolnjevati določene pogoje, da ustavno sodišče sploh obravnava njegovo vlogo (160. člen). Načelo zakonitosti pri upravnem delovanju je eno izmed najpomembnejših pravnih načel, ki po eni strani usmerja upravo pri njeni dejavnosti, hkrati pa prispeva k pravni varnosti, saj lahko posamezniki, stranke v upravnih postopkih in drugi, ki so kakor koli podvrženi vplivom upravnega odločanja, predvidijo in pričakujejo določeno ravnanje ali odločitve. Nezanemarljiv pa je tudi učinek tega načela na varstvo posameznikovih pravic, ki lahko izpodbijajo po njihovem mnenju nezakonite odločitve in dejanja uprave pred pristojnimi nadzornimi organi oziroma sodišči (U-I-73/94).

Predstavljeni ustavni členi so tisti, ki se v največji meri povezujejo z obravnavano tematiko magistrskega dela. Poudariti velja, da se vezanost uprave na ustavo ne konča samo z upoštevanjem opisanih garancij, ampak so bistvene tudi zahteve Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in sodbe evropskega sodišča, ki s sodno prakso ustavnega sodišča tvorita zavezujočo celoto načel, ki naj upravo vodi pri njeni normativni in tudi konkretni upravni dejavnosti.

⁵Ob odsotnosti učinkovitega pravnega varstva človekovih pravic drugega sodišča.

3 INŠTITUTI UPRAVNO-PROCESNEGA PRAVA, KI SESTAVLJAJO OKVIR VARSTVA PRAVIC STRANK V UPRAVNIH POSTOPKIH

3.1 VARSTVO PRAVIC STRANK V UPRAVNIH POSTOPKIH

V pravnem smislu je pravica pri objektivnem pravu opredeljena in zavarovana možnost pravnega subjekta, da na določen način ravna, sestavljena pa je iz enega (temeljnega) ali več (temeljnih in izvedenih) upravičenj in zahtevka, ki se aktivira tedaj, ko je določeno upravičenje kršeno oz. ogroženo (Cerar, 1996, str. 100).

Ena izmed lastnosti pravice (right, claim) je njena iztožljivost, možnost zahtevati določeno ravnanje druge osebe (akcija ali opustitev). Gre za interes, ki se zavaruje oziroma izpolni z izvršitvijo dolžnosti in se prekrši z »nedopustnim ravnanjem (Cerar, 1996, str. 107).

V upravnih zadevah so določene pravice (med njimi tudi enako varstvo pravic) ustavne narave, kar pomeni, da sodijo med temeljne človekove pravice in da so kot take lahko podvržene ustavnosodnemu varstvu. So neposredno uporabljiva ustavna jamstva, ki so varovana tudi pred neutemeljenimi ali arbitrarnimi posegi vanje, še posebej od državnih organov. To pravno varstvo opredelimo kot iztožljivost človekove pravice (Kaučič in Grad, 2003, str. 91).

Navedene definicije opredelijo pravico kot upravičenje, ki ga stranka v postopku pred upravnim organom lahko izkoristi ter tudi zavaruje oziroma zahteva v okviru ustreznih in učinkovitih pravnih sredstev pa tudi v okviru ustavne pritožbe, kar izhaja iz obveze po delovanju uprave v okviru zakonov in tudi ustave. Upravni organi odločajo o posameznikovi pravicah in obveznostih materialne narave (izdaja gradbenega dovoljenja, dovoljenja za prebivanje, ugotovitev davčne obveznosti ...) pa tudi o pravicah procesne narave (izdaja sklepov o prekinitvi postopka, rešitvi predhodnega vprašanja, izdaji začasne odredbe itn.). Odločitev o materialni pravici organ izda v obliki odločbe, medtem ko se procesne odločitve izdajajo s sklepi. Upravni postopek se začne na dva načina, tj. z vložitvijo vloge, zahteve po priznanju določene pravice, ali po uradni dolžnosti, ko organ v ta namen opravi kakšno dejanje, s katerim se začne postopek (izda odločbo o odmeri davka). Značilnost upravnopravnega razmerja je podrejenost strank v razmerju do upravnega organa, ki odloča avtoritativno, ob tem pa nastane kolizija med javnim in zasebnim interesom; posledica tega upravnopravnega razmerja je izdaja konkretnega posamičnega upravnega akta, s katerim organ odloči o posameznikovi pravici, obveznosti ali o dolžnosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 53).

Delovanje na podlagi in v okviru zakonov in predpisov je izhodišče vsakega upravnega delovanja in posega v zasebno sfero. Bistvo upravnopravnega razmerja je kolizija zasebnega in javnega interesa; upravni organi so pri tem dolžni varovati oba pola, upoštevaje dejstvo, da je posameznik v podrejenem položaju, kar terja doslednost pri uporabi in izvedbi upravnopravnih norm v praksi. Pri normiranju in uravnavanju upravnih

postopkov je treba najti ravnovesje med zaščito javnega in zasebnega interesa, hkrati pa omejiti pretirano oblastno in arbitrarno ravnanje ter zagotoviti ustrezno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov kot šibkejši strani v razmerju do upravnih organov.

Pravice strank se v upravnih postopkih zavarujejo na dva načina, in sicer s preventivnimi ukrepi, ki zagotovijo zakonito, pravno pravilno in nesprejemljivo pravno razmerje, ter s pravnimi sredstvi, ki jih imajo stranke in druge osebe s pravnim interesom na voljo po izdaji upravnega akta. Preventivno varstvo se primarno zagotavlja z opredelitvijo ustreznih postopkovnih pravil in njihovim doslednim upoštevanjem. Omeniti velja, da mora zakonodajalec predpise oblikovati skladno z ustavnimi garancijami zaščite človekovih pravic. Te namreč vežejo vse tri veje oblasti. S korektno in pošteno vodenim upravnim postopkom ter z upoštevanjem pravnega reda dosežemo sprejetje zakonite odločbe in nastanek trdnega, trajnega in nespremenljivega upravnega razmerja. Za primere, ko ima upravni akt vsebinske ali procesne pomanjkljivosti oziroma nezakonnosti, je zakonodajalec predvidel možnost varstva v obliki pravnih sredstev, sodnega nadzora nad upravo in ustavnosodnega varstva. Te represivne oblike varstva pravic so namenjene odpravi nezakonnosti in kršitev človekovih pravic, z njimi pa se navadno izpodbija dokončni upravni akt. Sredstva, s katerimi posežemo v že vzpostavljeno in uveljavljeno pravico pa tudi obveznost posameznika, ne morejo biti dostopna vsakomur, prav tako pa je treba natančno in ne preširoko opredeliti pogoje, pod katerimi se lahko posamezno sredstvo uveljavi. Pretirano število pravnih sredstev namreč omaja zaupanje v upravne odločitve ter avtonomijo in strokovnost upravnih organov (Kerševan, 2012, str. 7).

3.1.1 PROCESNE GARANCIJE V UPRAVNIH POSTOPKIH

Vodenje in odločanje v upravnem postopku je podvrženo spoštovanju temeljnih načel upravnega postopka, oblikovanih tudi po zgledu načel resolucije Sveta Evrope o zaščiti pravic posameznika v razmerju do aktov upravnih organov⁶, ki tvorijo samo del garancij poštenega upravnega postopka. Slovenski ZUP kot osrednji zakon, ki opredeljuje splošna pravila upravnega odločanja, je temeljna načela upravnega postopka povzel po resoluciji. Definiramo jih kot minimalne procesne standarde varstva pravic strank, neki minimum pravic, ki jih strankam v upravnih postopkih zagotavlja obstoječa veljavna zakonodaja. S temeljnimi načeli zakonodajalec izvršilnim organom, ki odločajo o pravicah in dolžnostih posameznikov, pojasni, razloži oziroma poda navodila in smernice, kako odločati v konkretnih upravnopravnih razmerjih. Načela opredeljujejo pravice pa tudi dolžnosti strank in tudi organov odločanja (Androjna, 2006, str. 74–77). Stranke lahko upravičeno pričakujejo in zahtevajo, da jim bodo upravni organi te minimalne pravice zagotovili. Temeljna načela so tisti del procesnih garancij, v katere področni predpisi ne smejo poseči na način, da bi zmanjšali ali omejili pravice strank. Zakon o splošnem upravnem postopku opredeljuje devet temeljnih načel.

Načelo zakonitosti (ZUP, 6. člen) je osnova vsakega upravnega odločanja, pri čemer zakonodaja dopušča izjemo, to je diskrecijska pravica, pri kateri lahko upravni organ

⁶Akti upravnih organov so po resoluciji definirani kot vsi oblastni akti, izdani v postopkih konkretnega odločanja o pravnem položaju posameznika.

skladno s pooblastilom za odločanje po prostem preudarku med več mogočimi rešitvami sam izbere eno, mora pa jo ustrezno in prepričljivo argumentirati. To načelo zavezuje upravne organe k spoštovanju in upoštevanju pravnega reda, katerega dela so tudi ratificirane mednarodne pogodbe in zlasti zahteve Evropske unije.

Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi (ZUP, 7. člen): dolžnost upravnih organov je stranki omogočiti uveljavitev njenih zakonitih pravic, ob tem pa paziti, da uveljavitev ne gre v škodo pravic drugih oseb ali v škodo javnega interesa, ob tem pa se uporabljajo tisti predpisi, ki so za stranke ugodnejši in še dosežejo svoj namen⁷).

Načelo materialne resnice (ZUP, 8. člen) zahteva od organa, da odkrije gotovo resnično dejansko stanje (opredelitev spodnje premise); na tej podlagi uporabi pravilno pravno normo (zgorjnjo premiso) ter izda korekten in zakonit upravni akt.

Načelo zaslišanja stranke (ZUP, 9. člen) je tista procesna pravica, ki uživa tudi ustavno varstvo, saj je načelo kontradiktornosti ena izmed garancij enakega varstva pravic po 22. členu ustave. Pred izdajo odločbe se mora stranka seznaniti in izjaviti o vseh predloženih dokazih in navedbah, tudi nasprotne stranke. Kršitev načela zaslišanja stranke je bistvena postopkovna kršitev in se šteje kot pritožbeni razlog tudi v upravnem sporu.

Načelo proste presoje dokazov (ZUP, 10. člen) daje uradni osebi, pooblaščen za odločanje in vodenje upravnega postopka, pravico presoditi predložene dokaze in jih selekcionirati po dokazni vrednosti. Uradne osebe so pri svojem delu samostojne (načelo samostojnosti pri odločanju, ZUP, 12. člen), samostojno opravljajo vsa dejanja postopka in tudi odločijo o zadevi.

Dolžnost govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice (ZUP, 11. člen) je načelo, ki od strank zahteva, da predložijo prave dokaze in podajajo resnične izjave, pa tudi če bi s tem lahko škodili sebi

Stranke imajo zoper skoraj vse upravne akte *pravico vložiti pritožbo* (ZUP, 13. člen); kdaj je ta pravica izključena, določa zakon.

Upravni postopki se morajo voditi skladno z *načelom ekonomičnosti* (ZUP, 14. člen), kar pomeni, da je treba dejansko stanje ugotoviti čim hitreje, s čim nižjimi stroški za stranke in čim manjšo zamudo. Organ, ki odločbe ne izda v zakonsko določenem roku (1 mesec v skrajšanem ugotovitvenem postopku, 2 meseca za posebni ugotovitveni postopek), krši to načelo, stranka pa ima posledično možnost sprožitve upravnega spora zaradi molka organa, saj se v tem primeru šteje, kot da je bila stranki izdana negativna odločba. Dolgotrajno odločanje pa lahko predstavlja tudi kršitev 23. člena ustave.

Kot bistvene procesne garancije v upravnem postopku (z vidika ustavnega varstva teh garancij) opredelim pravico biti slišan (v okviru načela kontradiktornosti), obveznost

⁷Zlasti v postopkih izvršbe pa tudi v postopkih, v katerih se ugotavlja obveznost strank, organ uporabi tisti ukrep oziroma predpis, s katerim doseže namen in s katerim najmanj poseže v strankin pravni položaj.

organa obrazložiti razloge za svojo odločitev in pravno varstvo zoper odločitve upravnih organov (pravna sredstva, sodno varstvo in ne nazadnje varstvo v okviru ustavne pritožbe). Skupaj z učinkovitim pravnim sredstvom in enakopravnostjo vseh strank načelo kontradiktornosti sestavlja pravico do obrambe in izpolnitev zahtev po poštenem postopku (Kovač, 2013, str. 1).

Kontradiktornost upravnega postopka je tista njegova značilnost, ki stranko definira kot osebek, subjekt v razmerju do državne oblasti, saj ji omogoči, da v sicer enostranskem oblastnem poseganju v njegovo zasebno sfero vpliva na potek postopka in na končni izid odločanja s predložitvijo ustreznih dokazil in podajo svojega mnenja. Pravica do izjave je izraz načela varstva človekovega dostojanstva (Rakar, 2006a, str. 121), ki nekoliko omili enostransko oblastveno in avtoritativno delovanje. Preden se izda kakršna koli upravna odločba, mora biti stranki omogočeno podati izjavo glede poteka postopka, dokaznih predlogov in ugotovitev organa pa tudi predlogov in izjav nasprotnih strank, vmesnih procesnih dejanj in drugih vidikov, vezanih na odločitev upravnega organa ter posledično na pravni položaj stranke. To lahko stori ustno ali pisno. V dokaznem postopku stranka v okviru pravice do izjave varuje svoje koristi in pravice. Pravica do izjave obsega naslednje:

- Pravica aktivno sodelovati v ugotovitvenem postopku, tako da se z navedbo dejstev vpliva na rešitev zadeve.
- Pravica izreči se o vseh ugotovljenih dejstvih in okoliščinah, predlogih in predloženih dokazih pa tudi o zahtevkih in izjavah nasprotnih strank in zlasti pravica izpodbijati njihove navedbe.
- Sodelovanje pri izvedbi dokazov, pravica zaslišati priče, izvedence in druge stranke.
- Seznanitev in izjava o poteku ter uspehu dokaznega postopka.
- Možnost izjaviti se o postavitvi izvedenca (ZUP, 146. člen).

Izjava stranke je tako predpogoj za izdajo upravnega akta v vseh primerih, v katerih dejansko stanje ni razvidno iz vseh predloženih dokazov oz. uradnih evidenc ali podatkov, ki jih poseduje organ, pri katerem varstvo javnega interesa ni ovira za takojšnjo odločitev, dejstva pa niso izkazana vsaj z verjetnostjo in je torej nujno izvesti postopek ugotavljanja dejanskega stanja, tudi da stranke uveljavijo in zavarujejo svoje pravne interese in upravičenja (ZUP, 144. člen). Dokazni postopek je ključni del vsakega upravnega postopka, z vidika komunikacije stranke z organom pa je v tem delu stranka najaktivnejša pri morebitnem vplivu na končno odločitev o zadevi. Ustavno-procesno jamstvo enakega varovanja pravic pride v upravnih postopkih najbolj do izraza v tisti fazi upravnega odločanja, v kateri se išče realna slika stanja, na podlagi katerega se oblikuje konkretni posamični upravni akt. Stranko organ mora zaslišati; to je garancija, ki ima največjo moč, zato je omejevanje te pravice podvrženo strogim pravilom. Pravica do izjave pripada vsem strankam upravnega postopka, zagotavlja pa tudi izjavo glede navedb in zahtevkov nasprotnih strank.

Navadno se izjava poda ustno na zapisnik, v zahtevnih primerih, pri katerih je pisna izjava ustrežnejša oziroma bolj smotrna, smiselna ali pa je treba pridobiti strokovna pojasnila (izvid, mnenje), mora imeti stranka na voljo dovolj časa, da pripravi pisno izjavo, ki jo lahko v teh primerih tudi sama zahteva. V vseh primerih se lahko stranke izjavijo tudi ustno (ZUP, 141. člen). Pravica do ustne izjave je neodtujljiva procesna pravica ustavne narave, ki strankam v upravnih postopkih omogoča argumentirano razpravo, dialog z organom odločanja. To komunikacijo med stranko in uradno osebo Kovačeva definira kot pravico biti slišan. Ta se kaže zlasti v pravici do rabe jezika, dostopa do podatkov, obveščanja in vročanja, zastopanja in pomoči ter izjavljanju v dokaznem postopku. V kombinaciji z učinkovitim pravnim varstvom je pravica biti slišan temelj pravice do obrambe (Kovač, 2013, str. 2).

Pravica biti slišan je tako skupek procesnih garancij, od katerih velja poudariti naslednje:

- Dostop do podatkov in informacij

Upravni organi samostojno in avtoritativno odločijo o strankinem pravnem položaju, zato je prav, da se ji omogoči vsaj vpogled v potek postopka pa tudi dostop do informacij javnega značaja, pregled dokumentov (vključno tistih z oznako tajno) in vsaj minimalen vpliv na dokazne predloge. Pogoj za vse to je izkazan pravni interes, pri čemer lahko na lastne stroške tudi prepíše ali preslika potrebne dokumente. Strankam pa tudi vsem drugim osebam, ki izkažejo pravni interes, je dovoljeno pregledovati dokumente zadeve in jih tudi na lastne stroške prepisati ali preslikati. Informacije javnega značaja, ki jih kot take opredeljuje Zakon o dostopu do informacij te narave, so dostopne vsem, ki to pisno ali ustno zahtevajo od organa. Stranka ima pravico vpogleda v dokumente s tajnimi podatki, če jih je organ upošteval kot dokazno gradivo, pomembno za odločitev. Izkazan pravni interes daje pravico do informacije o poteku postopka (ZUP, 82. člen).

- Obveščanje in vročanje

Stranka in druge osebe, udeležene v postopku, imajo pravico do seznanitve z okoliščinami, ki so pomembne za odločitev. V ta okvir lahko uvrstimo tudi pravila o vročanju upravnih spisov in aktov, saj se tako stranko seznanijo s procesnimi dejanji (narok na obravnavo, postopek ogleda, zaslišanja itn.) in z okoliščinami, ki so podlaga za predložitev njene izjave. *Pravila vročanja* so ključen procesni inštitut, na podlagi katerega se imajo stranke možnost izjaviti; organ jih mora namreč pisno pozvati k podaji izjave, hkrati pa je dan vročitve upravnega akta ali spisa pomemben za tek rokov za opravo posameznih dejanj pa tudi za nastanek pravnih posledic. Poznavanje vročitvenih pravil je potrebno zlasti v tistih primerih, ko stranko zastopa pooblaščenec oziroma zakoniti zastopnik, saj v tem primeru velja, da se vsi upravni spisi vročajo njemu in ne neposredno stranki. Stranke je treba v postopek pravilno povabiti in jim tudi omogočiti dovolj časa za pripravo na obravnavo. O posameznem procesnem dejanju jih je treba pravočasno obvestiti, posebej kadar sodelujejo pri izvedbi dejanja postopka ali pa je potrebna njihova navzočnost. Za vse stranke veljajo enaki roki, razlika je v začetku teka rokov, saj je ta odvisen od dneva vročitve upravnega akta, kot omenjeno v prejšnjem odstavku. Zamuda

rokov lahko za stranko pomeni izgubo določenih pravic, pravnih koristi, pravnih upravičenj, zato ZUP predvideva (pod pogojem verjetno izkazanih okoliščin, ki opravičujejo zamudo roka) možnost oz. pravico predlagati upravnemu organu, da vrne postopek odločanja v fazo, v kateri je bil, preden je stranka zamudila rok. Ta inštitut se imenuje *vrnitev v prejšnje stanje*; stranki z nasprotnim interesom v upravnem postopku mora organ dati možnost da se izjavi, pove svoje stališče o vseh okoliščinah in dejstvih, na podlagi katerih organ odloči, ali bo postopek vrnil v predhodno fazo ali ne.

– Zastopanje strank in pomoč neukim strankam

Dolžnost nudenja strokovne pomoči in pravica do zastopanja stranke v postopku. Stranke smejo najeti strokovnega pomočnika, ki jim pomaga razumeti strokovna vprašanja v postopku, tuje govoreče stranke imajo pravico do tolmača. To je pomembno upravičenje, saj stranka ne sme biti prikrajšana za postopek, v katerem se odloča o njeni pravici ali dolžnosti, v jeziku, ki ga razume. Iz tega načela izhaja tudi pravica do postavitve zastopnika oz. pooblaščenca, ki za stranko opravlja posamezna procesna dejanja, vendar lahko stranka v okviru načela kontradiktornosti spremeni ali prekliče izjave pooblaščenca.

Participacija in sodelovanje z upravnimi organi strankam omogoča, da pripomorejo k uresničitvi lastnih pravnih interesov in upravičenj. V postopkih, v katerih nastopajo stranke z nasprotnimi interesi, pride načelo kontradiktornosti še bolj do izraza, ker morajo odločujoči organi skrbeti, da so vse strani v upravnem postopku enakovredno obravnavane. Tako imajo tudi stranski udeleženci in stranke z nasprotnimi interesi pravico izreči se o vloženi pritožbi pa tudi o vseh na novo predloženih dokazih in dejstvih. V upravnem postopku se ta pravica uveljavi na več načinov, predpogoj za seznanitev strank z dokaznim gradivom in navedbami pa je obveščnost o izvedbi posameznih dejanj postopka. Organ vzpostavi dialog s stranko, že ko jo pozove, katere dokumente oz. dokazila mora predložiti, jo seznaniti s posledicami nepopolnih vlog, pozove na posamezna dejanja v postopku, v katerih je udeležba stranke nujna za ugotovitev dejanskega stanja (ogled, izvedba ustne obravnave, zaslišanje prič, izvedenca ...). Stranka v upravnem postopku mora biti seznanjena s potekom postopka, z vsemi dokazi, na podlagi katerih organ oblikuje končno odločbo, vključno z izjavami, navedbami, s predlogi, z zahtevki in dokazi, ki jih predložijo stranke z nasprotnim interesom. Izjava stranke je potrebna tudi pri sklenitvi zapisnika; z lastnim podpisom pod svojo izjavo stranka potrdi, da je res izjavila tisto, kar je navedeno v zapisniku, do sklenitve zapisnika pa lahko pregleda in poda pripombe na zapisnik. Kot obvezni sestavni del upravnega akta ZUP opredeljuje **obrazložitev**, ki mora vsebovati kratek povzetek zahtevka in strankinih navedb o dejstvih, dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v ugotovitvenem postopku, dokaze in razloge, na katere je organ oprl svojo odločitev, pravno podlago za izdajo upravnega akta, razloge za končno odločitev in razloge za morebitno zavrnitev strankinega zahtevka (ZUP, 214. člen). V sodnem nadzoru nad upravnimi akti mora sodišče obrazložiti in pojasniti, čemu je zavrnilo dokazne predloge strank. Stranka mora vedeti, katere dokaze in okoliščine je organ upošteval ter na kateri pravni podlagi je podal svojo odločitev. Še posebej izčrpno in ustrezno pa mora biti zasnovana obrazložitev pri odločanju na podlagi

prostega preudarka, saj mora upravni organ dokazati in utemeljiti, da ni prekoračil svojih pooblastil.

Pravno varstvo pred posegi v človekove pravice predstavljajo številni instrumenti, s katerimi se poskuša že preventivno preprečiti poseg v pravico (posredni mehanizmi varstva pravic – ustavno načelo delitve oblasti, načelo zakonitosti in ustavnosti, načelo pravičnega sojenja, postopkovna načela, zapisana v zakonih, zakonske omejitve itn.), ter instrumenti, s katerimi odpravljamo posledice in sankcioniramo kršilce, ko se kršitev že zgodi (pravica do pritožbe in drugih pravnih sredstev, pravica do upravnega spora, možnost vložitve ustavne pritožbe, varuh človekovih pravic, tožba na Evropskem sodišču za človekove pravice ...). Stranko je treba poučiti, katero pravno sredstvo sme uporabiti in v katerem roku ga sme vložiti pri katerem pristojnem organu. Napačen pouk stranki ne sme škoditi, saj v nasprotnem pravna sredstva ne bi zadostila merilom učinkovitosti (Androjna, 2006, str. 76).

3.1.2 VARSTVO PRAVIC STRANK V OKVIRU PRAVNIH SREDSTEV

Skladno z ustavnimi določili po zagotovitvi pravnih sredstev in sodnega varstva je zoper odločitve upravnih organov predvideno pravno varstvo v okviru pritožbe zoper prvostopenjsko odločbo in v okviru izrednih pravnih sredstev. Pravna sredstva so t. i. »zdravila« za napake v upravnih postopkih; svojo funkcijo opravijo, če so tudi učinkovita. Upravno pravo torej dopušča možnost napak in pomanjkljivosti v upravnih postopkih, ki so v škodo strank, a hkrati omogoča njihovo odpravo in vzpostavitev zakonitega stanja z vložitvijo pravnih sredstev ter s sodnim varstvom zakonitosti kot nadgradnjo zaščite pravnih interesov strank. Upravni organi so po uradni dolžnosti obvezani varovati pravice strank; med njimi je najbolj izpostavljena pravica do kontradiktornega postopka, ki ima svoje temelje tudi v ustavi. Če to varstvo zataji, lahko stranke v okviru pravnih sredstev poskušajo uveljaviti svoja upravičenja.

Primarno pravno sredstvo, ki ga imajo stranke na voljo zoper upravno odločbo, je pritožba. V upravnih postopkih je pritožba dopustna skoraj zoper vse upravne akte. Z vidika enakega varstva pravic ima pritožba pomembno funkcijo, ker se z njo odpravijo bistvene postopkovne napake pri izdaji upravnega akta. S pritožbo lahko svoje pravice ubranijo tiste osebe, ki jim je bila odvzeta možnost udeležbe v postopku, in to kljub dejstvu, da izpolnjujejo pogoje za vstop v postopek, obstoječe stranke upravnega postopka, ki se niso mogle, čeprav so se želele ali bi se hotele izjaviti pred izdajo odločbe oziroma niso bile pravilno zastopane (brez pooblastila) pa tudi tuje govoreče stranke (v postopkih izdaje delovnih dovoljenj, državljanstva, dovoljenj za bivanje itn.), ki jim organ ni omogočil postopka v jeziku, ki ga razumejo. Drugi razlogi za izpodbijanje upravnega akta so še stvarna nepristojnost organa, ki je izdal sporni akt, sodelovanje osebe, ki bi morala biti izločena, ali če se upravne odločbe ne da preizkusiti (ZUP, 237. člen). Pritožba je redno pravno sredstvo, ki se lahko uporabi pred pravnomočnostjo upravnopravnega razmerja in ki je namenjena zaščiti pravic posameznika. Izredna pravna sredstva so po drugi strani namenjena zaščiti javnega interesa (izredna razveljavitev izvršljivega akta drugostopenjskega organa) ali varstvu pravic strank (obnova postopka, ničnost, upravni

spor) in se uporabijo po dokončnosti oziroma pravnomočnosti upravnopravnega razmerja. S pravnim sredstvom se namreč poseže v izdani upravni akt, ki posamezniku daje pravico, upravičenje, ki ga lahko po pravnomočnosti začne izvrševati, zato je uporaba izrednih pravnih sredstev omejena.

Evropska konvencija v 13. členu zahteva, da morajo imeti posamezniki, katerih pravice so bile prekršene, na voljo učinkovita pravna sredstva, na podlagi katerih se opredeli položaj posameznika v odnosu do drugih oseb in organov odločanja (Jerovšek, 1996, str. 383). Učinkovito pravno sredstvo je tisto, ki ima naslednje značilnosti:

- pravno sredstvo je dopustno;
- strankam postopka je sredstvo dostopno;
- organ, ki odloča o sredstvu, je pristojen presojeti dejanska in pravna vprašanja;
- pravno sredstvo je devolutivno, torej o njem odloča organ druge stopnje;
- organ, ki odloča o sredstvu, lahko s svojo odločitvijo poseže v učinkovanje in veljavnost izpodbijanega akta;
- pravno sredstvo ima suspenzivni učinek;
- s pravnim sredstvom se odpravijo ugotovljene kršitve, prepreči se njihovo nadaljevanje in zagotovi se ustrezno povračilo za nastale posledice (Kerševan, 2012, str. 14, 15).

Po 13. členu konvencije, ki zahteva učinkovito pravno sredstvo zoper kršitve konvencijskih pravic v okviru nacionalnega pravnega reda, pa je učinkovito tisto pravno sredstvo, ki omogoča odpravo posledic kršitev in možnost izplačila odškodnine. Podobno meni tudi naše ustavno sodišče, ki pravi, da je sodno varstvo učinkovito le, kadar omogoča učinkovito in dejansko uresničevanje človekovih pravic z zagotovitvijo ustreznih procesnih sredstev, ki preprečujejo, da bi med postopkom pred sodiščem prišlo do ravnanj, zaradi katerih sodno varstvo ne bi več moglo doseči svojega namena. To se med drugim zgodi tudi, če osebi, ki to sodno varstvo zahteva, že med sodnim postopkom nastaja nenadomestljiva škoda. Sodno varstvo po nastanku nenadomestljive škode vsaj v tem delu ne more biti več ne učinkovito in ne smiselno (Up-57/99).

3.1.3 SODNO VARSTVO V OKVIRU UPRAVNEGA SPORA

Ustavno podlago za sodno varstvo pravic strank v upravnih postopkih tvorijo 23. (pravica do sodnega varstva), 120. (zagotovljeno je sodno varstvo proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil) in 157. člen, ki opredeljuje bistvo upravnega spora, to je nadzor zakonitosti dokončnih upravnih aktov in dejanj. ZUP in pozneje sprejeti ZUS sledita ustavni zahtevi po zagotovitvi sodnega nadzora nad zakonitostjo odločitev upravnih organov. Subsidiarno se v upravnem sporu uporabljajo

določbe Zakona o pravnem postopku (Ur. l. RS, št. 26/1999, v nadaljevanju: ZPP), in sicer za tista vprašanja postopka, ki jih Zakon o upravnem sporu ne ureja⁸.

V ta namen imamo v Sloveniji organizirano specializirano upravno sodišče, ki nadzoruje izvršilno vejo oblasti, ko ta avtoritativno odloča o posameznikovih pravicah in obveznostih. Predmet presoje upravnega sodišča so dokončni posamični upravni akti, pod določenimi pogoji⁹ pa tudi posamični akti in dejanja upravnih organov, s katerimi je bilo poseženo v človekove pravice in svoboščine. V upravnem sporu sodišče presoja morebitne kršitve in posege v posameznikov pravni položaj, kar je bistvo subjektivnega koncepta upravnega spora. Presoja upravnih sodišč se mora osrediniti na iskanje odgovorov glede omejitev, kršitev ali kratenja posameznikovih pravic. Prizadetost posameznikovega pravnega položaja oziroma interesa pogojuje odločanje upravnih sodišč, pri čemer ni primarna naloga presojati zakonitosti upravnih predpisov. Če posameznikov interes ni prizadet s posamičnim aktom, ugotovljena nezakonitost predpisa sodišča nima nobene veljave (Androjna, 2006, 811–830).

Upravno sodišče kot vmesni člen med posameznikom in državo skrbi za nepristransko in neodvisno presojo morebitnih nedopustnih posegov v posameznikov pravni položaj upravnih organov. S svojo avtoriteto zagotavlja čim bolj enakopravno obravnavo obeh strani spora. Načelo enakosti orožij oziroma enakopravnost strank se v upravnem sporu uresničuje v okviru več procesnih institutov, pri katerih je mogoče zaznati vpliv 6. člena EKČP. Posameznikom, ki so bili udeleženi v upravnopravnem razmerju, mora biti omogočen dostop do sodišča, kjer lahko zahteva sodno varstvo zoper kateri koli akt ali dejanje uprave. Upravni spor je mogoče sprožiti tudi ob molku organa, ko ta ne izda akta v zakonsko določenem roku.

Enakopraven položaj strank se zagotovi tako, da se omeji enostransko upravno delovanje¹⁰ med upravnim sporom, kar vodi v uspešno uveljavitev pravnih interesov strank. Upravni organ lahko med upravnim sporom tožniku izda novo upravno odločbo (nadomestno odločbo oz. prvo odločbo, s katero prekine svoj molk), ki vpliva na predmet upravnega spora. Upravno sodišče mora imeti pristojnost učinkovito in pravočasno ukrepati proti nezakonitim upravnim aktom in dejanjem. ZUS določa, da lahko sodišče zadrži izvršitev spornega akta (neprava začasna odredba), če ima ta precejšnje negativne posledice za pritožnika, hkrati pa lahko začasno uredi stanje (prava začasna odredba). Institut začasnih odredb je bistven zaradi zaščite ustavnih pravic posameznika in tudi preprečitve nenadomestljive škode med sodnim postopkom. Sodno varstvo pravic mora biti učinkovito, temeljiti mora na zavedanju, da posameznik kot stranka v upravnem postopku nastopa kot subjekt upravnega odločanja, ki potrebuje ustrezno zaščito. Učinkovito sodno varstvo daje možnost učinkovitega in dejanskega izvrševanja človekovih

⁸V postopku s pritožbo ali z izrednimi pravnimi sredstvi mora stranko v tožbi zastopati pooblaščenec z opravljenim pravniškim državnim izpitom (2. odstavek 22. člena ZUS-1), sodišče pa mora prava neuko stranko, ki nima pooblaščenca in ki zaradi nevednosti ne uporablja procesnih pravic, ki jih ima po zakonu, opozori, katera pravdna dejanja lahko opravi (12. člen ZPP).

⁹Odsotnost drugega (učinkovitega) sodnega varstva.

¹⁰Na primer sprejetje kakšnih ukrepov oz. predpisov, ki bi lahko šli na škodo interesov strank.

pravic. Bistvo učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva se kaže v možnosti uveljavitve pravic in preprečitve posegov vanje. Če bi imela izvršitev upravnega akta hude ali težko popravljive posledice, se upravno sodišče posluži instituta začasnih odredb. Varstvo po že storjeni kršitvi s hudimi posledicami namreč ne more biti učinkovito in primerno (odločba ustavnega sodišča, št. Up-57/99, z dne 6. 5. 1999).

Enakost orožij v upravnem sporu pomeni, da morajo imeti vse stranke enake možnosti vlaganja procesnih predlogov in zahtev. Vloga upravnega sodišča namreč ni samo presoja zakonitosti upravnih aktov; bistvo sodnega nadzora je tudi v tem, da sta stranki upravnega spora v enakovrednem položaju, kar se procesnih garancij in upravičenj tiče. Treba se je postaviti stranki v bran in v vseh primerih, ko bi bila uprava v močnejšem položaju glede vpliva na sam potek in odločitev v upravnem sporu, s pozitivno diskriminacijo stranke postaviti v enakopravnejši položaj. Pozitivna diskriminacija je smiselna in potrebna v dokaznem postopku, v katerem se stranki omogoči dialog s sodiščem, tako da ima možnost izjave in ugovorov zoper podane dokaze in navedbe nasprotne strani, torej uprave. Ta pa je dolžna pred sodiščem pojasniti oziroma razjasniti dognanja iz prvostopenjskega postopka (Kerševan, 2004, str. 216–220¹¹).

Upravno sodišče je specializirano sodišče, ki ga imenuje zakonodajna veja, neodvisno pri svojem delovanju in nepristransko. S tem se zadosti zahtevam 6. člena EKČP po zagotovitvi ustreznega (neodvisnost, nepristranskost, imenovanje, ki ga opravi zakonodajalec, javnost sojenja) sodnega nadzora, ki mora imeti možnost spremeniti odločitev uprave. Sodišče lahko odloči tudi v sporu polne jurisdikcije, kar pomeni, da poseže v upravno sfero, to pa lahko stori, kadar samo ugotavlja dejansko stanje, ki je lahko podlaga za pravilno odločitev, ter zlasti če bi odprava upravnega akta in nov postopek tožniku povzročila škodo pa tudi kadar upravni organ v ponovnem postopku odloči drugače, kot mu je sodišče naročilo oziroma če upravnega akta sploh ne izda. V tem primeru s svojo sodbo spremeni odločitev upravnega organa (Kerševan, 2004, str. 215, 216).

Učinkovitost se meri s spoštovanjem in z zagotavljanjem vseh zakonsko priznanih pravic in reševanjem zahtevkov strank v razumnem času. Zadnja zahteva ustreza 23. členu ustave in je tudi eden izmed elementov pravice do poštenega sojenja na podlagi 6. člena EKČP. Sodno varstvo je strankam omogočeno tudi, kadar upravni organi ne odločajo skladno z zakonsko določenimi roki in ne izdajo pravočasno upravne odločbe, kar imenujemo molk organa. Zakon je tudi v tem primeru omogočil pravno varstvo zakonitih pravic strank, saj je opredelil, da se opustitev izdaje akta šteje kot fiktivni negativni odgovor organa oziroma negativna odločba, s čimer se omogoči varstvo strankinih pravic. Upravni spor je tako mogoče vložiti zoper odločbo organa prve stopnje, zoper katero ni mogoče vložiti pritožbe, pa tudi če organ v treh letih od začetka postopka ne odloči in izda odločbe. Če prvostopenjski upravni organ ne izda odločbe v dveh mesecih oziroma krajšem času, lahko stranka vloži vlogo na drugostopenjski organ, da odloči o njeni

¹¹Pri tem avtor še posebej poudarja preiskovalno načelo v postopku ugotavljanja dejanskega stanja prek upravnega sodišča, saj naj bi sodnik kot nadzorna oseba in avtoriteta oblasti prispeval k izenačitvi položaja obeh strani v sporu.

zahtevi. Zoper to odločbo je mogoč upravni spor. Če organ druge stopnje ne odloči o pritožbi zoper upravno odločbo v zakonsko določenih rokih in tega ne stori niti na novo zahtevo v nadaljnjih sedmih dneh, se predvideva, kot da je bila strankina pritožba zavrnjena in lahko se sproži upravni spor (ZUS-1, 28. člen). V tem primeru se zahteva izdaja upravnega akta.

V primerih, določenih z zakonom, upravno sodišče prevzame upravno funkcijo odločanja in samo odpravi nezakonit upravni akt ter odloči v sporu. To sme storiti pod naslednjimi pogoji:

- stranka v tožbenem zahtevku zahteva, da sodišče odloči v sporu;
- narava pravice oziroma varstvo ustavne pravice zahteva odločitev upravnega sodišča;
- narava stvari dopušča odločitev in dejansko stanje je zanesljivo ugotovljeno;
- če je sodišče na glavni obravnavi samo, ugotavljajo dejansko stanje;
- pristojni organ po odpravi nezakonitega akta izda novega, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem upravnega sodišča oziroma v naloženem roku novega akta sploh ne izda (ZUS-1, 65. člen).

Izvršilno funkcijo lahko torej prevzame pod precej strogimi pogoji, ko uprava odpove, stranka pa to izrecno zahteva. Tovrstno odločanje je redko, saj pretirano vmešavanje v pristojnosti izvršilne veje oblasti omaja in izničuje pomen načela delitve oblasti. V poštev pride zlasti pri odločanju o odškodnini in vrnitvi stvari.

Z zagotovitvijo sodnega varstva zoper upravne odločitve se zadosti zahtevam 6. člena po poštenem obravnavanju. Konvencija ne predvideva sodnega varstva zoper sodne odločbe, ki ga pri nas zagotavlja vrhovno sodišče. To odloča o pritožbi, reviziji in o obnovi zoper sodbo upravnega sodišča. Z vidika enakega varstva pravic sta pomembni pritožba in revizija, izčrpanje katerih (pritožbe ali revizije, saj je revizija mogoča takrat, kadar pritožba ne pride v poštev) zahteva ustavno sodišče pred vložitvijo ustavne pritožbe (gl. na primer sklep št. Up-2394/07).

Zoper odločbe upravnega sodišča imajo stranke na voljo tri pravna sredstva – pritožbo, revizijo in obnovo postopka. Za izpolnitev procesne predpostavke izčrpanosti pravnih sredstev za vložitev ustavne pritožbe je ustavno sodišče opredelilo kot izčrpanje pritožbe oziroma revizije, zato bosta v nadaljevanju predstavljeni ti pravni sredstvi.

3.1.3.1 Pritožba zoper sodbo upravnega sodišča

Stranke, ki so z udeležbo v upravnem sporu na prvi stopnji branile svoje interese, se lahko pritožijo, kadar je upravno sodišče odločalo v sporu polne jurisdikcije ter na tej podlagi samo ugotavljalo dejansko stanje in spremenilo izpodbijani upravni akt pa tudi v sporu, v katerem je presojalo akte, s katerimi se je poseglo v človekove pravice in svoboščine. Rok za vložitev pritožbe je 15 dni od vročitve prepisa sodbe (ZUS-1, 73. člen). Tožnik sme v pritožbi navesti nova dejstva in dokaze le, če verjetno izkaže, da jih brez svoje krivde ni mogel predložiti do konca glavne obravnave oziroma do konca postopka na prvi stopnji,

če je postopek tekel brez glavne obravnave. Če je sodišče na prvi stopnji samo ugotovilo dejansko stanje na opravljeni glavni obravnavi, lahko sodišče druge stopnje, kadar tožnik izpodbija pravilnost tako ugotovljenega dejanskega stanja, samo opravi glavno obravnavo, kadar je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ponovno proučiti dokaze ali pa je treba ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze, ki bi pripomogli k razjasnitvi in ugotovitvi resničnega, dejanskega. Obravnava se opravi skladno s pravili, ki veljajo za obravnavo pred sodiščem prve stopnje (ZUS-1, 74. člen). Vrhovnemu sodišču v pritožbenem postopku ni treba izvesti glavne obravnave, če izpodbijana sodba temelji na dokazih, za katere je vrhovno sodišče ugotovilo, da jih je upravno sodišče zmotno presodilo, če izpodbijana sodba temelji na dejstvih, ki ne obstajajo ali so neresnična oziroma nepopolno ugotovljena, če je upravno sodišče zmotno uporabilo materialno pravo, dejansko stanje pa je bilo pravilno ugotovljeno ali če ugotovi ničnost upravnega akta, upravno sodišče pa je tožbo zavrnilo kot neutemeljeno. Sodba upravnega sodišča se sme izpodbijati zaradi treh razlogov – zaradi kršitve postopkovnih določb¹² ZUS in ZPP, zaradi zmotne uporabe materialnega ali procesnega prava pa tudi zaradi zmotno ali napačno oziroma nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. Če je podana bistvena kršitev določb postopka v upravnem sporu, vrhovno sodišče odloči s sklepom in vrne zadevo pristojnemu sodišču prve stopnje, da izvede nov postopek. V sklepu določi tudi, katera dejanja mora sodišče v ponovnem postopku opraviti še enkrat (ZUS-1, 77. člen). Vrhovno sodišče lahko opravi glavno obravnavo, in če ugotovi drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovilo upravno sodišče v svoji sodbi, vrhovno sodišče s sodbo spremeni odločitev na prvi stopnji, lahko pa tudi spremeni ali odpravi izpodbijani upravni akt, če je to potrebno (odločitev v sporu polne jurisdikcije). Vrhovno sodišče je pri odločanju omejeno z zahtevo, da ne sme odločiti v škodo stranke, ki je podala pritožbo, če je edina, ki se je pritožila – reformatio in peius (prepoved spremembe na slabše) (ZUS-1, 81. člen).

3.1.3.2 Revizija zoper odločbo upravnega sodišča (izredno pravno sredstvo)

Revizija se vložijo zoper pravnomočno odločitev upravnega sodišča, s katero je bilo odločeno o pravici, obveznosti ali o dolžnosti stranke, ki je izražena v denarni vrednosti. Revizija se sprejme v obravnavo, če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oz. pravnomočne sodbe presega 20.000 evrov. Drugi revizijski razlogi so:

- odločitev upravnega sodišča je odločitev o pomembnem pravnem vprašanju;
- odločitev upravnega sodišča odstopa od ustaljene sodne prakse vrhovnega sodišča glede bistvenega pravnega vprašanja;
- gre za pravno vprašanje, o katerem v praksi upravnega in vrhovnega sodišča še ni bilo odločeno ali ne obstaja enotne sodne prakse;
- izpodbijana odločitev ima hude posledice za stranko.

¹²Neuporaba ali napačna uporaba pravne norme; sodba, izdana brez obvezno izvedene glavne obravnave; prekršene so določbe o zavrženju tožbe; akta ni mogoče preizkusiti ali ga je treba izreči za ničnega; postopka se je udeležil nekdo, ki ne more biti stranka ali je bila stranka napačno zastopana; sodišče ni bilo pravilno sestavljeno, nesodna pristojnost, sodba je pomanjkljiva, ni obrazložena ali je nelogična, nejasno obrazložena.

Revizija je pravno sredstvo, ki ga lahko stranka v upravnem sporu uporabi, kadar ne more uporabiti pritožbe, torej ko nima na voljo drugega pravnega sredstva za uveljavitev svojih pravic; ti pravni sredstvi se namreč med seboj izključujeta. Revizija se lahko vloži zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu in zaradi zmotne uporabe materialnega prava, ni pa je mogoče vložiti zaradi napačne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja ter v sporih zoper akte volilnih organov za državne in lokalne volitve. Ustavno sodišče je kot pogoj za vložitev ustavne pritožbe s področja upravnih zadev zahtevalo tudi izčrpanje revizije. Bistvene postopkovne kršitve, ki so povod za vložitev revizije, so (ZUS-1, 85. člen):

- Neuporaba oziroma napačna uporaba določbe ZUS ali ZPP, kar vpliva na zakonitost ali pravilnost sodbe;
- če ima sodba pomanjkljivosti, zaradi katerih se ne more preizkusiti, zlasti pa, če je izrek sodbe nerazumljiv, če nasprotuje samemu sebi ali razlogom sodbe ali če sodba sploh nima razlogov ali v njej niso navedeni razlogi o odločilnih dejstvih ali so ti razlogi nejasni ali med seboj v nasprotju; ali če je o odločilnih dejstvih nasprotje med tem, kar se navaja v razlogih sodbe o vsebini listin ali zapisnikov o izpovedbah v postopku, in samimi temi listinami oziroma zapisnikom (ZPP, 14. točka, 339. člen); iz tega izhaja, da je upravno sodišče odločilo samovoljno; odločitev je očitno napačna, kar pomeni kršitev 22. člena ustave;
- če se je upravnega spora na prvi stopnji udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v postopku, ali če je bila stranka nepravilno zastopana (je ni zastopal zakoniti zastopnik, zastopnik ali pooblaščenec ni imel dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku) (ZUS-1, 3. odst. 78. člen).

V reviziji ni mogoče izpodbijati neizvedbe glavne obravnave in na tej podlagi pravice do izjave. Vrhovno sodišče o reviziji odloči brez glavne obravnave in brez izjave strank. Revizija je nesuspendivne narave, na utemeljeno zahtevo revidenta pa vrhovno sodišče lahko začasno zadrži izvršitev sodbe upravnega sodišča, če bi izvršitev revidentu povzročila težko popravljivo škodo (ZUS-1, 84. člen). Revizija se preizkusi samo v tistem delu, v katerem se izpodbija z revizijo in v mejah razlogov, ki so v njej navedeni, vrhovno sodišče pa po uradni dolžnosti pazi na pravilno uporabo materialnega prava (ZUS-1, 86. člen). Vrhovno sodišče zavrne, razveljavi ali ugodi reviziji. Sodba se zavrne s sodbo, če stranka ne izkaže revizijskih razlogov. Sodba prvostopenjskega sodišča se s sklepom razveljavi, zadeva pa se vrne v ponovno sojenje pristojnemu sodišču, če vrhovno sodišče ugotovi bistvene kršitve in jih samo ne odpravi. Ob zmotni uporabi materialnega prava vrhovno sodišče spremeni sodbo upravnega sodišča, če je bila napačna uporaba prava vzrok za nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, pa vrne zadevo v ponovno sojenje upravnemu sodišču. Revizija je mogoča tudi zoper sklep, s katerim je bila ugotovljena ničnost upravnega akta.

V obnovi upravnega spora se prav tako lahko zatrjuje razlog napačnega zastopanja stranke oziroma neudeležba upravičenih strank v postopku, vendar ustavno sodišče ne šteje obnove postopka kot sredstvo, ki mora biti izčrpano pred vložitvijo ustavne pritožbe.

3.1.3.3 Presoja aktov, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine

Ustava v 157. členu in nadalje tudi 4. člen ZUS omogočata sodno varstvo ustavnih pravic v upravnem sporu zoper posamične akte ali dejanja, ki posegajo v človekove pravice ali svoboščine, če ni zagotovljenega drugega sodnega varstva (Ustava RS, 2. odst., 157. člen). Gre za subsidiarno varstvo, zagotovljeno po merilu izključitve preostalih pravnih sredstev. Upravno sodišče torej v tem primeru presoja kršitev človekovih pravic in svoboščin, vendar le tistih, ki so kot take opredeljene z ustavo. Upravno sodišče bo presojalo posamične akte, izdane v postopkih odločanja o posameznikovih pravicah ali obveznostih ob predpostavki, da tožnik zahteva to sodno varstvo, da je posamični akt, s katerim naj bi bila storjena kršitev, dokončen, da gre za kršitev človekove pravice ali svoboščine ter da tožnik nima na voljo drugega sodnega varstva (Androjna, 2006, str. 796). Ustavno sodišče je v sodbi, št. Up-547/04, in navedeno ponovilo tudi v sodbi Up-1321/06, povedalo, da je za odločanje upravnega sodišča o kršitvah človekovih pravic ključno, da upravno sodišče prej razišče, ali ima tožnik morebiti na voljo kakšno drugo sodno varstvo, saj v tem primeru upravno sodišče ni pristojno za odločanje o zahtevku.

»Ključno vprašanje v sporih na podlagi drugega odstavka 157. člena ustave oziroma tretjega odstavka 1. člena ZUS torej je, ali je tožniku zagotovljeno drugo sodno varstvo pravic. Od vsebine odgovora na to vprašanje je odvisno tudi nadaljnje postopanje sodišča, ki je primarno, in kot tako izključuje sodno varstvo v upravnem sporu. Da bi lahko sodišče, pristojno za odločanje v upravnem sporu, to sodno varstvo zaradi subsidiarnosti izključilo, mora odgovoriti na dve vprašanji: a) ali obstaja drugo (primarno) sodno varstvo, ki izključuje upravni spor, in če obstaja, katero sodno varstvo je to; b) ali je takšno (primarno) sodno varstvo učinkovito. Šele pozitiven odgovor na obe vprašanji je lahko podlaga za to, da se sodišče iz tega razloga izreče za nepristojno.«

Ob tem je treba opredeliti, da mora upravno sodišče ob izreku nepristojnosti odstopiti primer pristojnemu sodišču po pravnomočnosti sklepa, s katerim se izreče za nepristojno, to sodišče pa potem nadaljuje postopek. Če samo zavrže tožbo in zadeve ne posreduje naprej, prekrši posamezniku pravico do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena ustave (gl. Up-547/04-21 z dne 3. 3. 2005).

V tožbi zoper posamični akt, s katerim se posega v človekove pravice, se lahko zahteva odprava akta, sprememba ali odločitev v sporu polne jurisdikcije. Mogoče odločitve upravnega sodišča: zavrženje tožbe (pravočasnost, legitimna oseba s pravnim interesom, izkoriščenje pritožbe, na voljo je drugo sodno varstvo); zavrnitev tožbe (ne gre za varovanje človekovih pravic in svoboščin ali pa te z izpodbijanim aktom niso bile kršene); sprejem tožbe (odprava ali sprememba posamičnega akta, ugotovitev nezakonnosti izpodbijanega upravnega akta). Dejstvo, da se ustavne pravice uresničujejo na podlagi zakonov, pomeni, da upravno sodišče ob ugotavljanju kršitev človekovih pravic in svoboščin presoja tudi zakonitost izpodbijanih posamičnih aktov (Androjna, 2006, str. 799).

3.1.3.4 Presoja dejanj, ki posegajo v človekove pravice in svoboščine

Upravno sodišče presoja dopustnost posegov v pravni položaj posameznika v obliki neposrednih oblastvenih dejanj uprave, ki imajo naravo upravnega akta in materialnih dejanj uprave, s katerimi se samo spreminja dejansko stanje (Kerševan, 2004, str. 235). Ob dejanskih posegih lahko upravno sodišče ugotovi nezakonnost tega posega, odpravi ukrepe in prepove nadaljevanje dejanja. Pri presoji dopustnosti materialnih posegov pa sodišče presoja, ali je tak poseg dopusten (ali so bila pri odvzemu prostosti prisilna sredstva uporabljena skladno s predpisi), prepove ali naloži določeno ravnanje, lahko pa tudi dosodi odškodnino za posledice, ki jih je tožnik zaradi ravnanja uprave utrpel. Ker so dejanja enkratni dogodki, je bistveno, da lahko sodišče zahteva vzpostavitev stanja, kakršno je bilo pred izvedenim nezakonnim dejanjem; s tem se posamezniku zagotovi učinkovito varstvo njegovih pravic in pravnega položaja ter hkrati omeji in onemogoči enostranske protipravne posege uprave v pravni položaj posameznika (Kerševan, 2004, str. 239).

Gre za subsidiarno sodno varstvo, mogoče pod naslednjimi pogoji:

- gre za kršitev človekovih pravic in svoboščin;
- kršitev je posledica dejanja organa;
- posledica dejanja je nezakonito oviranje ali omejevanje v izvrševanju človekovih pravic in svoboščin ali preprečitvi tega izvrševanja, tudi opustitev dolžnega ravnanja;
- odsotnost drugega sodnega varstva;
- prizadeti vloži tožbo.

V tožbi se zahteva ugotovitev posega v pravico ali svoboščino, prepoved nadaljevanja in odpravo posledic kršitve. V okviru presoje kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin z izdajo spornega posamičnega akta lahko upravno sodišče ugotovi poseg v človekovo pravico, prepove nadaljevanje dejanja, odloči o povrnitvi škode, če se to zahteva s tožbo, odpravi posledice dejanja in vzpostavi zakonito stanje pa tudi naloži izdajo akta. Tudi tu morajo biti izpolnjene procesne predpostavke (upravičena oseba, nezakonito dejanje še traja, ni drugega sodnega varstva). Sodišče je v tem primeru dolžno odločiti hitro in brez odlašanja (Androjna, 2006, str. 803).

Upravno sodišče je v zadevi, št. I-U-1477/2010, presojalo tožnikove očitke, da je policija o njegovi odstranitvi iz države odločala samovoljno oziroma arbitrarno, saj je menil, da bi mu o izgonu morala biti vročena odločba, ki pa je policijski organ ni izdal, kar naj bi bilo skladno z določbami zakona o tujcih. Upravno sodišče se je osredinilo na vprašanje, ali je tožena stranka v konkretnem primeru odločila drugače kot v drugih primerih odstranitve tujca iz države. Na podlagi zaslišanja predstavnika policije je upravno sodišče presodilo, da je v primerih izгона običajna praksa, da se ne izda ne pisne ne ustne odločbe, iz česar je izhajalo, da tožniku ni bila kršena pravica do enakopravnega obravnavanja po 22. členu ustave.

3.1.3.5 Načelo kontradiktornosti in enakopravnosti v upravnem sporu

V sodnem nadzoru zoper upravne odločitve so pravice strank nekoliko omejene, zlasti kar se postopka dokazovanja tiče. Pa vendar novi ZUS daje bistveno večji poudarek načelu kontradiktornosti (Kobler, 2005, str. 5). Če je treba v upravnem postopku pred umikom zahteve pridobiti privolitev nasprotne stranke, pa v upravnem sporu to ni pogoj za umik tožbe, če je dan do pravnomočnosti odločbe. Je pa potrebna privolitev toženca ob spremembi tožbe, in sicer v zadevah, v katerih se odloča o odškodnini ali vrnitvi odvzetih stvari (ZUS-1, 41. člen). Izjava stranke je potrebna tudi, če upravno sodišče izvede t. i. vzročni postopek, v katerem prekine preostale postopke in odloči na podlagi enega postopka, ki predstavlja druge, s tem da ima enako ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago. V upravnem sporu imajo stranke prvič pravico biti slišane v pripravljalnem postopku, v katerem se poskuša skleniti poravnava, stranke pa se pozove k predložitvi dejstev in dokazov, pojasnil, ter izjavi o pomembnih dejstvih. Sodišče mora stranki dati možnost, da se izjavi, preden dokončno odloči v vseh primerih, v katerih mora ugotoviti novo dejansko stanje, pa tudi kadar v postopku izdaje upravnega akta strankam ali stranskim udeležencem ni bila dana možnost izjave pred izdajo odločbe ali celo ni bila dana možnost udeležbe v postopku. Izjema od tega pravila so tiste zadeve, pri katerih dejansko stanje med tožnikom in tožencem ni sporno, pa tudi naslednji primeri:

- Tožbi se ugoti in upravni akt se odpravi (to je razvidno iz podatkov v tožbi, upravnih spisov in iz izpodbijanega akta; dodaten pogoj je, da v postopku ni stranskega udeleženca z nasprotnim interesom kot stranka.
- Sporno dejansko stanje, a na novo predloženi dokazi in dejstva ne vodijo v drugačno določitev, ker niso sprejemljivi ali ker niso bistveni za odločitev.
- O sporu je bilo med (istima) strankama s podobno dejansko in pravno podlago že pravnomočno odločeno.

Na glavni obravnavi se ugotavlja dejansko stanje; stranke lahko predlagajo nove dokaze in dejstva, če ti dokazi še niso bili izvedeni v postopku izdaje upravnega akta oz. jih je treba presoditi in pogledati v drugi luči kot v prejšnjem ugotovitvenem postopku. Novi dokazi se lahko upoštevajo, če so sicer že obstajali med odločanjem na prvi stopnji, a stranka ni vedela zanje, in to ustrezno obrazloži upravnemu sodišču. Če sodišče zavrne dokazni predlog, mora svojo odločitev obrazložiti, ob tem pa zakon določa, da zadošča ustna obrazložitev zavrnitve dokaza. Upravno sodišče je sicer vezano na tožbeni zahtevek, vendar ZUS-1 določa, da ni vezan na dokazne predloge strank, in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in bi vodili k zakoniti in korektni odločitvi (ZUS-1, 20. člen).

Se pa v upravnem sporu v veliko večji meri izrazi in uveljavi načelo enakosti orožij, saj sta pred sodiščem organ in stranka upravnega postopka v enakovrednem položaju.

3.1.4 USTAVNOSODNO VARSTVO V OKVIRU USTAVNE PRITOŽBE

Posameznik, čigar človekove pravice in svoboščine, ki jih priznavajo slovenska ustava in mednarodno zavezujoči dokumenti o človekovih pravicah, so bile kršene, ima pravico

vložiti ustavno pritožbo. To je ena izmed veliko oblik varstva ustavnih pravic posameznika, značilnost teh varoval pa je, da se sprožijo na podlagi pobude posameznika, čigar pravice so bile kršene; na tej podlagi se začne varstveni postopek (Mavčič, 2000, str. 294). Vključitev ustavne pritožbe v pravni red je sledila nemškemu zgledu, s tem da smo nekatere zadeve prilagodili in uredili drugače. Človekove pravice, ki uživajo ustavno varstvo, niso konkretno določene, opredeli jih šele ustavno sodišče v svojih odločitvah, posledici tega pa sta preobremenjenost ustavnega sodišča in zasutost z množičnimi ustavnimi pritožbami, od katerih jih uspe le peščica. Novela Zakona o ustavnem sodišču (Ur. l. RS, št. 15/1994, v nadaljevanju: ZUstS) je zato omejila pravico do ustavne pritožbe na tiste zadeve, v katerih pritožnik izkaže hude posledice povzročene kršitve oziroma bi odgovor na zatrjevano kršitev lahko prispeval k ustavnosodni praksi glede varstva človekovih pravic, pa ne gre za zadeve v sporih manjše vrednosti, motenja posesti, stroških postopka ali prekrških. Odgovor na množične neutemeljene ali nedovoljene ustavne pritožbe je ustavno sodišče dalo v obliki sankcij za neupoštevanje pravil glede vlaganja pritožb; tako sodišče kaznuje vlagatelja, ki je kljub predhodnemu opozorilu, da ustavna pritožba ni dovoljena ali je neutemeljena in nepopolna, vlogo vseeno vložil.

3.1.5 MEDNARODNO PRAVNO VARSTVO V OKVIRU EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

EKČP omogoča sodno varstvo v okviru individualne pritožbe na ESČP, ki najpogosteje presoja zatrjevane kršitve 6. in 13. člena konvencije. Sodbe sodišča so za kršilke zavezujoče, konvencijske določbe in sodna praksa sodišča pa so si utrle pot tudi skozi sodbe našega ustavnega sodišča. V magistrskem delu obravnavana ustavna pravica iz 22. člena ustave po enakem varstvu pravic je procesna pravica strank upravnoopravnega razmerja, ki jo je ustava umestila med temeljne človekove pravice. To pomeni, da je neposredno uporabljivo jamstvo in je ob zakonskih prazninah deležno varstva v okviru ustave pa tudi Evropskega sodišča za človekove pravice (Galič, 2002, str. 329). To varstvo je opredeljeno kot subsidiarno sodno varstvo, ki se aktivira na podlagi individualne ali skupinske pritožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice in katerega odločitev je samo ugotovitvene narave z običajno prakso naložitve plačila pravične odškodnine in obveznih sprememb pravnega reda. Slovenija se je pred evropskim sodiščem že zagovarjala, in sicer so pritožniki (v večini primerov uspešno) zatrjevali kršitev 6. člena konvencije, v delu, ki se nanaša na sojenje v nerazumno dolgem času. 6. člen konvencije je sicer po statistiki med najpogosteje zatrjevanimi in obravnavanimi kršitvami evropskega sodišča, ki običajno ugotovi tudi hkratno kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva (Council of Europe, European court of human rights, 2013).

4 POŠTEN POSTOPEK PO EVROPSKI KONVENCIJI O ČLOVEKOVIH PRAVICAH

4.1 EKČP IN NJEGOVA UPORABNOST NA PODROČJU UPRAVNEGA PRAVA

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sprejeta leta 1950 v okviru Sveta Evrope, predstavlja najcelovitejšo množico človekovih pravic in svoboščin, njena uporabnost pa se v največji meri kaže v vlogi Evropskega sodišča za človekove pravice kot varuha konvencijskih pravic, ki posamezniku omogoča, da se s tožbo obrne nanj, kadar meni, da mu je država kršila katero izmed njegovih pravic. Učinkovito varstvo konvencijskih pravic je tudi eden izmed ciljev, ki si ga je zadal Svet Evrope s sprejetjem te konvencije; na podlagi vseh obravnavanih tožb in obsodb držav lahko sklepamo, da je cilj izpolnjen. Največji pomen in dosežek tega varovalnega mehanizma sta, da posameznikom daje možnost uveljaviti in varovati svoje pravice, kadar naj bi jih prekršili državni organi (Galič, 2002, str. 324).

Slovenija je konvencijo ratificirala leta 1994 in se s tem zavezala zagotavljati in uresničevati konvencijske pravice, s podpisom pa se je prenesel del pristojnosti na organe Sveta Evrope, konkretno na Evropsko sodišče za človekove pravice (Informacijski urad Sveta Evrope, Slovenija in Svet Evrope, 2010). Konvencija se osredinja zlasti na politične in državljanske pravice, kot so: pravica do življenja, svobode, varnosti, nedotakljivosti, izobraževanja, pravica do poštenega sojenja v civilnih in kazenskih zadevah, prepoved mučenja in smrtne kazni, prepoved diskriminacije itn., saj je nastala kot odgovor in ukrep na grozote druge svetovne vojne. Zahteve Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic so usmerjene v obveznost držav podpisnic po zagotovitvi ustrezne zakonske podlage, ki posameznikom omogoča, da učinkovito uresničujejo in uveljavljajo svoje pravice v razmerju do državnih (upravnih) organov pa tudi v razmerju do drugih posameznikov. Opustitev sprejetja takšnih pravnih zagotovil, ki hkrati omejujejo pretirane nelegitimne posege državnih organov v uveljavljanje teh pravic, pomeni kršitev konvencijskih določil (Lampe, 2010, str. 153).

4.2 O EVROPSKEM SODIŠČU ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Evropsko sodišče za človekove pravice je najvišja ustanova Sveta Evrope, ki varuje oziroma ugotavlja kršitve človekovih pravic, zapisanih v Evropski konvenciji, držav podpisnic te konvencije. Evropsko sodišče za človekove pravice je v prvi vrsti pristojno za odločanje o individualnih pritožbah zaradi kršitev konvencijskih pravic, prav tako pa je pristojno za reševanje meddržavnih zadev (ko država članica SE »zatoži« drugo članico, da ne spoštuje konvencijskih določil) ter za izdajo svetovalnih mnenj glede pravnih vprašanj razlage konvencije in protokolov. ESČP odloča po sodniku posamezniku v odboru treh sodnikov, senatu sedmih sodnikov ali v velikem senatu, sestavljenem iz 17 sodnikov (Council of Europe, 2. 1. 2013).

Na podlagi individualne pritožbe sodišče presoja in ugotavlja, v kolikšni meri podpisnice konvencije spoštujejo svoje zaveze. Institut individualne pritožbe je tako bistven za 'mednarodnopravni nadzor izvajanja obveznosti države', saj sodišče ne presoja samo morebitne kršitve posameznikove pravice z aktom države, ampak tudi kršitev mednarodnih obveznosti države (Lampe, 2010, str. 111).

Na ESČP se lahko obrnejo posamezniki in tudi razne organizacije ali skupine, ki zatrjujejo, da jim je država članica, državljani katere so, s svojim delovanjem ali z nedelovanjem kratila pravico do uresničitve oziroma uveljavitve katere izmed konvencijskih pravic. Pogoj za vložitev pritožbe na ESČP je predhodno izčrpanje vseh pravnih sredstev v okviru svoje države. ESČP lahko kaznuje kršilko na dva načina, in sicer z določitvijo odškodnine prizadetemu in celo izključitvijo članice iz Sveta Evrope, navadno pa so njegove sodbe deklaratorne narave. Poudariti velja, da je varstvo človekovih pravic v okviru evropskega sodišča subsidiarne narave, kar pomeni, da bo sodišče presojalo zatrjevane kršitve konvencijskih pravic šele po izčrpanju pravnih sredstev v okviru države podpisnice.

Število članic Sveta Evrope je merilo določitve števila sodnikov Evropskega sodišča za človekove pravice; trenutno jih je 47 (Council of Europe, 2013).

4.3 INDIVIDUALNA PRITOŽBA NA ESČP

Od vložene pritožbe do končne odločitve sodišča je veliko korakov, na vseh stopnjah pa se preverja, ali pritožba izpolnjuje vsa merila za sprejemljivost.

Pritožba, vložena na evropsko sodišče, gre najprej skozi presojo izpolnitve procesnih predpostavk, kjer se preveri, ali izpolnjuje pogoje za sprejem in obravnavo. Vložena pritožba se sprejme v obravnavo:

- če ni anonimna (pritožnik lahko pozneje zaprosi, da se mu v postopku zagotovi anonimnost);
- če v isti stvari še ni bilo odločeno v postopku pred ESČP;
- zadeva ne sme biti v postopku pred katerim drugim organom;
- pritožba mora biti vložena v šestih mesecih od dokončne odločitve po nacionalnem pravu;
- če so bila dokazano izčrpana vsa notranja pravna sredstva (EKČP, člen 35) (Lampe, 2010, str. 115).

Evropsko sodišče individualne pritožbe ne bo obravnavalo, če ne gre za civilno ali kazensko zadevo. V ta namen je – da bi zagotovilo vsem enakopraven dostop – za obravnavo in pravno varstvo samo definiralo pojem civilnih zadev, ker bi upoštevanje nacionalnih definicij privedlo do različnega pravnega varstva, ker bi bila lahko neka pravica, opredeljena kot civilna v eni državi, varovana v okviru evropskega sodišča, medtem ko v drugi državi, ki te iste pravice ne opredeli kot civilne, ne bi bila deležna varstva. Varstvo v okviru Evropskega sodišča za človekove pravice predstavlja subsidiarno varstvo, ki se lahko aktivira šele, ko domače pravno varstvo ne omogoči pravične odprave posledic zatrjevanih kršitev (European court of human rights, 8. 7. 2010). To pomeni, da

mora posameznik najprej izčrpati vsa pravna sredstva, ki jih ima na voljo v okviru nacionalnega pravnega reda in ki so učinkovita. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva je garancija 13. člena Evropske konvencije in pomeni, da ima posameznik pravico pred domačimi oblastmi zatrjevati in zaščititi pravice, ki mu jih daje konvencija. Individualna pritožba je omogočila dostop do sodišča širšemu krogu posameznikov pa tudi skupin, ki so bili oškodovani oziroma prikrajšani za katero izmed človekovih pravic, ki jih zagotavlja konvencija s protokoli. Posledica uspeha tega pravnega sredstva se kaže v preobremenitvi sodišča in vedno večjem številu prejetih pritožb, zato se pojavljajo pobude in predlogi za reformo sistema pritožb, s katero bi preprečili enormno število kršitev v podpisnicah, povečali učinkovitost nacionalnih pravnih sredstev pri odpravi kršitev konvencijskih pravic ter učinkovitost sodišča pri obravnavi in odločanju (s filtriranjem prejetih vlog) pa tudi izboljšali izvršitev odločitev sodišča. Med ukrepi, ki bi lahko prispevali k uresničitvi zadanih ciljev, so predlagani: sprememba meril dopustnosti sprejema, sistem vzorčnih zadev in filtriranja prejetih vlog pa tudi izobraževanje in seznanjanje sodnikov nižjih sodišč in tudi ustavnih sodnikov z že obstoječo judikaturjo pa tudi z aktualnimi odločitvami ESČP (Kukec, 2008, str. 76).

4.3.1 IZČRPAVANJE PRAVNIH SREDSTEV

Evropsko sodišče precejšnje pozornost namenja merilu izčrpanosti pravnih sredstev, ker meni, da mora država članica najprej sama v okviru svojih organov in pravnih okvirov rešiti zadevo in ob kršitvah konvencijskih pravic sama poskrbeti za odpravo posledic te kršitve, ESČP pa naj posreduje, če nacionalno pravo pritožniku ne omogoča pravične in učinkovite rešitve, to je odprave posledic povzročene kršitve.

Izčrpana morajo biti sredstva, ki se nanašajo na kršitev in so dostopna, zadostna ter učinkovita, kar pomeni, da se z njimi lahko odpravi zatrjevana kršitev človekove pravice. Konvencija zahteva formalno in dejansko izčrpanje pravnih sredstev. Nasprotni strani v sporu (vlada in pritožnik) lahko izpodbijata (ne)izčrpanje sredstva. Tožena država mora dokazati, da v njenem pravnem redu obstaja dostopno pravno sredstvo, s katerim bi pritožnik verjetno uspel doseči pravično rešitev v njegovi zadevi. Pritožnik pa mora dokazati, da je dejansko izčrpal to pravno sredstvo, ki pa ni ponudilo ustrezne in učinkovite rešitve, torej da se upravičeno obrača na evropsko sodišče. Izjema od tega pravila je sprejem pritožbe v obravnavo pred izčrpanjem določenega pravnega sredstva, ki je sicer na voljo, a če pritožnik nima možnosti za uspeh, to sredstvo ni učinkovito (ne odpravlja kršitve ali ne nudi odškodnine za škodo) in varstvo prevzame evropsko sodišče (Galič, 2002, str. 338). Navedeno pride v poštev zlasti pri zatrjevanju kršitev do sojenja v nerazumno dolgih rokih.

Vloženo pritožbo najprej preveri sodnik poročevalec, ki odloči o sprejemljivosti pritožbe, in pozove k predložitvi potrebnih dokumentov. Nesprejemljive pritožbe odstopi odboru sodnikov, sprejemljive pa odboru ali senatu.

Odbor sodnikov odloča o dopustnosti prejetih pritožb; nedopustne zavrne v naslednjih primerih:

- če je pritožba anonimna;
- če je enako zadevo sodišče že obravnavalo;
- pritožba ni skladna z določbami konvencije in protokolov ali se tako zlorabi pravica do pritožbe;
- za pritožnika niso nastale hujše posledice.

Odbor lahko sam odloči in izda sodbo v zadevi, ki se navezuje na že uveljavljeno sodno prakso sodišča.

Vse pritožbe, ki niso zavrnjene ali rešene pri odboru, se posredujejo senatu, ki odloči o dopustnosti in vsebini pritožb. Zadeve, ki se tičejo pomembnejših vprašanj ali razlage konvencije in njenih protokolov, obravnava veliki senat. Senat prav tako preveri vsa merila za sprejem pritožbe, in če se pritožba sprejme v obravnavo, pozove državo, ki je tožena, da se opredeli do pritožbe (zlasti do merila izčrpanja vseh pravnih sredstev), pritožnik pa se mora opredeliti do vseh predlogov za prijateljsko poravnavo in do pravičnega zadoščenja. V tem delu postopka lahko senat opravi obravnavo in pozove preostale članice k zaslišanju ter predložitvi pripomb in virov (Lampe, 2010, str. 116).

Stranke se lahko med pritožbenim postopkom tudi poravnajo, če je to sprejemljivo. Senat odloči o tem v odločbi, ki mora biti obrazložena (povzetek dejstev in opis dosežene poravnave). Spoštovanje dogovora in vsebine sklenjene poravnave nadzoruje odbor ministrov, ki ravno tako bedi nad spoštovanjem izrečenih sodb ESČP.

4.3.2 PREISKAVA OZIROMA POSTOPEK UGOTAVLJANJA DEJANSKEGA STANJA

V ugotovitvenem postopku sodišče zbira dokaze in ugotavlja bistvena dejstva, ki peljejo h končni odločitvi. Dejansko stanje se ugotavlja na podlagi zaslišanj prič, izvedencev, strokovnjakov in vseh drugih, ki razpolagajo s ključnimi informacijami, s predložitvijo dokumentov in drugih dokazov ter strokovnih mnenj ali pisnih poročil. Preiskavo opravljajo pooblašteni člani sodišča ali sodniki. Pritožnik in tožena država ne smeta ovirati ugotovitvenega postopka, ampak morata pomagati ugotoviti dejansko stanje; preiskovalci in vsi zaslišani morajo imeti enake pravice glede svobode gibanja in varnostnih ukrepov. Ob koncu preiskave se naredi zapisnik, ki ga podpišejo stranke postopka (Lampe, 2010, str. 119).

Po obravnavi zadeve sodišče poda svojo odločitev in jo sprejme z večino glasov navzočih sodnikov. Zoper sodbo je mogoča pritožba na veliki senat; vprašanje se mora nanašati na razlago in uporabo konvencije ali pa na vprašanje splošnega pomena.

Zoper sodbo velikega senata ni mogoča pritožba, sodba senata pa postane dokončna, ko stranke izjavijo, da ne bodo zahtevale ponovne obravnave pred velikim senatom, v roku treh mesecev od datuma sodbe (če ni bila podana zahteva za ponovno obravnavo) in z dnem, ko veliki senat zavrne zahtevo po ponovni obravnavi.

Odločitve ESČP so za države kršilke zavezujoče in obvezujoče, čeprav so le ugotovitvene narave. Posameznik lahko namreč zahteva izplačilo odškodnine, sodišče pa poleg tega

državam kršilkam naloži, da spremenijo oziroma dopolnijo nacionalno zakonodajo, tako da se bodo v prihodnje izognile ponovnim kršitvam konvencijskih pravic. Tako je sodišče Republiki Sloveniji naložilo, da naj sprejme ukrepe, s katerimi bo pospešila sodne procese in odpravila sodne zaostanke ter se tako izognila vnovičnim obsodbam ter kršitvam 6. in 13. člena konvencije. Pravice iz teh členov je namreč evropsko sodišče pogosto obravnavalo skupaj. Nad spoštovanjem sodb sodišča bedi odbor ministrov, ki lahko sodišče pozove, da še dodatno razloži svojo sodbo, kadar meni, da bi imela država kršilka težave pri njenem razumevanju, pristojno pa je tudi, da odloči o sankcijah zoper tiste članice, ki ne spoštujejo sodb ESČP. Odbor ministrov lahko od sodišča zahteva svetovalna mnenja glede pravnih vprašanj razlage konvencije in protokolov.

4.4 PRAVICA DO POŠTENEGA SOJENJA IN OBRAVNAVANJA (6/1. ČLEN EKČP)

»Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali kakršni koli kazenski obtožbi zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodba mora biti izrečena javno, toda tisk in javnost sta lahko izločena s sojenja deloma ali v celoti v interesu morale, javnega reda ali državne varnosti, če to v demokratični družbi zahtevajo koristi mladoletnikov ali varovanja zasebnega življenja strank, ali pa v nujno potrebnem obsegu, kadar je to po mnenju sodišča nujno potrebno zaradi posebnih okoliščin, če bi javnost sojenja škodovala interesom pravičnosti« (EKČP, 6. člen).

Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah je mednarodno veljaven dokument, ki postavlja smernice oziroma temelje varovanja nekaterih temeljnih človekovih pravic in svoboščin, med katere konvencija uvršča tudi pravico do poštenega sodnega postopka. 6. člen konvencije vsebuje določene temeljne pravne garancije, ki veljajo tudi za upravne postopke, natančneje za upravni spor. Obravnavanje pritožb s področja 6. člena konvencije je ena najpogostejših tem dnevnega reda evropskega sodišča, ker se pritožniki vedno pogosteje obračajo na sodišča z zahtevo po ugotovitvi in odpravi posledic postopkovnih kršitev pri odločanju o pravicah. Uporabnost konvencije se v največji meri kaže na področju kazenskega in civilnega prava, kamor se uvrščajo tudi upravne zadeve. Določbe 6. člena niso v celoti uporabne v upravnih zadevah, kljub temu pa lahko opredelimo kot primerne zlasti tiste, ki zahtevajo možnost sprožitve upravnega spora oz. sodnega varstva zoper posamične upravne akte, pošteno sojenje v razumnem roku, učinkovito pravno sredstvo in prepoved zlorabe ali omejitve konvencijskih pravic (Androjna, 2006, str. 647, 648). Konvencija v 6. členu določa, da morajo biti vsi postopki pred sodišči vodeni pravično, javno, odločitev mora biti podana v razumnem času, sodišče pa mora biti neodvisno, nepristransko in ustanovljeno z zakonom. Te zahteve se nanašajo na vse faze postopka, tudi na izvršilne postopke (Mole, Harby, 2006, str. 6).

Ni nujno, da domače pravo izrecno definira pojem upravne zadeve, ker morajo vsi organi in sodišča v svojih postopkih skrbeti, da so vsi posamezniki deležni enakega pravnega varstva, ne glede na to, za kakšen postopek gre (civilni, kazenski, upravni ... zadeva Koenig, sodba ESČP z dne 28. 6. 1978). Evropsko sodišče tudi ni postavilo pogojev glede

sodnega nadzora nad upravo; to področje je pustilo v domeni držav podpisnic (sodba ESČP v zadevi Waite in Kennedy iz leta 1999). Konvencija prav tako ne zahteva, da mora biti zoper odločitve sodišča na voljo kakšno pravno sredstvo oz. da mora država zagotoviti večstopenjsko sojenje. Države podpisnice so obdržale precejšnjo stopnjo avtonomnosti pri ureditvi sodne kontrole zakonitosti upravnega delovanja.

Primarna zahteva 6. člena je dostop do sodišča, torej sodno varstvo pravic in interesov, ki pa mora biti pravično, pošteno, javno in nepristransko ter izpeljano brez zavlačevanja, in to v čim krajšem mogočem času. Dolžnost podpisnic konvencije je, da znotraj svojega pravnega reda zagotovijo ta temeljna načela, sodniki pa so dolžni voditi sodne postopke in odločati skladno z njimi. Poleg sodnega nadzora konvencija zahteva še spoštovanje enakosti orožij in obveznost obrazložitve odločitev (Mole in Harby, 2012).

Garancije 6. člena Evropske konvencije sovpadajo z naslednjimi ustavnimi načeli: pravica do postopkovne korektnosti (22. člen ustave RS), javnosti sojenja (24. člen ustave RS), pravica do sojenja v razumnem roku (23. člen ustave RS), javnost sodnih obravnav in izreka sodb (24. člen), pravica do sodnega varstva (120. člen ustave RS) in sprožitve upravnega spora (157. člen ustave RS).

Pravično sojenje, kot ga opredeljuje široka sodna praksa evropskega sodišča, je tisto, ki zagotavlja kontradiktornost postopka, enakost orožij ter javno, nepristransko in neodvisno sojenje ter javno objavo sodbe. Javnost obravnav je pravilo, za javno pa šteje sodba, objavljena v sodnem registru. Slovensko ustavno sodišče (pa tudi pravno in vrhovno) objavlja (večino) sodbe na svojih spletnih straneh.

Evropsko sodišče tako poudarja dolžnost nacionalnih sodišč na vseh stopnjah odločanja, da prepoznajo, ugotovijo, opredelijo ter tudi odpravijo, preprečijo in odvrnejo od morebitnih ali že povzročenih kršitev človekovih procesnih pravic. Dejstvo, da so višja sodišča pristojna odpraviti storjene napake, ne sme biti izgovor, da ne bi vodili svojih postopkov skladno s 6. členom konvencije. Garancije 6. člena so na voljo tudi v izvršilnih postopkih (Mole in Harby, 2006). Pošteno sojenje je pravica, ki mora biti vrednota sama po sebi (per se); sodniki so dolžni in odgovorni voditi sodne postopke korektno, pošteno, upoštevaje nacionalni pravni red in tudi prakso evropskega sodišča (A. B. proti Slovaški, 41784/98, tudi P. C. in S. proti United Kingdom, 56547/00). Varstvo v okviru individualne pritožbe na evropsko sodišče je tako zadnja možnost, ko so izčrpana vsa notranja pravna sredstva, ki si na voljo zoper upravni akt. Evropsko sodišče je tako zadnji organ subsidiarnega varstva pravic, ki opravi svojo nalogo, ko domači pravni red odpove oziroma posamezniku ne zagotovi ustrezne zaščite njegovih pravnih upravičenj niti mu ne zagotovi ustrezne odškodnine oziroma zadoščenja.

Področja varstva po 6. členu EKČP se je delno dotaknil že Erik Kerševan v delu Evropsko upravno sodstvo, v katerem ugotavlja, da so prvine poštenega sojenja naslednje: javnost obravnav in razglasitev sodb, kontradiktornost postopka, enakost orožij strank v postopku in obrazložitve odločitev sodišč. Pomembna ugotovitev je tudi ta, da konvencija ne predpisuje univerzalnega obrazca oziroma navodil, kako naj podpisnice konvencije

nadzirajo upravne organe, ampak v okviru 6. člena samo določa okvire za vključitev posameznih temeljnih pravnih garancij v ta nadzor (Kerševan, 2004, str. 5).

Evropsko sodišče je izbralo celovit pristop k presoji morebitnih kršitev konvencijskih pravic. Garancija poštenega postopka je tako izpolnjena, če so vse faze postopka korektno vodene. Evropsko sodišče tako presoja, ali je bil celoten upravni postopek – od vložitve strankinega zahtevka pa vse do odločitve instančnih sodišč – izpeljan pošteno (tako evropsko sodišče v sodbi Cecil in Henry Pace proti Malti, 30651/03, sklep 8. 12. 2005, tudi v Vilen proti Finski, 22635/04).

Čeprav se lahko pojavijo napake in kršitve postopkovnih zahtev v predhodnih fazah, so te lahko naknadno odpravljene, zato sodišče upošteva tudi odločitve vseh pritožbenih organov in sodišč. Vsaka država ima vzpostavljena svoja procesna pravila in garancije, ki se lahko razlikujejo od konvencijskih; posledično so tudi interpretacije kršitev različne. Kar je po nacionalnem pravu opredeljeno kot kršitev, ni nujno, da je tudi po konvenciji in nasprotno. Evropsko sodišče ne presoja dopustnosti predloženih in izvedenih dokazov niti domnevnih kršitev nacionalnega prava ali pravilnosti izdane odločitve, ampak samo izpolnitev konvencijskih zahtev po poštenem postopku, torej kontradiktornost postopka in enakost orožij (Vitkausas in Dikov, 2012).

ESČP je oblikoval doktrino 'četrte instance', po kateri je opredelil, da ni samo še ena nadaljnja instanca v rednem sodnem postopku in da zato ne preizkuša pravilnosti ugotovitve dejanskega stanja in uporabe prava v postopku pred domačimi sodišči. Razlaga in uporaba zakona je naloga nacionalnih sodišč, evropsko sodišče se osredini samo na ugotavljanje kršitev konvencijskih pravic (Padalevičius proti Litvi, 12278/03, 7. 7. 2009). 6. člen Evropske konvencije ni garancija za vsebinsko pravičen postopek (Klasen proti Nemčiji, 75204/01, 5. 10. 2006). Ko gre za procesna jamstva, ESČP presoja le, ali je postopek v celoti zadostil zahtevam 6. člena EKČP (Shub proti Litvi, 17064/06, sklep 30. 6. 2009). ESČP oceni, ali je ravnanje, odločitev, obrazložitev sodišča arbitrarna, očitno nerazumna, očitno napačna.

Pravica do poštenega postopka vsebuje pravico dostopa do neodvisnega in nepristranskega sodišča, vključno z izvršilno sodbo, izdano v sporu polne jurisdikcije, javnost obravnav in sodb, kontradiktornost postopka, enakost orožij in pravico do argumentirane odločitve (Mole in Harby, 2012).

4.4.1 DEFINICIJA CIVILNE ZADEVE

Evropsko sodišče je z leti razširilo definicijo civilnih zadev, ki so lahko predmet obravnave v okviru pritožbe na to sodišče. Tako se kot civilnopravna zadeva štejejo vsi pravdni in nepravdni postopki (upravni postopki) pa tudi spori o družinskih razmerjih in izvršilne zadeve (Lampe, 2010, str. 284). Ob tem ne smemo zanemariti dejstva, da evropsko sodišče samo opredeli, kaj šteje v okvir civilnih zadev; definicije držav podpisnic konvencije in sodišča se torej lahko razlikujejo, kar pomeni, da sodišče zavrže pritožbo, ki se ne nanaša na civilno zadevo, kot jo opredeljuje sodišče v svoji definiciji. Opredelitev civilnih zadev zaradi zagotovitve varstva pravic čim večjemu krogu oškodovancev je tako

deležna vedno širše definicije, kljub temu pa je evropsko sodišče opredelilo tudi, katere zadeve ne sodijo v okvir garancij iz 6. člena. Ta člen tako ne zagotavlja varstva v postopkih, ki se nanašajo na davčne obveznosti, imigracijske in azilne postopke, delovne spore javnih uslužbencev, služenje vojaškega roka, poročanje novinarjev o sodnih obravnavah, kandidiranje na javne funkcije, pravico do javnega šolstva, zavrnitev izdaje potnega lista, pravico do javnega zdravstva in pravico do pravne pomoči v civilnih zadevah.¹³ Pravni redi držav podpisnic so namreč različni, zato varstvo pravic v okviru evropskega sodišča ne bi doseglo svojega namena in ne bi bilo učinkovito, če bi upoštevalo definicije posameznih držav; boljša rešitev je ta, da evropsko sodišče samo definira pojem civilne pravice, ker se tako zagotovita dostop do sodišča in varstvo pravic vsem posameznikom ne glede na njihovo državljanstvo.

Sodišče široko razlaga pomen 6. člena konvencije, ker meni, da bi restriktiven pristop izničil pomen pravičnega sojenja. Sodišče presoja morebitne kršitve konvencijskih pravic na podlagi pregleda vseh postopkov pred nacionalnimi sodišči, saj se lahko predhodno napravljene napake in pomanjkljivosti v procesu odpravijo naknadno, v postopkih pred instančnimi sodišči. Sodišče je prav tako opredelilo, da namen konvencije ni v tem, da bi vsiljevala nove garancije oziroma upravičenja, ampak zagotavlja varstvo v nacionalnem pravu že obstoječih procesnih pravic (*W. v. the United Kingdom*). Pa vendar morajo te procesne garancije in varstvo v nacionalnem pravu ustrezati standardom sodišča (*König v. Germany*, judgment of 28 June 1986, tudi *Alatulkkila and others v. Finland judgment*).

4.4.2 DOSTOP DO SODIŠČA

Bistvo 6. člena konvencije je v zagotovitvi sodnega varstva v obliki nadzora nad odločitvami upravnih in drugih organov, ki odločajo o posameznikovih pravicah. Posameznik ima možnost pristopiti k sodišču in zahtevati njegovo posredovanje, kadar naj bi prišlo oziroma pride do kratenja posameznikovih pravic. V določenih primerih¹⁴ je dopustno omejiti pravico do sodne zaščite, če obstaja zato razumen, legitimen razlog. Sodno varstvo pomeni tudi, da sodišče poda odločitev v zadevi in da se njegova odločitev izvrši (Mole in Harby, 2012).

Garancija 6. člena ne predvideva večstopenjskega odločanja, torej nadzor nad prvostopenjskim sodiščem; zadošča že, da ima posameznik možnost sodnega varstva, ki vodi v nepristransko in neodvisno odločitev o zakonitosti izdanega akta, s katerim se je poseglo v pravico posameznika. Ustanovitev pritožbenih sodišč ni obvezna niti ni predvideno varstvo v okviru izrednih pravnih sredstev. Pravica do poštenega sojenja tako ne pomeni tudi pravice do pritožbe ali drugega pravnega sredstva zoper sodno odločbo, je pa evropsko sodišče določilo, da morajo pritožbena sodišča, če nacionalni pravni red predvideva možnost pritožbe zoper odločitev nižjih sodišč, odločati v okviru standardov 6. člena (Zapadka proti Poljski, 2319/05, 15. 12. 2009), njihovo delo je tako lahko podvrženo presoji evropskega sodišča, če pritožniki zatrjujejo kršitev konvencijskih pravic z njihove

¹³Več o merilih opredelitve civilnih zadev v Mole in Harby, 2006.

¹⁴Obstoj legitimnega cilja ter sorazmerje ukrepa in zasledovanega cilja, mladoletne osebe, duševno motene osebe idr.

strani. Konvencijske določbe in praksa evropskega sodišča so torej zavezujoče za vsa preostala instančna sodišča, ki odločajo o pravicah posameznikov, kar pomeni, da so tudi ustavna sodišča podvržena spoštovanju garancij poštenega sojenja (Mole in Harby, 2012). Ključno pri tem je to, da mora biti sodno varstvo nepristransko in neodvisno od vplivov politike oziroma drugih vej oblasti. Prav tako zadošča, da se varstvo pred posegi v človekove pravice zagotovi v okviru neodvisnega in nepristranskega tribunala, ustanovljenega z zakonom.

4.4.3 KONTRADIKTOREN POSTOPEK

Evropsko sodišče pravico do izjave postavi kot temeljno človekovo pravico, katere uveljavitev v postopkih odločanja o posameznikovi pravicah pripomore k zagotovitvi poštenega sojenja. Kontradiktoren oziroma adversaren postopek je tisti, ki vsem strankam v sodnem postopku omogoči dostop do vseh izjav in dokaznih predlogih nasprotne stranke. Elementarna pravica, izhajajoča iz tega načela, je pravica strank do izjave glede ključnih gradiv, okoliščin, izjav, na podlagi katerih je oblikovana končna sodba.

Stranka ima pravico, da aktivno sodeluje v postopku in tako vpliva na odločitve, ki posegajo v njene pravice in interese (Ziegler proti Švici, 33499/96, 21. 2. 2002); sodišče ji mora zagotoviti to pravico, pa vendar evropsko sodišče dopušča možnost odpovedi pravici do izjave; stranka se sama odloči, ali bo pravico do izjave izkoristila ali ne (Milatova in drugi proti Češki, 61811/00, 21. 6. 2005). Stranke se morajo seznaniti in opredeliti do vseh dokazov, izjav in okoliščin, pa tudi če se izrečejo za nevtralne; če je dokaz bistveno vplival na končno odločitev, morajo imeti stranke možnost, da se seznanijo in podajo svoje mnenje o njem, brez izjem (Vilen proti Finski, 22635/04, 17. 2. 2009).

Sodišče je opredelilo pravico do poštenega obravnavanja pred sodišči (the right to a fair hearing) kot pravico strank izjaviti se o vseh pomembnih dejstvih, dokazih, izjavah prič, pripombah (Andrejeva proti Latviji, 55707/00, 18. 2. 2009, par. 96), vključno z vlogami, vloženimi v postopku pred ustavnim sodiščem (Gaspari proti Sloveniji, 21055/03, 21. 7. 2009).

Navadno se stranke izjavijo na ustni obravnavi, specifična določenih zadev pa je takšna, da bolj ustreza pisna izvedba obravnave (izvedeniška mnenja, zdravniška mnenja, odločanje o socialnovarstvenih zadevah). Ustna obravnava naj bo izpeljana na prvi stopnji odločanja v zadevi, v pritožbenem postopku pa ni tako strogih pravil glede izvedbe ustne obravnave (Miller proti Švedski, 55853/00, 8. 2. 2005). Če se stranka nedvoumno odpove ustni obravnavi (ne odda zahteve za zaslišanje) in tudi ne obstaja javni interes za njeno izvedbo, se ta opusti. Strank ni treba zaslišati, ko gre za pravna vprašanja (Dory proti Švedski, 28394/95, 12. 11. 2002, podobno v Lundevall proti Švedski, 38629/97, 12. 11. 2002).

Tudi evropsko sodišče zagovarja pozitivno diskriminacijo strank upravnega postopka v obliki zagotovitve zaščitnih ukrepov (izhajajočih iz načela kontradiktornosti), ki so v podrejenem položaju v upravno-pravnem razmerju (Andrejeva proti Latviji, 55707/00, 18. 2. 2009).

Strankam je dana pravica, da se opredelijo do vseh ključnih vprašanj v postopku, tudi o stroških. Kadar nacionalna sodišča odločajo o stroških postopka, sledijo zahtevam učinkovitosti in gospodarnosti postopka, čemur velik pomen pripisuje tudi evropsko sodišče, vendar ti zahtevi ne upravičujeta neupoštevanja temeljnega načela kontradiktornosti postopka, katerega namen je zavarovanje interesov strank in pravilnega delovanja sodnega sistema (Beer proti Avstriji, 30428/96, 6. 2. 2001). Strankam mora biti omogočeno opredeliti se do vseh dokumentov in gradiv v postopku, torej tudi do sklepov, s katerimi se odloči o manj bistvenih procesnih vprašanjih, kot je višina stroškov postopka, ker odsotnost kakršne koli možnosti za odgovor pomeni kršitev načela enakosti moči. »What is at stake is the litigants' confidence in the workings of justice, which is based on, inter alia, the knowledge that they have had the opportunity to express their views on every document in the file« (Nideröst - Huber v. Switzerland judgment).

Stranke morajo imeti dostop oziroma možnost vpogleda in tudi komentiranja vseh dokazov in stališč nasprotne strani, zlasti tistih, katerih razkritje bi vplivalo na strankin položaj in končno odločitev v zadevi pa tudi na možnosti vložitve in uspeha pravnih sredstev (McMichael proti United Kingdom, 1995). Evropsko sodišče zagovarja stališče, da pravica do razkritja vseh dokazov ni absolutne narave (Edwards proti Združenim kraljestvom, 1992) in je lahko omejena z varstvom javnega interesa. V tem primeru, ko bi bil z razkritjem prizadet javni interes, je dopustno, da se dokazi takšne narave pritožniku (stranki) ne izročijo (Chahal proti Združenim kraljestvom).

4.4.4 DOPUSTNOST DOKAZNIH SREDSTEV

Kadar sodišče, tudi ustavno, samo izvaja dokaze, še posebej kadar pridobi nove, mora strankam omogočiti seznanitev z na novo predloženim gradivom in pravico izpodbijati te dokaze, sicer postopek ne zadosti zahtevam kontradiktornega postopka. Stranka se mora seznaniti in izjaviti o vsem gradivu, ki je podlaga za odločitev ustavnega sodišča (Krcmar in drugi proti Republiki Češki, 35376/97, 3. 3. 2000).

Evropsko sodišče se sicer ne vmešava v to, katera dokazna sredstva so dopustna in katera ne; države avtonomno uredijo dokazna pravila, evropsko sodišče pa v okviru svojih pristojnosti presoja, ali so bile vsem strankam v sodnih postopkih dane enake možnosti opredelitve, seznanitve ter tudi izpodbijanja predloženih in izvedenih dokazov, izjav in drugih dokazil. Evropsko sodišče za človekove pravice ne nalaga pravil glede dopustnosti in izvajanja dokazov; to je v domeni nacionalnega zakonodajalca, v okviru 6. člena konvencije se presoja le enakopravnost strank (Colak & Tsakiridis proti Nemčiji, 77144/01 in 35493/05, 5. 3. 2009), kateri dokazi so dopustni in kateri ne, pa opredeli vsaka država sama (Westlund proti Islandiji, 42628/04, 6. 12. 2007). Je pa evropsko sodišče pristojno, da presodi, ali je bil dokazni postopek izpeljan skladno s 6. členom, torej ali so bila pri tem upoštevana vsa pravila glede predložitve in izvedbe dokazov, ki jih vsaka država podpisnica opredeli v svojem pravnem redu, kar pa ni stvar presoje evropskega sodišča. Sodišče zahteva le pravičnost postopka predložitve dokazov, medtem ko je pravna ureditev dokaznega postopka v pristojnosti podpisnic (Perič proti Hrvaški, 34499/06, 27. 3. 2008).

4.4.5 ENAKOST OROŽIJ

Poleg načela kontradiktornosti je bistveni element pravice do poštenega sojenja tudi načelo enakosti orožij, ki opredeljuje, da imajo vse stranke v sodnem postopku enake možnosti predstaviti svoj primer pred sodiščem, in sicer pod pogoji, ki ene stranke ne postavljajo v slabši položaj v primerjavi z drugo stranko. Enakost orožij terja vzpostavitev pravičnega ravnotežja, sorazmerja med strankami v sodnem procesu. Prepovedano je kakršno koli vmešavanje države z namenom spreminjanja zakonodaje v škodo pritožnika (Stran Greek refineries and Stratis Andreadis proti Grčiji, 9. december 1994).

Element enakosti orožij se nanaša na pravico vseh strani v sporu (postopku), da predstavijo svoj primer pod enakimi pogoji kot nasprotna stranka ter da se ne samo seznanijo, ampak tudi opredelijo, izjavijo in podajo svoje mnenje o vseh pomembnih okoliščinah, dokazih in zaslišanjih, ki jih je sodišče upoštevalo pri svoji odločitvi (Westlund proti Islandiji).

Vsaka stranka v postopku ima možnost in pravico predstaviti in zagovarjati svoja stališča o zadevi pod takšnimi pogoji, ki je ne postavljajo v slabši položaj kot druge stranke v postopku; za vse veljajo enaki pogoji in enake možnosti (Dagtekin in drugi proti Turčiji).

Če nobeni izmed strank ni bila dana možnost seznanitve in opredelitve do dokaznega gradiva, pravica do enakosti orožij ni kršena, so pa bile stranke prikrajšane za pravico do izjave v okviru kontradiktornosti (Krcmar in drugi proti Republiki Češki). Če je zahteva po pravičnem ravnotežju izpolnjena, je sodišče zadostilo standardom enakosti orožij (Batsanina proti Rusiji).

Načelo enakosti prepoveduje posege v pravni položaj in pravice posameznikov med sojenjem od države s spremembo zakonodaje, tako da se na ta način vpliva na končno odločitev v zadevi (SCM Scanner de l'ouest Lyonnais proti Franciji in Scoppola proti Italiji).

4.4.6 PRAVICA STRANK DO OBRAZLOŽENE SODNE ODLOČITVE

Stranka v sodnem postopku ima pravico, da jo sodišče seznanijo z razlogi za svojo odločitev, torej mora sestaviti takšno obrazložitev, v kateri pojasni, kateri dokazi, okoliščine in dejstva so vplivali na njegovo odločitev in čemu takšna odločitev. Obveznost obrazložitve pa ne terja odgovora na čisto vsako vprašanje, ampak samo na bistvena, za odločitev ključna vprašanja. Izčrpna, ustrezna in pravšnja obrazložitev je ključna v pritožbenih postopkih zoper odločitev sodišča, saj ima pritožnik možnost sklicevati se na razloge sodišča in jih tudi izpodbijati. Če ni seznanjen z njimi, jih tudi ne more uspešno izpodbijati in morebiti tudi ovreči. Ustrezno obrazložena sodba sodišča je del ustaljene sodne prakse, načelo, povezano z dobrim delovanjem pravosodja. Sodišče stranke ne sme pustiti v negotovosti ali zmedu, kot je ugotovilo evropsko sodišče v sodbi Hirvisaari proti Finski. Upravni organ je v prvotni obravnavi pritožniku priznal polno invalidsko pokojnino, nato pa je glede na njegovo stanje odločil drugače (znižal je znesek), te odločitve pa ni utemeljil, zato je bil pritožnik upravičeno zmeden. Tožbeno sodišče je v svoji sodbi navedlo svoje razloge za odločitev, do utemeljitve pokojninskega urada pa se ni

opredelilo. Če sodišče v obrazložitvi ne odgovori na strankine zahteve, vprašanja in pobude, se njegov molk predvideva kot zavrnitev vloge (Yanakiev proti Bolgariji). Obveznost obrazložitve ni tako dosledno opredeljena za pritožbeno sodišče, saj lahko samo potrdi razloge nižjega sodišča, kadar se z njimi strinja (Gheorge proti Romuniji).

Varstvo človekovih pravic v okviru evropskega sodišča ni samo navidezno varstvo in pravice niso zagotovljene samo na papirju, ampak se v okviru te ustanove zagotavljajo dejanske in učinkovite pravice. Nacionalna sodišča morajo proučiti vse navedbe, brez predvidevanja o njihovi pomembnosti, hkrati pa v izčrpni in utemeljeni obrazložitvi sodbe pojasniti ključne razloge za svojo odločitev (Wagner in J. M. W. L. proti Luksemburgu).

Pravici do poštenega sojenja ustreza obveznost sodišč, da se opredelijo do strankinih izjav. Sodišča morajo obrazložiti svojo odločitev, vendar se jim ni treba natančno opredeliti do vseh okoliščin in dokazov ter navedb, ampak le do bistvenih; obseg in vsebina obrazložitve sta odvisna od konkretnih okoliščin posameznega primera in narave odločitve (Souminen proti Finski). Presoja ustreznosti obrazložitve ESČP je odvisna od konkretnih okoliščin vsakega primera posebej (Gheorge proti Romuniji), tudi od pravnega reda posamezne države podpisnice konvencije, zakonodajnega okvira, običajev, pravil, pravnih mnenj, predstavitev ter oblikovanja sodb in drugih meril presoje (Gorov proti Grčiji). Sodišče ne sme vnaprej sklepati o relevantnosti dokazov, prej jih mora proučiti (Wierbick proti Poljski), interpretaciji na novo predloženih dokazov pa naj bosta posvečeni posebna pozornost in previdnost, sodišče naj nove dokazne predloge pretehta s posebno skrbnostjo (Galich proti Rusiji).

Evropsko sodišče je opredelilo nekaj pravil, ki določajo, do katerih strankinih navedb se je sodišče dolžno opredeliti v svoji obrazložitvi:

- navedba stranke mora biti dovolj jasna in izrecna;
- ne sme biti očitno neutemeljena;
- za odločitev v zadevi mora biti relevantna;
- vprašanje relevantnosti za odločitev se presoja glede na pravno presojo sodišča;
- o opredelitvi sodišča glede strankine navedbe ni mogoče sklepati konkludentno iz preostale vsebine obrazložitve (Van de Hurk proti Nizozemski).

4.4.7 SLOVENIJA PRED EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Analiza obravnavanih kršitev po posameznih državah, podpisnicah konvencije in njenih protokolov, kaže na to, da je evropsko sodišče precej dostopno posameznikom v Sloveniji, saj je sodišče obravnavalo in rešilo že prek 200 pritožb, še več pa jih je v postopku presoje. Slovenija se je največkrat branila zaradi obtožb o prepočasnem sojenju z vidika 6. člena konvencije, ki je pogosto obravnavan skupaj s 13. členom, ki zagotavlja pravico do učinkovitega sojenja oziroma pravnega sredstva. Dolgotrajno odločanje, pri čemer imam v mislih večletno sojenje, namreč ne more predstavljati zgleda učinkovitosti pri uresničevanju ter uveljavljanju pravic in interesov posameznikov. Številne obsodilne sodbe so bile vzrok za sprejetje Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja, ki vsebuje ukrepe, s katerimi se večinoma odpravlja že storjene kršitve

(odškodnine za predolgo odločanje in nadzorstvena pritožba, s katero stranka opozori, da sodni postopek traja predolgo), ni pa poudarka na preventivnih mehanizmih (na primer pospešitev postopkov, uvedba večjega števila usposobljenih strokovnih sodelavcev za pomoč pri pripravi dokumentacije in osnutka sodbe, omejitev nekaterih pravnih sredstev itn.), s katerimi bi že med odločanjem preprečili ali pa vsaj omejili oziroma skrajšali čas odločanja. Pri zmanjševanju sodnih zaostankov in pospešitvi sodnih postopkov je zaznati spremembe v zakonodaji, ki posegajo v določene ustavne pravice, zlasti v pravico do izjave¹⁵.

¹⁵Tipična primera sta izvedba glavne obravnave ob neopravičeni odsotnosti toženca ali tožnika, sprejem odločitve o neizvršitvi upravnega akta brez predhodne izjave strank itn.

5 ELEMENTI ENAKEGA VARSTVA PRAVIC PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

Načelo enakega varstva pravic pomeni, da morajo organi in sodišča, kadar odločajo o posameznikovi pravicah ali obveznostih, odločati tako, da strankam v postopkih zagotavljajo enako obravnavo in enako varstvo njihovih pravic. Zoper kršitve človekovih pravic je predvideno ustavnosodno varstvo v okviru ustavne pritožbe.

5.1 USTAVNA PRITOŽBA NA PODROČJU UPRAVNIH ZADEV

Ustavno pritožbo lahko vloži vsaka oseba, ki ji je državni organ, nosilec javnih pooblastil ali organ lokalne skupnosti pri izdaji posamičnega akta, oblikovanega v postopku odločanja o posameznikovi pravicah ali obveznostih, prekršil katero izmed ustavno varovanih človekovih pravic (ZUstS, 50. člen). Predpogoj za vložitev je izčrpanje vseh pravnih sredstev, izjemo od tega pravila pa je ustavno sodišče opredelilo vse tiste primere, pri katerih je zatrjevana kršitev očitna, izvršitev posamičnega akta pa bi pritožniku prizadejala hudo in nepopravljivo škodo (ZUstS, 51. člen).

Z ustavno pritožbo lahko posameznik izpodbija posamični akt, čigar izdajatelj je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil, akt pa vsebuje odločitev o posameznikovi pravici, obveznosti ali dolžnosti. Akti, ki se lahko izpodbijajo z ustavno pritožbo, so torej posamični upravni akti, navadno je to sodna odločba, ki jo upravno sodišče izda v postopku sodne presoje zakonitosti upravnih aktov. Kadar ustavno sodišče oceni, da je treba sprejeti ustavno pritožbo v obravnavo pred izčrpanjem pravnih sredstev¹⁶, je izpodbijani akt upravna odločba. Odločitev za sprejem ustavne pritožbe v obravnavo kljub neizpolnitvi vseh procesnih predpostavk ne sme biti samovoljna, ampak utemeljena z legitimnimi, razumnimi razlogi in upošteva 14. člen ustave (Mavčič, 2000, str. 327). Načela, izhajajoča iz 22. člena ustave, so namreč zavezujoča tudi za ustavno sodišče, ne le za upravo.

55. b-člen Zakona o ustavnem sodišču določa, da se ustavna pritožba sprejme v obravnavo s sklepom senata treh sodnikov, če se z njo izpodbija posamični akt državnega organa, občine ali nosilca javnega pooblastila, s katerim je bilo odločeno o posameznikovi pravici ali obveznosti, pritožnik izkazuje pravni interes za vložitev; ustavna pritožba je dovoljena, pravočasna (vložena v 60 dneh po vročitvi posamičnega akta, zoper katerega je mogoče vložiti ustavno pritožbo) in vložena od upravičene osebe, je ustrezno dopolnjena (dodatni pogoj, kadar mora pritožnik priložiti manjkajoče dokumente, da se lahko pritožba sploh presoja) in se jo da preizkusiti.

Z ustavno pritožbo se zatrjuje kršitev, storjeno z izdajo posamičnega akta državnega organa, občinskega organa ali nosilca javnega pooblastila, s katerim je bilo odločeno o

¹⁶Ob tem morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja: zatrjevana kršitev človekovih pravic mora biti očitna, izvršitev posamičnega akta pa mora odražati hude in nepopravljive posledice za pritožnika.

posameznikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi. Pritožnik je lahko vsakdo, ki mu je bila s posamičnim aktom državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila kršena katera izmed ustavno priznanih pravic. Posameznik mora izkazovati pravni interes za presojo njegove ustavne pritožbe, tudi kadar zahteva sodno varstvo. Pravni interes izkaže tako, da dokaže, da je posamični akt posegel v katero izmed njegovih ustavno priznanih človekovih pravic. Če tega ne izkaže, ustavno sodišče takšno pobudo zavrže (sklep št. Up-534/05).

Poleg izkazanega pravnega interesa se za sprejem ustavne pritožbe zahteva predhodno izčrpanje pravnih sredstev. V upravnih postopkih ima stranka na voljo naslednja pravna sredstva: pritožbo, izredna pravna sredstva in sodno varstvo v okviru upravnega spora. Zoper odločitev upravnega sodišča so nadalje na voljo: pritožba, revizija in obnova postopka. Stališče ustavnega sodišča glede izčrpanosti pravnih sredstev v upravnih zadevah je, da mora stranka izčrpati pritožbo zoper sodbo upravnega sodišča in tudi revizijo (sklep št. Up-2394/07). Ti pravni sredstvi se med seboj izključujeta. Pritožba zoper prvostopenjsko sodbo je mogoča, kadar upravno sodišče odloča v sporu polne jurisdikcije, torej da samo ugotavlja dejansko stanje in na tej podlagi poda odločitev ter ob presoji aktov in dejanj, s katerimi upravni organ poseže v človekove pravice in svoboščine. Revizija pa je dovoljena zoper pravnomočno prvostopenjsko sodbo (sodbo, zoper katero pritožba ni več mogoča); vloži se lahko zaradi bistvenih postopkovnih kršitev upravnega spora ali zmotne uporabe dejanskega stanja. Služi kot korekcija, kadar pritožba ni dovoljena. Ustavno sodišče pravi, da zahteva po izčrpanju pravnih sredstev pomeni tudi izčrpanje pravnih sredstev, ki pomenijo odgovor na pravno sredstvo nasprotnika. Tudi v teh pravnih sredstvih ima namreč stranka možnost uveljavljati ustavnopravne vidike zadeve in si s tem zagotoviti, da se sodišče mora opredeliti do teh njenih očitkov. Če ima stranka možnost, da poda odgovor na pravno sredstvo (v konkretnem primeru revizijo), mora očitke, svoja stališča in poglede oziroma izpodbijanja, ki jih pozneje uveljavlja v ustavni pritožbi, predstaviti že v tem odgovoru na revizijo; če te možnosti ne izkoristi, ustavno sodišče zavrže ustavno pritožbo (sklep št. Up-43/10). Izčrpanje pravnih sredstev mora biti namreč formalno in tudi dejansko, vsebinsko. Redna sodišča namreč lahko v okviru svojih pristojnosti že sama odpravijo morebitne kršitve človekovih pravic in svoboščin oziroma se v svojih sodbah opredelijo do zatrjevanih kršitev. Ustavno sodišče naknadno poseže le v tiste zadeve, pri katerih kršitve niso bile odpravljene. Seznanitev z argumenti rednih sodišč glede očitanih kršitev človekovih pravic pa prispeva k hitrejšemu, učinkovitejšemu in h kakovostnejšemu ustavnosodnemu varstvu (sklep št. Up-139/99).

Vložitev ustavne pritožbe ni dovoljena kar vsepovprek; ustava pri tem namreč postavlja določene omejitve. Če pritožnik ne zatrjuje kršitev katere izmed človekovih pravic, priznanih z ustavo, se ustavna pritožba ne more sprejeti v obravnavo. Konkreten seznam teh pravic v slovenski ustavi ni naveden¹⁷, lahko pa ga sestavimo na podlagi odločitev ustavnega sodišča. Ustavnosodna interpretacija ustavnih členov je namreč tista, ki razkrije obseg in vsebino ustavno varovanih pravic. Naše sodišče ima precej obsežno zbirko

¹⁷V tem pogledu slovenska ureditev ustavne pritožbe ne sledi nemškemu zgledu, kar je pripeljalo do nasičenosti ustavnega sodišča in odločanja o enakih oziroma primerljivih primerih.

judikatov, iz katerih lahko jasno razberemo, katere pravice so varovane s posameznim členom. Dostopnost ustavne pritožbe je povzročila velik porast vlog in odločanje o podobnih primerih, kar je pripeljalo do sprememb Zakona o ustavnem sodišču, s katerim se je pravica do ustavne pritožbe nekoliko omejila. Tako od leta 2007 naprej ustavne pritožbe ni več dovoljeno vložiti zoper kršitve v postopku izdaje posamičnih aktov, ki za posameznika zanj nimajo hujših posledic. Kot taki so v Zakonu o ustavnem sodišču opredeljeni:

- posamični akti, izdani v sporih majhne vrednosti, po določbah Zakona o pravnem postopku oziroma v drugih sporih, če vrednost spornega predmeta za pritožnika ne presega zneska, ki je določen za opredelitev spora majhne vrednosti v Zakonu o pravnem postopku;
- izpodbijanje odločitve o stroških postopka;
- posamični akti, izdani v sporih zaradi motenja posesti in
- posamični akti, izdani v zadevah prekrškov (ZUstS-, 55. a-člen).

V posebej utemeljenih primerih, ko se z ustavno pritožbo obravnava pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve, ustavno sodišče vzame v obravnavo tudi zadeve, ki so sicer opredeljene kot nedovoljene.

Ustavno sodišče v senatu treh sodnikov na seji odloči, ali bo ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. Senat sprejme sklep o zavrženju ustavne pritožbe, kadar ta ne izpolnjuje procesnih predpostavk za sprejem. Če senat ne more uskladiti mnenj o izpolnitvi procesnih predpostavk, zakon določa, da se ustavna pritožba ne sprejme v obravnavo, če se o zavrženju v 15 dneh izreče večina (pet) sodnikov. V vsakem primeru pa se ustavna pritožba sprejme v obravnavo, če ima kršitev človekovih pravic ali svoboščin hude posledice za pritožnika (subjektivno merilo) ali ko gre za pomembno pravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve (objektivno merilo)¹⁸ (ZUstS, 55. b-člen). Tu ima sodišče diskrecijo, da presodi, ali predložena ustavna pritožba ustreza kateremu izmed meril. O sprejemu ustavne pritožbe na podlagi teh meril zadošča, da se za sprejem v 15 dneh odločijo trije sodniki.

Podobno kot Evropsko sodišče za človekove pravice se je tudi slovensko ustavno sodišče distanciralo od presoje materialnopravnih vprašanj in dokaznih ocen nižjih sodišč (gl. sklepa senata ustavnega sodišča v zadevi št. Up-321/98 in Up-783/03). Osredinjeno in pristojno je samo za ugotavljanje kršitev ustavnih človekovih pravic in svoboščin, saj ni nadaljnja instanca sojenja, zato se ne bo spuščalo v vsebinsko pravilnost odločitev rednih sodišč, ampak bo presojalo vložene pritožbe izključno z vidika človekovih pravic. Breme dokazovanja zatrjevanih kršitev je na strani pritožnika. Njegova naloga je, da navedene ustavne očitke utemelji in dokaže. Argumente, s katerimi utemeljuje vložitev ustavne pritožbe, mora zato v pritožbi izrecno navesti (odločba ustavnega sodišča v zadevi št. Up-758/06); samo nestrinjanje in kljubovanje odločitvi in stališčem rednih sodišč namreč ne zadošča za ugotovitev kršitve človekovih pravic.

¹⁸Več o utemeljenosti in sprejemljivosti obravnave ustavne pritožbe na podlagi subjektivno-objektivnega koncepta v ločenem mnenju sodnika Jana Zobca, Up-1618/08 z dne 20. 4. 2009.

Po sprejemu ustavne pritožbe se o tem obvesti izdajatelj izpodbijanega upravnega akta, vse osebe, ki so sodelovale v postopku izdaje akta pa se pozove k izjavi. Skladno z 58. členom Zakona o ustavnem sodišču je mogoče zadržati izvršitev posamičnega akta do dokončne odločitve, če bi se tako dalo izogniti nepopravljivim posledicam (v zadevi št. Up-1055/05 je tako ustavno sodišče s sklepom zadržalo izvršitev sklepa ministrstva za notranje zadeve v azilnem postopku, saj bi moral ustavni pritožnik v nasprotnem primeru zapustiti državo, in to še pred odločitvijo ustavnega sodišča). Če ustavno sodišče meni, da bi bil lahko predpis, na podlagi katerega je bil izdan posamični akt, v nasprotju z ustavo ali zakonom, začne postopek za oceno skladnosti.

Ustavna pritožba se kot neutemeljena zavrne, kadar ustavni pritožnik ne dokaže posega v njegove ustavne pravice in svoboščine. Ko sodišče ugotovi kršitev, ugotovi pritožbi, posamični akt odpravi ali razveljavi, zadeva pa se vrne v ponovno presojo pristojnemu organu. Ob tem lahko ustavno sodišče tudi samo odločiti o pravici ali svoboščini, če je to nujno, da se odpravijo negativne posledice ali če to nalaga narava človekove pravice, podatki v spisu pa dajejo ustrezne informacije za odločitev. Navadno ustavno sodišče pošlje zadevo v ponovno odločanje pristojnemu organu, ta pa mora v ponovnem postopku upoštevati stališča ustavnega sodišča in izdati ustavno skladno odločbo.

5.1.1 NAČELO ENAKOSTI PRED ZAKONOM

Načelo enakosti pri uresničevanju pravic strank izhaja neposredno iz 14. člena ustave, ki od upravnih organov terja pravilno aplikacijo in interpretacijo zakonskih norm v konkretnih primerih. Podlagi za enakopravno obravnavo upravnih razmerij sta predhodna potrditev ter sprejetje ustreznih zakonskih in podzakonskih aktov, ki omogočajo enakopravno obravnavo enakih dejanskih stanj in nasprotno, torej drugačno obravnavo različnih dejanskih stanj. Organi in sodišča, ki odločajo o posameznikovih pravicah, pa so dolžni uporabljati te določbe na nesamovoljen način, tako da enake situacije (spodnje premise) obravnavajo enako, medtem ko se za bistveno različna dejanja ne morejo uporabljati enaka pravila. Ustavno sodišče je v svoji dolgoletni judikaturi že večkrat pojasnilo, da njegova funkcija ni v tem, da presoja pravilnost uporabe materialnega oz. procesnega prava, ampak je osredinjeno samo na presojo, ali niso redna sodišča morebiti razlagala določbo zakona na način, ki ni združljiv s katero izmed človekovih pravic ali temeljnih svoboščin (odločba št. Up-23/09). Navedeno pomeni tudi, da se ustavni pritožniki v pritožbi ne morejo sklicevati na tiste določbe ustave, ki neposredno ne urejajo človekovih pravic in svoboščin; takšna sta na primer 2. in 3. člen ustave (odločba št. Up-758/06-25, tudi Up-393/02). Ustavno sodišče se je distanciralo od presoje oziroma razlage zakonskih določb; to morajo opraviti redna sodišča sama, ustavno sodišče pa poseže vmes samo, kadar je interpretacija takšna, da poseže v človekove pravice. Za tak poseg bi šlo, če organ ne bi odločal samo na podlagi meril, določenih s predpisi, ampak bi upošteval druga subjektivna merila oziroma okoliščine diskriminatorne narave, ki jih zakon ne opredeljuje (sklep št. Up-171/98). Načelo enakosti pred zakonom bi organ ali sodišče prekršil/-o, če bi odločil/-o napačno in drugače kot v drugih podobnih primerljivih primerih (sklep, št. Up-301/98).

Ena izmed zahtev enakosti pred zakonom je uporaba upravnih norm na način, ki ni diskriminatoren ali arbitraren, ampak pravičen do vseh vpletenih strank (odločba št. U-I-150/99). Razlaga in uporaba pravnih norm sta tista dela upravne dejavnosti, ki sta strogo podvržena 14. členu, saj mora upravni akt temeljiti na objektivni presoji odločilnih okoliščin in dejstev; v enakih dejanskih stanjih je treba uporabiti enaka pravila, različna dejanska stanja pa logično terjajo uporabo različnih predpisov (odločba št. Up-202/02). Interpretacija in uporaba zakonskih določb pa morata biti skladni z ustavnimi pravicami. Ustavno sodišče je tako ugotovilo kot neustavno razlago upravnega sodišča glede statusa strank v postopku izreka ničnosti upravne odločbe. Upravno sodišče je štelo kot legitimirane stranke za vložitev tega izrednega pravnega sredstva le osebe, ki jim je bil priznan status stranke v postopku izdaje izpodbijane upravne odločbe. To stališče je ustavno sodišče ocenilo kot neustavno. Nerazumno je razlikovanje med osebami, strankami v postopku izdaje izpodbijane odločbe in osebami, ki niso bile stranke v tem postopku. Izdana odločba ima nanje negativne vplive, je namreč v neskladju z načelom enakopravnega obravnavanja in načelom enakosti pred zakonom. »Vse osebe, na katerih pravice ali pravne koristi vpliva nična odločba, so zato v enakem pravnem položaju, ne glede na to, ali so te osebe imele formalni status stranke v postopku izdaje izpodbijane odločbe ali ne (prim. odločbo ustavnega sodišča, št. Up-291/98, z dne 13. 7. 2000, Uradni list RS, št. 68/00, in popr., št. 77/00, ter Odl. US IX, 298). Odločba se namreč izreče za nično v novem postopku izrednega pravnega sredstva, ki je ločen od postopka izdaje izpodbijane upravne odločbe, zato se mora tudi aktivna legitimacija stranke iz prvega odstavka 280. člena ZUP presojati ob vložitvi predloga za izrek ničnosti, ne pa glede na morebitno priznanje tega statusa v že končanem prejšnjem postopku« (odločba št. Up-666/10 in Up-1153/10).

Enakost pred zakonom torej pomeni, da morajo organi pri svojem odločanju upoštevati veljavne zakone in predpise ter da ne smejo razlikovati med strankami samo na podlagi subjektivnih meril (npr. osebne okoliščine ali druge oblike diskriminacije), ampak morajo enake primere in situacije obravnavati enako in uporabljati enaka pravila za vse. Ta zahteva se nanaša na zakonodajalca ter tudi na izvršilno in sodno vejo oblasti (gl. odločbi št. Up-336/03, in št. Up-1727/08). Kljub zahtevi po enotni obravnavi enakih situacij pa vendarle lahko v določenih primerih, ki so opredeljeni v zakonu, organi za enake primere uporabijo različna pravila (primer je odločanje po prostem preudarku v postopku pridobitve državljanstva Republike Slovenije). Predpogoj je, da za takšno vrsto odločanja obstaja zakonsko pooblastilo, odločitev pa mora biti podana v skladu in mejah danega pooblastila. Prekoračitev pooblastil pomeni, da je organ odločal samovoljno, arbitrarno ali da si je pravne norme razlagal napačno, po svoje. Vezanost na ustavne določbe je vodilo organom odločanja tudi (in zlasti) pri interpretaciji zakonskih določb. Če organ zmotno razlaga zakonsko določbo in na tej podlagi tudi temelji njegova odločitev, ustavno sodišče ugotovi kršitev načela enakosti pred zakonom (odločba št. Up-336/03). Če je mogočih več različnih razlag zakonskih določb, mora sodišče izbrati tisto, ki ne pomeni posega v človekove pravice in svoboščine. Z odločbo v zadevi št. Up-492/11 je ustavno sodišče ugodilo ustavni pritožnici, ker je ugotovilo, da je upravno sodišče v postopku presoje odmere dohodnine sprejelo stališče, ki ni skladno s 14. členom ustave, pri čemer je

poudarilo še, da posege v premoženjsko sfero zavezancev brez neposrednega vračila ureja izključno zakonodajalec, sodišče pa mora te zakonske določbe razlagati tako, da ne krši človekovih pravic. Ustavno sodišče ugodi ustavni pritožbi samo, če pritožnik dokaže zatrjevane kršitve človekovih pravic. Svoje trditve mora podkrepiti z dokaznim gradivom, na podlagi katerega je razvidno, da mu je bila z izpodbijanem aktom kršena katera izmed človekovih pravic. Zatrjevane očitke mora utemeljiti. Samo nestrinjanje z odločitvijo, dokazno oceno ali s stališči izdajatelja izpodbijanega akta namreč ne more pripeljati do uspešno rešene ustavne pritožbe (odločba št. U-I-50/08, Up-2177/08). Vlagatelj mora namreč dokazati, da je organ zakon uporabil oziroma interpretiral tako, da je ta vsebina neskladna z ustavo (sklep št. Up-728/02). Breme dokazovanja je na plečih pritožnika tudi, kadar zatrjuje kršitve drugih ustavnih pravic.

5.2 ENAKO VARSTVO PRAVIC PO USTAVI REPUBLIKE SLOVENIJE

Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (22. člen Ustave Republike Slovenije).

Kot je bilo prikazano že v predhodnih poglavjih, je ustavno zagotovilo iz 22. člena eno izmed ključnih ustavnih garancij procesne narave in je tesno povezano z drugimi ustavnimi določbami, kot so: pravica do sodnega varstva, omejitve človekovih pravic, varstvo človekovega dostojanstva in druge. To pomeni, da so zagotovila t. i. protekcije pred oblastnim in nezakonitim odločanjem zagotovljena vsem strankam in da se nobene ne postavlja niti v boljši niti v slabši položaj kot druge stranke, hkrati pa ustavna narava te pravice omogoča neposredno varstvo v okviru zagotovil iz ustave in tudi Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (Galič, 2002, str. 329). Ta zahteva ne pomeni, da imajo vsi zagotovljene enake pravice, te so namreč opredeljene v materialnih predpisih, ki niso predmet te razprave, ampak se ta zahteva nanaša na organe odločanja, da bodo po uradni dolžnosti (skladno s temeljnimi načeli upravnega odločanja) varovali javno dobro in interese posameznikov. Niso vse stranke večje prava, organi pa so (bi morali biti), torej so dolžni stranko seznanjati z njenimi pravicami in ji na tak način omogočiti uresničitev njenih pravnih interesov, hkrati pa skladno s 14. členom ustave pri vzpostavljanju konkretnih upravnopravnih razmerij uporabiti pravo materialno normo oziroma pravilno razlago pravne norme. Pri izdaji posamičnih upravnih aktov morajo organi ravnati tudi skladno z 22. členom ustave, ki se povezuje z načelom enakosti pred zakonom in ki pomeni obvezo po enakem varstvu pravic posameznikov v postopkih pred sodišči in drugimi organi, ki odločajo o posameznikovih pravnih upravičenjih, pravicah in o dolžnostih. Neizpolnitev oziroma kršitev enakega varstva pravic predstavlja postopek, voden na način, ki posamezniku neupravičeno onemogoči ali pa omogoča le delno uveljavitev njegovih pravic. Kršitev 22. člena je podana tudi, kadar je postopek voden v nasprotju z zakoni in ustavo, zaradi česar posameznik ne more uveljaviti kakšne svoje zakonite pravice, čeprav izpolnjuje vse zakonsko določene pogoje za pridobitev (sklep št. Up-171/98). Za kršitev 22. člena ustave pa gre tudi v primeru, ko se posamezniku ne omogoči udeležba v (tujem) postopku, kljub izkazani pravni koristi za sodelovanje (Up-2411/06).

Po presoji ustavnega sodišča je pravica do poštenega sojenja zagotovljena ob hkratnem spoštovanju 22. in 23. člena ustave (sklep št. Up-67/04). 22. člen ustave vsebinsko ustreza le prvemu delu 6. člena Evropske konvencije, in sicer v tistem delu, ki se nanaša na zagotovitev poštenega sojenja oziroma obravnavanja. 6. člen vsebuje še garancije po zagotovitvi neodvisnega, nepristranskega in časovno razumnega sojenja, ki sovpadajo s 23. členom ustave, večji poudarek pa konvencija daje kazenskim postopkom, medtem ko se 6. člen Evropske konvencije navezuje samo na sodne postopke, 22. člen ustave zavezuje sodišča in vse druge organe, ki na kakršen koli način odločajo o posameznikovih pravicah in obveznostih, torej tudi vse organe, ki odločajo o zadevah z upravno-pravnega področja.

Glede na 22. člen ustave morajo vsi ti organi, vsak v svojem postopku, strankam zagotavljati pravičen postopek, kar pomeni, da jih ne smejo prikrajšati za nobeno izmed njihovih pravic, ki jim pripadajo kot strankam v postopku. Ta člen zahteva, da je celoten postopek, od vložitve vloge do končne odločitve, vključno s postopki pred instančnimi sodišči, voden korektno, pošteno, enakopravno v odnosu do vseh vpletenih strani, upošteva vsa pravila upravnega postopka in tudi sodnega nadzora. Iz zahteve po enakopravnem obravnavanju enakih dejanskih stanj izhaja obveznost enakega odločanja, ki pripomore k enotnosti upravne in ustavnosodne prakse, stabilnosti pravnega sistema ter ne nazadnje k pravni varnosti in gotovosti odločitev, ko stranke lahko vnaprej pričakujejo določeno odločitev (odločba št. Up-440/04). Te zahteve se morajo držati redna sodišča pa tudi ustavno sodišče. Zahteva pa ni absolutna, ampak je mogoč tudi odstop od ustavnosodne razlage, ki pa mora biti ustrezno obrazložen, utemeljen, razumen in kot tak nearbitraren (Čebulj, 2012, str. 19-20).

Pošteno obravnavanje in odločanje pa nista zagotovili za stranki vsebinsko vsečno odločbo. V okviru enakega varstva pravic stranka namreč ne more izpodbijati vsebine posamičnega akta. Iz tega ustavnega načela namreč ne izhaja zahteva po vsebinsko ustrezni ali pravilni odločitvi; bistvena zahteva je ta, da so pravice vseh strank v upravnih postopkih enako varovane. Ustavno sodišče je pošteno sojenje opredelilo kot pravico posameznika, o čigar pravicah, pravnih interesih oziroma dolžnostih se presoja v postopku pred sodiščem, da zavzame stališče glede dejanskih in tudi pravnih vidikov zadeve ter da v razmerju do nasprotne stranke ni zapostavljena (sklep št. Up-149/05, sklep senata ustavnega sodišča). V upravnih postopkih, ko se odloča o posameznikovih pravicah in dolžnostih, se enako varstvo pravic zagotavlja na podlagi minimalnih načel upravnega postopka, zlasti pa v zahtevi po enakopravnem obravnavanju in pravici do izjave pred izdajo odločbe. Jasne in enoznačne opredelitve enakega varstva pravic ne moremo podati; tudi ustavno sodišče še ni eksplicitno definiralo, kaj to načelo dejansko pomeni, je pa povedalo, da ga sestavlja več elementov, ki bodo podrobneje predstavljeni v nadaljevanju.

Po opredelitvi ustavnega sodišča sta adversarnost postopka in enakost orožij ključna elementa 22. člena ustave (odločba št. Up-312/03) in temeljni ustavni procesni garanciji (sklep št. Up-1030/06). Predpogoja za izdajo upravnega akta sta namreč seznanitev in opredelitev strank do ugotovitev upravnega organa. Enakost orožij pa v grobem pomeni,

da organ vse stranke v postopku obravnava enakopravno in da jim omogoči pod enakimi pogoji predstaviti svoj primer, predložiti dokaze in se izjaviti. S spoštovanjem obeh načel se preprečuje objektivizacija strank v postopkih enostranskega upravnega odločanja (Up-1055/05). Načelo enakopravnosti strank pa se toliko bolj varuje v postopkih pred sodišči, ko sta državni organ in stranka v enakovrednem položaju, še več, pod določenimi pogoji je celo potrebna t. i. pozitivna diskriminacija strank, sicer bi država prevladala v svoji moči. Navedeni načeli imata ključno vlogo zlasti v postopku dokazovanja na prvi stopnji upravnega odločanja, saj upravni organ samostojno izvaja dokaze in tudi presoja, katere bo dopustil in izvedel ter katerih ne bo. Glede na to, da se z upravnim aktom odloči o pravici pa tudi obveznosti posameznika, je smiselno, primerno in skladno z ustavnimi zahtevami, da se stranki omogoči seznanitev z dokaznim gradivom, s potekom dokazovanja pa tudi z ugotovitvami in akcijami nasprotne strani v postopku.

To poglavje temelji na predstavitvi judikature slovenskega ustavnega sodišča s področja kršitev 22. člena ustave v upravnih zadevah. Glavnino izsledkov sestavljajo odločbe ustavnega sodišča, ki so podprte s teoretično podlago. Po pregledu obsežne sodne prakse ustavnega sodišča in strokovne literature razdelim elemente enakega varstva pravic v tri sklope:

- kontradiktornost;
- enakopravnost strank;
- obveznost obrazložitve odločb (ta sklop obravnavam v povezavi s še nekaterimi drugimi vidiki enakega varstva pravic).

5.2.1 PRAVICA DO IZJAVLJANJA OZ. NAČELO KONTRADIKTORNEGA POSTOPKA

Načelo kontradiktornosti je sestavljeno iz temeljne pravice stranke do izjave pred izdajo upravne odločbe in se uresničuje na podlagi nekaterih drugih procesnih garancij, kot so: pravilno zastopanje, možnost udeležbe v postopku, raba jezika, pravila vročanja in drugi, ki omogočajo stranki, da se seznanijo z relevantnimi dejstvi in organu sporoči svoje stališče o njih. Načelo zaslišanja stranke in pravica do vstopa v postopek osebam, ki izkažejo pravni interes, sta ključni pravici, ki izhajata iz načela kontradiktornosti in kot taki neposredni izraz pravice do varstva človekovega dostojanstva. Kršitev načela zaslišanja stranke tako lahko razumemo tudi kot kršitev pravice do osebnega dostojanstva in načela pravne države.¹⁹ Določene so izjeme, ki dopuščajo izdajo odločbe brez predhodne izjave stranke. V sodnem nadzoru zoper upravne akte je pravica strank nekoliko omejena; upravno sodišče namreč primarno presoja, ali je upravni akt zakonit ali ne; če sodišče ne ugotavlja dejanskega stanja in ne izvaja dokazov, izjava strank ni potrebna.

Za kršitev načela zaslišanja strank, ki lahko pomeni tudi kršitev 22. člena ustave, gre v vseh primerih, ko stranka ni bila povabljen v postopek, ko se je postopek začel brez predhodne obvezne vloge stranke, ko je stranka prikrajšana za pravico do izjave, in tudi takrat, kadar je organ oziroma sodišče ne seznanilo z dejstvi, na podlagi katerih je odločil

¹⁹Rakar (2006, str. 15) meni, da je pravica do osebnega dostojanstva primarni ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke.

(odločba št. Up-422/03). V okvir načela zaslišanja stranke ustavno sodišče šteje tudi pravico stranke, da se opredeli in pove svoje mnenje o izjavah prič, ki se nanašajo na ugotovljeno dejansko stanje, torej pravico aktivno sodelovati v ugotovitvenem postopku v okviru izvedene obravnave (odločba št. Up-171/00). Načelo kontradiktornosti daje strankam pravico seznaniti se in odgovoriti na navedbe, dokazne predloge in druge vložene vloge, sodišče pa je dolžno stranki te vloge predloge vročiti. Obveznost vročitve pa se ne nanaša na vse predložene dokaze, izjave in vloge nasprotne strani, ampak le na tiste, ki so bistvene za odločitev o stvari. Kršitev bi bila torej podana, če sodišče stranki ne bi vročilo vloge, ki bi vsebovala navedbe, na katere bi sodišče oprlo svojo odločitev, pa nasprotna stranka z njimi še ni bila seznanjena in nanje ni imela možnosti odgovoriti (odločba št. Up-422/03, enako tudi v Up-1055/05).

Stranka se ima pravico seznaniti in izjaviti tudi do stališč tožene strani glede vložene tožbe oziroma drugih vloženi pravni sredstev. Če tak odgovor vsebuje argumente, s katerimi nasprotna stran utemelji svoje nasprotovanje vloženi pravni sredstvom, mora biti stranki dana možnost, da se seznaniti s temi argumenti. V zadevi, št. (odločba št. Up-762/05), je ustavno sodišče ugotovilo kršitev pravice do izjave, ko vrhovno sodišče ni tožniku vročilo odgovora tožilca na tožnikovo pritožbo. Navadno se mora stranka seznaniti in izjaviti o stališčih nasprotnih strank glede vloženi pravni sredstev. V tem primeru pa ustavno sodišče kljub ugotovljeni kršitvi pravice do izjave ni razveljavilo sodbe rednih sodišč, saj odgovor tožilca na vloženo pritožbo ni imel vpliva na končno odločitev sodišča.

Drugačno stališče je ustavno sodišče zavzelo glede odgovorov, ki niso argumentirani, ampak vsebinsko prazni. Če odgovor tožene strani ne vsebuje vsebinskih navedb, se stranka nima o čem izjaviti. »Ker vročitev vsebinsko praznega odgovora na tožbo ne more varovati in zagotavljati pravice do izjave, saj se na tak odgovor na tožbo stranka nima o čem izjaviti, sodišče z opustitvijo njegove vročitve ni kršilo pritožnične pravice do izjave iz 22. člena ustave« (odločba št. Up-416/09).

Pravica do kontradiktornega upravnega postopka kljub vsemu ni absolutna pravica; pod določenimi pogoji je lahko odločitev podana brez predhodne izjave strank. Upravni postopki so namreč naravnani tudi k varstvu javnega interesa, ki je soočen z interesi posameznikov. Upravnopravni predpisi in pravila stremijo k temu, da bi zagotovili čim bolj optimalno ravnovesje med obema poloma, kljub temu pa javni interese v določenih primerih prevlada nad zasebnim, kar se kaže v omejevanju pravic strank v upravnih postopkih. Tipičen primer takšne omejitve²⁰ je izdaja odločbe brez predhodne izjave strank o relevantnih dejstvih in ugotovitvah organa. Omejitev pravice do izjave je v teh primerih dopustna, ker gre za preproste (rutinske) upravne postopke (izdaja osebnih dokumentov, voziških dovoljenj, registracija ali odjava vozila, prijava kratkotrajnega dela idr.), pri katerih se navadno odloči na podlagi listin.

²⁰Odločanje po skrajšanem ugotovitvenem postopku, v preprostejših upravnih postopkih, v katerih lahko upravni organ dejansko stanje opredeli samo na podlagi že predloženih dokazov in dejstev, podatkov iz uradnih evidenc oziroma v tistih primerih, v katerih so okoliščine primera takšne, da se strankinemu zahtevku ugodi, organu pa zato ni treba posebej ugotavljati dejanskega stanja, ker je to že jasno izkazano.

Za vse druge upravne postopke ZUP določa obvezno izjavo stranke pred izdajo končne odločitve. Pravici do izjave ustreza obveza organa, da se opredeli do njenih navedb, torej da stranko 'sliši' (Kovač, 2013, str. 1). Pravica biti slišan je širši pojem od pravice do izjave in zajema vrsto elementov, poleg možnosti sodelovanja v dokaznem in ugotovitvenem postopku še pravico do rabe maternega jezika, vpogleda do gradiv v postopku, pravila glede obveščanja, vročanja in zastopanja strank ter druge elemente, ki se nanašajo na varstvo pravic kot tudi zakonitosti. Ali je sodišče res slišalo stranko, je v največji meri razvidno iz obrazložitve njegove odločitve, v kateri pojasni, katere dokaze, okoliščine in navedbe je upoštevalo pri rešitvi zadeve. Šteje se, da je bila stranki dana pravica do izjave, če se je imela možnost izjaviti pisno ali ustno. Stranka ima pravico izjaviti se tudi v pisni obliki, ne samo ustno. Kršitev načela zaslišanja stranke ni podana, kadar se ustna obravnava ne izvede, če se je imela stranka možnost izjaviti pisno (odločba št. Up-758/06). Organ, ki odloča, mora stranki omogočiti, da poda svoje stališče o bistvenih dokumentih in ugotovitvah, stranka pa se sama odloči, ali bo to pravico izkoristila ali ne.

5.2.1.1 Kontradiktornost v dokaznem postopku

Z ustavno pritožbo se navadno izpodbija sodba vrhovnega ali upravnega sodišča, izjemoma se lahko izpodbija tudi sam upravni akt. Omenjeno je pomembno, ker so pravice strank v dokaznem postopku, ki ga izvaja sodišče, nekoliko omejene. V upravnem sporu se navadno odloči na podlagi dejstev, ugotovljenih v dokaznem postopku, ter po izvedeni glavni obravnavi. Stranka lahko predlaga dokaze, ki so obstajali že na prvi stopnji odločanja, pa jih takrat upravičeno ni mogla predložiti. Če so imele predlagane dokaze možnost navajati in izvajati v tem postopku, jih v upravnem sporu ne morejo več predlagati. Kljub temu pa lahko upravno sodišče v sporu polne jurisdikcije izvede vse dokaze, za katere oceni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve. V upravnem sporu mora imeti stranka pravico izjaviti se o ugotovitvah upravnega sodišča. Sodišče ni vezano na dokazne predloge strank, izvede lahko vse, za katere oceni, da bodo pojasnili dejansko stanje, tudi tiste, ki jih je že presojal upravni organ, če se izkaže smiselnost ponovne presoje. Dokaze, ki jih sodišče ne upošteva, zavrne s sklepom, ki ga mora ustno obrazložiti. Da sodišču ni treba izvesti vseh predloženih dokazov, je potrdilo tudi ustavno sodišče s sklepom št. Up-1030/06. Ustavni pritožnik je želel izpodbijati odločitev upravnega sodišča, da ne bo uporabilo dodatnega izvedeniškega mnenja, saj je bilo to že vključeno v mnenje zdravniške komisije, zato je upravno sodišče zavrnilo izvedbo tega dokaza. Ustavno sodišče je pritrnilo njegovi odločitvi, ustavne pritožbe pa ni sprejelo v obravnavo z naslednjo obrazložitvijo: »Iz 22. člena ustave izhaja zahteva po kontradiktornem postopku. Ta se mora odražati tudi v dokaznem postopku. Vendar ustavna jamstva, ki jih vsebuje 22. člen ustave, sodišča ne zavezujejo, da izvede vse dokaze, ki jih stranka predlaga. Če sodišče razumno oceni in obrazloži, da nekateri dokazi niso potrebni ali da je neko dejstvo že dokazano, nadaljnjih dokazov ni dolžno izvajati.«

Vsem strankam upravnega spora mora torej biti omogočeno predstaviti svoja stališča in dokaze pod enakimi pogoji, kot veljajo za druge stranke v postopku. Te zahteve se nanašajo tudi na izvedbo glavne obravnave v dokaznem postopku, v katerem lahko stranke predložijo nove dokaze, navajajo nova dejstva, zaslišijo izvedence in priče ter tako

poskušajo razjasniti dejansko stanje, na podlagi katerega bo organ oziroma sodišče podal/-o svojo odločitev. Upravno sodišče odloči brez izvedene glavne obravnave, kadar dejansko stanje ni sporno, in v nekaterih drugih primerih, v katerih izjava stranke ni potrebna in nujna za odločitev. Če se ustavni pritožnik sklicuje na kršitev pravice do izjave zaradi neizvedbe glavne obravnave, mora njeno izvedbo zahtevati že v upravnih postopkih, kršitev pravice do izjave pa v sodnih postopkih. Ustavno sodišče je ugotovilo, da upravno sodišče ni kršilo enakega varstva pravic, s tem ko ni razpisalo glavne obravnave, saj je pritožnik ni izrecno zahteval niti ni izpodbijal pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja. Vrhovno sodišče pa mora izvesti glavno obravnavo samo, če razveljavi sklep sodišča prve stopnje in samo odloči o zadevi (sklep št. Up-207/04). Stranka lahko zahteva izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, vendar je sodišče ni dolžno izpeljati, če ji ne uspe verjetno izkazati, da so predlagana dejstva in dokazi pomembni za razjasnitev stanja zadeve. Pravica strank do izvedbe glavne obravnave na zahtevo ni absolutna pravica; obravnava se izvede, če stranka poda predlog za njeno izvedbo ter z verjetnostjo izkaže obstoj in pravno relevantnost predloženih dokazov (odločba št. Up-1055/05). Strankin predlog mora biti ustrezno obrazložen (odločba št. Up-2012/08). Sodišče sicer lahko zavrne predložene dokaze, vendar je zavrnitev dopustna in skladna z načelom kontradiktornosti le, če temelji na ustavno sprejemljivih razlogih. Omejitve načela kontradiktornosti zasledimo tudi v 58. členu ZUS, ki določa, da se glavna obravnava izvede tudi v odsotnosti toženca, tožnika ali pa celo vseh strank; v pritožbenem postopku vrhovnemu sodišču ni treba izvajati glavne obravnave v primerih, določenih v 80. členu ZUS, revizijski postopki pa sploh ne predvidevajo izvedbe glavne obravnave. Navedene omejitve omogočijo hitrejši tek sodnih postopkov in posledično hitrejše odločanje. Tako se uresničuje pravica do poštenega sojenja iz 6. člena EKČP. Ustavno sodišče, podobno kot evropsko sodišče, presoja odločitve vseh instančnih organov in sodišč. V odločbi, št. Up-1229/06, je ustavno sodišče ugotovilo, da je enako varstvo pravic najprej prekršilo ministrstvo za notranje zadeve, s tem ko pritožniku ni omogočilo izjaviti se o vseh relevantnih dejstvih in okoliščinah, vrhovno sodišče pa je spregledalo to kršitev, ki bi jo sicer lahko odpravilo tako, da bi razveljavilo nezakonito sodbo in vrnilo zadevo v ponovno odločanje pristojnemu sodišču. Kadar upravno sodišče odloča v sporu polne jurisdikcije, torej da samo izvaja dokaze in ugotavlja dejansko stanje, mora stranki omogočiti, da se seznanijo z ugotovitvami in vsemi dokumenti, ključnimi za odločitev. V konkretnem primeru to stranki ni bilo zagotovljeno, zato je ustavno sodišče sodbo vrhovnega sodišča razveljavilo in zadevo vrnilo vrhovnemu sodišču v novo odločanje (odločba št. Up-778/04).

5.2.1.2 Kontradiktornost pri izdaji začasnih odredb

V upravnem sporu vložena tožba navadno ne zadrži izvršitve izpodbijanega upravnega akta. Če bi se z izvršitvijo akta pritožniku storila nepopravljiva škoda, lahko ta zahteva odložitev njegove izvršitve (neprava začasna odredba), v dlje časa trajajočih pravnih razmerjih oziroma kadar se lahko pričakuje dolgo odločanje, pa tudi začasno odločitev v sporu oziroma začasno ureditev stanja (prava začasna odredba). Pred izdajo začasne odredbe ni potrebno, da se preostale stranke izjavijo; tu pride do omejitve ene pravice (pravice do kontradiktornosti) zaradi zaščite drugih pravic. Upravno sodišče ima namreč

samo sedem dni časa, da odloči o odredbi, zato tudi s tega vidika ni smiselno niti mogoče (upoštevaje dejstvo, da mora organ stranko na določeno dejanje v postopku, na primer glavno obravnavo, pozvati vsaj osem dni pred izvedbo oziroma ji mora dati dovolj časa, da sporoči svoje stališče) uresničevati te pravice. Stranke lahko vložijo pritožbo zoper sklep o izdaji začasne odredbe, hkrati pa lahko upravno sodišče tožniku določi, da jamči za škodo, ki bi lahko nastala nasprotni stranki zaradi njene izdaje.

V zadevi, št. Up-111/98, je ustavni pritožni zatrjeval, da mu je upravno sodišče s sklepom kršilo pravico do enakosti pred zakonom in pravico do enakega varstva pravic, s tem ko pred odločitvijo o začasni odredbi ni razpisalo naroka. Ustavno sodišče je njegove argumente štelo kot neutemeljene, saj »je postopek za izdajo začasnih odredb hiter postopek, v katerem so zahteve glede zagotavljanja kontradiktornosti prilagojene naravi tega postopka. Za odločitev o predlogu za izdajo začasne odredbe ZUS predpisuje zelo kratek rok, sodišče pa o predlogu lahko odloči brez naroka. Iz obrazložitve izpodbijanega sklepa upravnega sodišča tudi ni razvidno, da bi se upravno sodišče pri ugotavljanju, ali je pritožnikov predlog za začasno zadržanje utemeljen ali ne, sklicevalo na odločbo ustavnega sodišča ali navedbe iz nje. Neutemeljeno je zato pritožnikovo zatrjevanje, da bi mu morala biti zaradi zagotavljanja kontradiktornosti postopka pred upravnim sodiščem dana možnost, da zavzame stališče do odločbe ustavnega sodišča.« S temi argumenti je ustavno sodišče odločilo, da se pritožba ne sprejme v nadaljnjo obravnavo.

5.2.1.3 Izjava stranke v dokaznem postopku

Postopek dokazovanja je najpomembnejši del upravnega odločanja o posameznikovih upravičenjih oziroma obveznostih; v tem delu prideta pravica do izjave in enakopravne obravnave najbolj do izraza, ker je treba pred izdajo odločbe stranki dopustiti, da se izjavi o vsebini, ugotovitvah, uporabljenih in izvedenih dokaznih sredstvih ter o vsem drugem, kar vpliva na končno odločitev organa. Z vidika enakega varstva pravic pa je pomembno, da imajo stranke v upravnih zadevah enake možnosti glede vlaganja in predlaganja dokazov pa tudi glede izjave o dokaznem gradivu. Omejitev izvajanja dokazov in pravice do izjave mora imeti podlago v ustavi. Pogost vzrok omejevanja ustavnih pravic je zaščita javne koristi na področju socialne varnosti, pokojnin in drugih prejemkov ter podobno. Trenutno je zelo aktualna davčna korist države, povezana s proračunskim primanjkljajem. Zakonodajalec je na področju davkov sprejel zakonodajo, s katero je opredelil, da se davčna obveznost primarno izkazuje z listinami, torej z evidencami, s poslovnimi knjigami in knjigovodskimi listinami, ki izkazujejo prihodke in odhodke davčnih zavezancev, na predlog zavezanca pa se lahko izvedejo tudi drugi dokazi. Splošni zakon s področja upravnih postopkov v 139. členu določa, da se v upravnih postopkih kot dokaz uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja stvari in kar ustreza posameznemu primeru, zlasti pa listine, priče, izjave strank, izvedence in ogleda (2. odst. 164. člena ZUP). Uradna oseba, ki vodi postopek, presodi, katere dokaze je treba izvesti, uradna dolžnost pa ji nalaga, da izvede vse dokaze, ki bi prispevali k razjasnitvi zadeve in ugotovitvi resničnega dejanskega stanja (2. odst. 139. člena ZUP). Izmed vseh dopustnih dokaznih sredstev je izjava stranke subsidiarno dokazno gradivo, ki se uporabi v manj pomembnih zadevah, če naj bi se neko dejstvo sicer dokazovalo z zaslišanjem priče, ki živi v kraju, oddaljenem od

sedeža organa, ali če bi bilo sicer zaradi iskanja drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke pa tudi kadar za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov (1. odst. 188. člena ZUP). V davčnem postopku je uporaba izjave stranke kot dokaza izključena, saj se dejansko stanje ugotavlja samo z listinami, to izključitev pa je potrdilo tudi ustavno sodišče, saj naj bi se tako zavarovalo davčno korist države. Takšno stališče ustavnega sodišča je po Čebuljevem mnenju sporno, saj ne zadosti merilom sorazmernosti, pravilno dejansko stanje pa se najbolj verodostojno in zanesljivo ugotovi na podlagi vseh razpoložljivih dokazov, vključno z izjavo stranke (Čebulj, 2013, str. 5–7).

V ustavni pritožbi, št. Up-220/05, je ustavni pritožnik kršitev 22. člena ustave utemeljeval z argumenti, da odločitev obeh rednih sodišč temelji na poročilu, ki vsebuje protipravno pridobljene priloge, o katerih pa sodišči nista odločila. V upravnem sporu bi moralo ministrstvo sporno prilogo predložiti med dokazno gradivo, da bi sodišče presodilo pritožnikove navedbe o njeni zakonitosti. Ministrstvo priloge ni posredovalo sodišču, zato je to odločilo skladno z 38. členom ZUS-1. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je bilo to ravnanje sicer zakonito in skladno z določbami ZUS-a, a v nasprotju z ustavnimi zahtevami po enakem varstvu pravic. Pravica stranke do izjave se v dokaznem postopku uresničuje tudi tako, da sme predlagati dokaze in njihovo izvedbo, kar je bilo ustavnemu pritožniku v konkretnem primeru onemogočeno. »Pravica predlagati dokaze in si zagotoviti njihovo izvajanje v sodnem postopku je del pravice do izjave in je varovana z 22. členom ustave. Ta pravica sicer ni neomejena, morebitne omejitve pa ne smejo iti na škodo zahteve po enakopravnem položaju (enakosti orožij) strank, ki v postopku nastopajo. Če dokaza, ki bi bil v prid stranki, ki ga predlaga, ni mogoče izvesti zaradi razloga, ki ni na njeni strani, to njenega položaja ne sme poslabšati. V obrazložitvah obeh sodb ni navedb, da bi toženec (ministrstvo za notranje zadeve) sodišče obvestil o tem, da teh prilog ne more poslati, kar pomeni, da je sodiščema za odločanje samo na podlagi izvedenega dokaza (poslanega nepopolnega poročila) zadoščalo dejstvo, da toženec ni predložil vseh spisov. Vrhovno sodišče je možnost takega odločanja pojasnilo z določbo četrtega odstavka 36. člena ZUS. Ta določba je procesne narave. Glede na trditve v ustavni pritožbi je treba preizkusiti, ali ni razloga zakonske norme, ki jo je dalo vrhovno sodišče v izpodbijani sodbi, neskladna s pravico iz 22. člena ustave, kot to zatrjuje pritožnik. Določba četrtega odstavka 36. člena ZUS je sodiščem dajala možnost, da odločajo, tudi če sodišču tožena stranka ni poslala spisov zadeve ali če je poslala le del spisov. Vrhovno sodišče je, izhajajoč iz prej navedene določbe ZUS, v obrazložitvi sodbe pravilnost sodbe sodišča prve stopnje utemeljilo z razlago, da o prilogah k poročilu to sodišče ni moglo odločiti, ker z njimi ni razpolagalo. Tako stališče za pritožnika, ki je zatrjeval, da priloge vsebujejo pomembne dokaze o kršitvah človekovih pravic, pomeni omejitev dostopa do dokazov in njihovega izvajanja ter s tem kršitev pravice do izjave (22. člen ustave). Omejitev glede na naravo upravnega spora in glede na položaj strank v njem posega v enakost orožij strank, saj tožniku kot šibkejši strani v sporu dejansko onemogoča uveljavljanje varstva pravic.« (odločba št. Up-220/05)

V predstavljeni odločbi je ustavno sodišče presodilo, da je omejitev dostopa do dokaznega gradiva, na katero se je skliceval ustavni pritožnik, neustavna. Omejitve ustavnih pravic so

sicer dopustne, vendar samo, če so legitimne in zasledujejo stvarno upravičen, realen cilj, hkrati pa ne smejo prekomerno poseči v pravice drugih. To se preveri s testom sorazmernosti. Z njim se preizkusita nujnost in primernost posega ter sorazmerje med predlaganim posegom v človekovo pravico in ciljem oziroma koristmi, ki naj bi jih z omejitvijo pridobili (Čebulj, 2012, str. 15). Ustavno sodišče je opredelilo kot ustavno dopusten poseg v pravico do izjave v pravnih postopkih in odločitev tudi brez udeležbe stranke na glavni obravnavi, če stranka neupravičeno ovira oziroma z zaostanki upočasnjuje sodni postopek. Tako se pospeši sodno odločanje, hkrati pa se drugim strankam v postopku omogoči, da učinkovito uveljavijo pravico do sodnega varstva v razumnem času, kar izhaja tudi iz 6. člena EKČP (odločba št. U-I-164/09 z dne 4. 2. 2010).

5.2.1.4 Zakonske domneve

Glede dokazovanja dejstev, katerih obstoj zakon domneva, ZUP določa, da jih ni treba dokazovati, mora pa biti dovoljeno dokazovati, da ne obstajajo, če ni z zakonom drugače določeno (tretji odstavek 165. člena ZUP). Ker pritožniku v upravnem postopku zaradi napačne uporabe tretjega odstavka 63. člena ZDen ni bilo dovoljeno dokazovati, da dejstva, katerih obstoj zakon domneva (nelojalnost), ne obstajajo, upravno in vrhovno sodišče pa pri odločanju o pritožnikovi tožbi in pritožbi tega nista upoštevali in kršitve nista odpravili, je bila pritožniku kršena pravica iz 22. člena ustave. Ustavno sodišče je razveljavilo sodbi upravnega in vrhovnega sodišča ter odpravilo odločbi upravnih organov prve in druge stopnje. Zadevo je vrnilo v novo odločanje pristojnemu organu prve stopnje. V ponovljenem postopku bo moral upravni organ upoštevati, da določba tretjega odstavka 63. člena ZDen vsebuje domnevo nelojalnosti, ki je izpodbojna. Breme dokazovanja se drugače kakor pri dokazovanju drugih dejstev v upravnem postopku prevladi s tistega, ki zatrjuje obstoj določenega dejstva, na tistega, ki zatrjuje, da dejstvo ne obstaja – v tem primeru torej na stranko. V ponovljenem postopku bo imel pritožnik možnost dokazovati, da njegova nelojalnost ni obstajala. Pristojni organ pa bo moral na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka odločiti o tem, ali je pritožnik dokazal, da njegova nelojalnost ni obstajala (10. člen ZUP). Pri tem bo moral upoštevati tudi takratno pritožnikovo starost. Šele na podlagi take presoje bo upravni organ lahko odločil, ali se pritožnik šteje za jugoslovanskega državljan. Pristojni upravni organ mora izdati nov upravni akt v tridesetih dneh od dneva vročitve te odločbe. Ta rok se lahko podaljša le, če pritožnik izkaže, da za pridobitev dokazov potrebuje daljši rok.

Stranka ima tako v upravnih postopkih možnost izjaviti se o vseh predloženih dokazih, hkrati pa tudi predložiti dokaze, ki jih ZUP šteje kot dopustne in legitimne za obravnavo. Ni treba dokazovati splošno znanih dejstev in zakonskih domnev, pri čemer mora biti pri tem omogočeno dokazovati njihov neobstoj. Če upravni organ ali pristojno sodišče stranki ne omogoči pravice, da izpodbija obstoj zakonske domneve, s svojim ravnanjem krši pritožnikovo pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave (odločba št. Up-461/01).

5.2.2 OBRAZLOŽITEV ODLOČITEV

Obvezni sestavni in tudi najobsežnejši del vsake upravne odločbe je tisti, v katerem organ stranko seznanja z razlogi za njegovo odločitev. V tem delu se namreč izkaže pravna prepričljivost, pravna argumentiranost odločitve, ki se kaže tudi v zahtevi po enakem odločanju v enakih oz. primerljivih primerih (Pavčnik, 2002, str. 415). Organi morajo v tem delu izkazati, da so glede na resnično in pravilno ugotovljeno dejansko stanje uporabili pravilno pravno normo in na tej podlagi izdali posamični upravni akt oziroma sodbo, ki ustreza ustavnim in zakonskim zahtevam po skladnosti upravnih aktov z ustavo in zakoni. Na tej podlagi stranka lažje uporabi primerno pravno sredstvo, ki doseže svoj namen (to je učinkovitost); če stranka uspešno uveljavi oziroma zavaruje svoje pravice, hkrati pa tudi organ, ki odloča o teh pravnih sredstvih, iz obrazložitve razbere, ali je organ odločal skladno s predpisi in je torej njegova odločitev pravilna. Ustrezno argumentirana in prepričljiva pojasnitev razlogov, ki izključi pristransko in arbitrarno odločanje ter dokaže, da je organ resnično ugotovil pravo dejansko stanje in na tej podlagi izdal zakonit akt, naj bi dosegla, da stranka sprejme in razume odločitev organa kot edino pravilno (Kovač, 2005, str. 7). Obrazložitev sodne odločbe predstavlja samostojno in avtohtono prvo pravico do poštenega sojenja in je vrednota per se, tj. ustavno varovana procesna pravica. Sodnik Zobec v ločenem mnenju predstavi svoj vidik pomembnosti argumentirane odločbe; obrazložitev šteje kot pravno sredstvo, sredstvo pravičnosti, s katerim se uresničuje tudi javnost sojenja in s katerim se omejuje sodna oblast (pritrnilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi, št. Up-147/09). Ustrezna argumentacija pa pripomore k boljši obrambi in zaščiti posameznikovih pravic in interesov. Seznanitev s ključnimi dokazi in z ugotovitvami je namreč bistvena prvina enakega varstva pravic, ki vpliva tudi na uspeh v postopkih s pravnimi sredstvi. S pomanjkljivo obrazložitvijo so pravna sredstva le navidezna (odločba št. Up-149/99).

Zakon o upravnem postopku pravice do obrazložitve ni vključil med temeljna načela²¹, je pa obrazložitev odločbe ena izmed sestavin vsake upravne odločbe ter tudi sodbe upravnega in vrhovnega sodišča. Stranka ima tako pravico zahtevati in pričakovati, da bo organ argumentirano pojasnil svojo odločitev, vendar pa pravica zahtevati obrazložitev ne pomeni zahtevati obrazložitev, ki bo določena in konkretno opredeljena; zadošča, da upravni organ navede le nosilne, bistvene, ključne razloge za odločitev (odločba št. Up-2/94). Obrazložitev pa mora biti konkretna, jasna in argumentirana (odločba št. Up-211/04). Sodišče mora svojo odločitev utemeljiti s pravnimi argumenti, na podlagi katerih izkaže, da je odločilo skladno z zakonom in ne skladno z drugimi merili, ki jih ne bi smelo upoštevati. Obrazložitev mora biti podprta z razumnimi in logičnimi pravnimi argumenti (sklep št. Up-702/03). Vsebinsko popolna obrazložitev namreč nudi podlago za vložitev pravnih sredstev zoper odločitev organa, ki pa postanejo le navidezno učinkovita, kadar je obrazložitev pomanjkljiva, saj se stranka ne more sklicevati na razloge v njej. Stopnja podrobnosti, s katero mora biti obrazložena odločba, je zato določena s tistim, kar zahteva učinkovito pravno sredstvo zoper odločbo v vsakem posameznem primeru (tako ustavno

²¹Resolucija Sveta Evrope je seznanitev strank z razlogi za odločitev vključila med temeljna načela upravnega delovanja.

sodišče v odločbi št. Up-296/98). S pravnimi sredstvi se sicer izpodbija odločitev, torej izrek odločbe oziroma sodbe, vendar pa stranka ne more učinkovito izpodbijati odločitve, če ne ve, zakaj je organ/sodišče odločil/-o tako, kot je, če je uporabil/-o pravo zakonsko določbo, se je držal/-o okvira pooblastila, je upošteval/-o procesne garancije in ugotovil/-o resnično dejansko stanje, morebiti posegel/-lo v zadevo zunaj svoje pristojnosti itn.

Končna odločitev mora biti skladna z obrazložitvijo, sicer je odločitev lahko samovoljna. Kot taka pa se izreče tudi odločitev, ki ni primerno utemeljena in pojasnjena. Upravnemu sodišču ni treba posebej pojasnjevati svoje odločitve, kadar odloči podobno ali enako kot upravni organ. Obrazložitev sklepov sodišča je potrebna, če se je zoper sklep mogoče pritožiti ali če se z njim odloči o pravnem sredstvu (ZUS-1, 71. člen). Instančnemu sodišču pa ni treba ponavljati razlogov upravnega organa ali nižjega sodišča, če se z njimi strinja in so ti zadostno argumentirani. Dovolj je, da v obrazložitvi navede, da se strinja z njimi oz. se nanje sklicuje v svoji sodbi (gl. npr. odločbo US v zadevi, št. U-I-50/08, Up-2177/08).

Redna sodišča se morajo v svojih postopkih opredeliti do bistvenih navedb in očitkov strank. Obveznost opredelitve se nanaša tudi na očitke o kršitvah človekovih pravic in svoboščin. Ustavno sodišče namreč pričakuje, da se bodo redna sodišča opredelila do vseh upoštevnih pravnih ugovorov stranke in zatrjevanj kršitev ustavno zagotovljenih človekovih pravic. Navedeno se nanaša tudi na očitke o neustavnosti zakonov. To pomeni, da morajo redna sodišča pred ustavnim sodiščem sprožiti zahtevo za presojo ustavnosti spornih zakonskih določb, neutemeljene in nesporne očitke pa morajo s prepričljivimi argumenti zavrniti (odločba št. Up-1136/11). V pritožbenem postopku zoper sodbo upravnega sodišča, v kateri vrhovno sodišče samo odloči o sporu, ustavno sodišče zahteva, da se mora vrhovno sodišče v obrazložitvi opredeliti do pritožbenih razlogov, ki jih zatrjuje pritožnik, pa tudi do tožbenih navedb, ki jih je pritožnik zatrjeval že v tožbi pred upravnim sodiščem (odločba ustavnega sodišča Up-958/09, U-I-199/09, tudi odločba št. Up-897/11). Pravočasno in pravilno ukrepanje ter odgovor na pritožnikove očitke o neustavnosti so namreč podlaga za pravično in pošteno sojenje. Ni pa ustavna zahteva, da je odgovor izrecen in neposreden. Sodišče zadosti standardom 22. člena glede obrazložitve, tudi če se sicer izrecno ne opredeli do revizijskih očitkov pritožnika, a je iz obrazložitve mogoče razbrati, da se z njimi ne strinja (odločba št. Up-80/03). Prav tako instančnemu sodišču ni treba ponovno navajati razlogov, ki jih je v obrazložitvi opredelil upravni organ ali nižje sodišče, če se z njimi strinja in se nanje sklicuje.

Ustavni pritožniki v ustavnih pritožbah večkrat izražajo svoje nestrinjanje z odločitvami rednih sodišč, to pa po stališču ustavnega sodišča ni zadosten razlog za ugoditev ustavni pritožbi. Pritožnik mora dokazati, da je odločitev oziroma nedelovanje organa posegla/-o v njegovo človekovo pravico. Dolžnost rednih sodišč je ustrezna obrazložitev svojih odločitev, v katerih argumentirano pojasnijo, kateri dokazi, dejstva in okoliščine so jih gnali v takšno odločitev. Da sodišče zadosti garancijam enakega varstva pravic glede obrazložitve, ni potrebno, da se stranka strinja z argumenti sodišča, niti ni nujno, da je odločba vsebinsko pravilna (izjema je seveda samovoljna odločba); zadošča ustrezna argumentacija (odklonilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi, št. Up-2414/08).

Pravi pomen obrazložitve pa je v tem, da stranko seznaniti z argumenti, ki so sodišče vodili h končni odločitvi; javnost sodb omogoča seznanitev tudi širše javnosti z argumentacijo, izpostavljen pa naj bo zlasti t. i. 'pomiritveni učinek' sodbe, ki naj bi stranki, ki je izgubila v sporu, prispeval vsaj minimalno mero zadoščenja oziroma sprejemljivosti odločitve (gl. na primer ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi, št. Up-147/09). Zadostna argumentacija pa tudi, kot je razvidno iz številnih odločitev ustavnega sodišča, izključuje sum arbitrarnega odločanja rednih sodišč, ki tako dokažejo, da je njihova odločitev pravilna.

5.2.2.1 Obrazložitev odločbe, izdane na podlagi diskrecijske pravice, in nedoločeni pravni pojmi

Na upravnem področju je ustavno sodišče presojalo kar nekaj ustavnih pritožb²², ki se nanašajo na postopke pridobitve državljanstva Republike Slovenije, v katerih imajo upravni organ diskrecijo pri podeljevanju državljanstev. Ustavni pritožniki so največkrat zatrjevali, da je odločitev upravnega organa in sodišč pomanjkljivo obrazložena. Odločanje na podlagi prostega preudarka predstavlja izjemo od načela zakonitosti, kar pa ne pomeni, da organi ob tem niso zavezani upoštevati predpisov, ampak morajo odločiti izključno v okviru danega pooblastila, obrazložitev pa mora biti še posebej izčrpna in podrobna. Upravni organ mora zato v odločbi, izdani po prostem preudarku, oblikovati oceno zakonskega dejanskega stanja, navesti stanje stvari, pomembno za zakonito in pravilno odločbo, dokaze, ki utemeljujejo obstoj teh dejstev, in preudarke, ki so upravni organ vodili pri odločanju. Odločanje po prostem preudarku terja še toliko podrobnejšo in utemeljeno obrazložitev, saj mora organ argumentirati, zakaj je izbrana odločitev prava in najprimernejša glede na ugotovljeno dejansko stanje. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je upravni organ v postopku izdaje upravnega akta po diskrecijski pravici ravnal v nasprotju z načelom enakega varstva pravic, saj ni opredelil, kdaj šteje sprejem vlagatelja v državljanstvo kot nevarnost za državo ter javni red in mir, pozneje pa je kršitev storilo tudi upravno sodišče, ko je samo ugotavljalo dejansko stanje in dejstva, ki bi jih moral ugotoviti že upravni organ v svojem postopku. Ustavno sodišče se je postavilo na stališče, da mora upravni organ v vseh odločbah, izdanih na podlagi diskrecijske pravice in kjer je dejansko stanje opisano z nedoločenimi pravnimi pojmi, v obrazložitvi takšne odločbe obvezno navesti odločilna dejstva in preudarke, na podlagi katerih je odločil. Sklicevanje na ugotovitve in dokaze v tem primeru ne zadošča (odločba št. Up-84/94). Hkrati mora organ v obrazložitvi pojasniti, na kateri zakonski podlagi je odločal, ter utemeljiti, da končna odločitev sloni na danem pooblastilu.

Ustavno sodišče je v zadevi, št. Up-290/96, presojalo in tudi ugotovilo kršitev upravnega organa in sodišč zaradi pomanjkljive obrazložitve svojih odločitev o zavrniti sprejema v državljanstvo RS. »Da lahko sodišče sploh presoja zakonitost odločbe upravnega organa, morajo ta v njej navesti: 1) hipotetično zakonsko dejansko stanje (v tem okviru mora upravni organ, ki odloča o izpolnjenosti predpostavk iz prvega odstavka 40. člena ZDRS,

²²Glej na primer: Up-2/99-11 z dne 15. 3. 2001, Up-77/94 z dne 16. 9. 1997, Up-290/96 z dne 11. 2. 1999 in še druge.

navesti, katero vsebino je dal pojmu dejanskega življenja v Republiki Sloveniji); 2) dejansko stanje stvari, pomembno za zakonito in pravilno odločbo; 3) dokaze, ki utemeljujejo obstoj teh dejstev; 4) razloge, ki so bili odločilni pri presoji dokazov. Če je obrazložitev pomanjkljiva, so lahko zagotovljena pravna sredstva le navidezna.« (odločba št. Up-290/96).

Navedena odločitev ustavnega sodišča združuje diskrecijsko pravico ter uporabo in razlago nedoločenih pravnih pojmov v postopku sprejema v državljanstvo Republike Slovenije. Razlika med obema pojmomoma je v tem, da pri diskreciji upravni organ opredeli dejansko stanje in nato izbere eno izmed več mogočih in zakonitih rešitev postopka, s pomočjo nedoločenih pravnih pojmov pa organ definira dejansko stanje. Ustavno sodišče meni, da mora upravni organ v obeh primerih podrobno in utemeljeno obrazložiti in pojasniti, katero vsebino je dal nedoločenim pravnim pojmom, ter dejstva in preudarke, ki so organ vodili k sprejetju odločitvi. Če organ ne obrazloži svoje odločitve dovolj izčrpno in podrobno, stranke ne prikrajša samo za pravice iz 22. člena, ampak tudi do pravice do pravnega sredstva, saj brez seznanitve s ključnimi razlogi za odločitev stranka ne more učinkovito obraniti in varovati svojih pravnih interesov (odločba št. Up-2/99). Stranke se običajno v pritožbi zoper odločitve upravnih organov sklicujejo na razloge, ki jih organ navede v obrazložitvi, in če teh razlogov ne pozna, tudi ne more učinkovito in uspešno izpodbijati upravnega akta.

5.2.2.2 Obveznost seznanitve in opredelitve do ključnih dejstev in okoliščin

Obveznost sodišč, da se opredelijo do upoštevanih strankinih ugovorov, navedb in trditev, izhaja iz pravice strank do vsebinsko polnega dialoga s sodiščem, ki je izraz pravice do enakosti pred zakonom. Sodišče zadosti tej zahtevi, če vse navedbe stranke vzame na znanje, pretehta njihovo relevantnost in se do tistih navedb, ki so relevantne za odločitev, v obrazložitvi odločitve tudi opredeli (sklep št. Up-25/03).

Kadar sodišče samo ugotavlja dejansko stanje in stranke v ta namen predlagajo dokazila ter pojasnjujejo okoliščine, je njegova naloga, da pregleda in prouči vse predloge, navedbe in argumente ter se do njih opredeli. Ob tem mora stranko seznaniti o tem, katere dokaze je izločilo, katere upoštevalo in čemu se je tako odločilo. Hkrati ustavno sodišče zahteva, da je dokazni postopek izpeljan enakopravno, upošteva načelo enakosti orožij med strankami (sklep št. Up-297/02-8). Sodišče pregleda vse predložene dokaze in podane izjave ter pretehta okoliščine vsakega primera posebej, nato pa stranko obvesti, kako je ocenilo posamezne dokazne predloge in navedbe (kot uporabne, verodostojne, ključne za rešitev primera oziroma nebistvene za odločitev v zadevi). Vsaka stranka ima namreč pravico do povratne informacije sodišča o njenih vloženi predlogih, podanih dokaznih predlogih in navedbah. S tem ko sodišče stranko seznanja, da ni prezrlo in ignoriralo njenih argumentov, pripomore k zagotovitvi poštenega sojenja pa tudi k ohranitvi zaupanja v sodno vejo oblasti (odločba, št. Up-373/97).

Kadar vrhovno sodišče v pritožbenem postopku samo odloči o zadevi, mora v obrazložitvi sodbe odgovoriti ne samo na pritožbene navedbe, ampak tudi na vse upoštevne tožbene

navedbe (gl. na primer odločbo, št. Up-958/09, U-I-199/09, in odločbo, št. Up-897/11). To stori, preden dokončno odloči. Pri tem tudi ni nujno, da je opredelitev do navedbe stranke izrecna; zadostuje že, da odgovor smiselno izhaja iz obrazložitve. Prav tako pritožbeno sodišče ni dolžno ponavljati materialnopravnih razlogov za odločitev, s katero se strinja, če je obrazložitev nižje stopnje dovolj izčrpna in popolna (odločba št. Up-2012/08-18). Ustavno sodišče, podobno kot Evropsko sodišče za človekove pravice, ugotovi, da stranki ni bila kršena pravica do vsebinsko polnega dialoga s sodiščem, če se upravno sodišče ne opredeli do vseh očitkov in navedb, če to stori vrhovno sodišče v svoji sodbi (odločba št. U-I-50/08-16 in Up-2177/08-16). Morebitne pomanjkljivosti oziroma kršitve se namreč lahko odpravijo v postopkih s pravnimi sredstvi, zato ni smiselno, da bi ustavno presojo in ugotavljanje kršitve nižjega sodišča, če je bila ta pozneje učinkovito odpravljena.

Upravno sodišče presodi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb, pri tem pa ni vezano na dokazne predloge niti tožbene razloge, kar pomeni, da tožniku ni treba izrecno opredeliti, kateri tožbeni razlog uveljavlja v tožbi; upravno sodišče jih pozna in jih lahko samo izlušči iz obravnave zadeve. Redna sodišča pa se morajo v vsakem primeru opredeliti do zatrjevanih kršitev ustavnih pravic. V zadevi, št. Up-1618/08, je ustavni pritožnik izpodbijal ustavnost izvrševanja obiskov v priporu. Pritožnik je zatrjeval, da mu je bilo s posebnim režimom izvrševanja obiskov poseženo v ustavno pravico iz 27. člena ustave, ni pa se izrecno in neposredno skliceval na kršitev pravice do družinskega življenja. Zatrjeval pa je, da mu dani režim ne omogoča neposrednega stika z družino. Upravno sodišče se je opredelilo samo do zatrjevané kršitve 27. člena ustave, medtem ko je druge navedbe pritožnika prezrlo. S tem je po mnenju ustavnega sodišča prekršilo pravico do enakega varstva pravic. »Pritožnik je v tožbi navajal, da mu sporni režim izvajanja pripora onemogoča neposreden stik z ženo in otroki. Jasno je navedel, da želi doseči obiske žene in mladoletnih otrok brez steklene pregrade. Navaja, da prepoved stikov z mladoletnimi otroki v prostoru brez predelnega stekla ni sorazmeren ukrep, ker stik z njimi ne more povečati nevarnosti pobega. Meni, da ne obstajajo okoliščine, ki bi upravičevale prepoved neposrednega stika z mladoletnimi otroki. Po mnenju ustavnega sodišča je pritožnik s temi navedbami v tožbi smiselno zatrjeval tudi poseg v pravico do družinskega življenja, zato bi morale upravno sodišče presoditi, ali poseben režim izvrševanja obiskov v priporu, ki velja tudi za ožje družinske člane, ne pomeni nesorazmernega posega v pravico do družinskega življenja. Ker upravno sodišče ni vezano na pravno kvalifikacijo, ki jo navede tožnik v tožbi, bi se upravno sodišče, čeprav pritožnik ni izrecno zatrjeval, da sporni ukrep posega v njegovo pravico do družinskega življenja, morale opredeliti tudi do očitkov pritožnika, da niso podani razlogi za tako strogo omejitev stikov med njim ter njegovo ženo in otroki. Upravno sodišče ni odgovorilo na te navedbe pritožnika, ki bi bile lahko upoštevne za odločitev, zato je prikrajšalo pritožnika za obrazloženo sodno odločbo in s tem kršilo njegovo pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave« (odločba št. Up-1618/08).

Ustavno sodišče je kot usmeritev, ki služi pri oblikovanju obrazložitve odločbe, določilo element bistvenosti. Da se zadosti enakemu varstvu pravic, se mora upravni organ pa tudi

sodišče opredeliti do bistvenih navedb in okoliščin, torej tistih, ki so vplivale na končno odločitev. »Da bi prizadeta oseba mogla učinkovito izpodbijati odločitev upravnega organa in da bi sodišče moglo presojeti pravilnost uporabe prostega preudarka, mora biti odločba upravnega organa obrazložena. Iz obrazložitve mora biti razvidno, ali je upravni organ dovolj natančno in ustrezno ugotovil konkretno dejansko stanje. Navedeni morajo biti preudarki, ki so upravni organ vodili pri odločanju po prostem preudarku. Samo navedba, da je upravni organ ravnal po prostem preudarku, ne zadošča. Obrazložitev mora biti toliko bolj podrobna in zahtevna, kolikor bolj je sodna presoja omejena in zadržana. Temeljno merilo je merilo bistvenosti: upravni organ mora navesti bistvene razloge, ki se nanašajo na posamezni primer. Obrazložitev je lahko kratka, ne sme pa biti samo splošna. To izrecno izhaja tudi iz ZUP. Po določbi drugega odstavka 209. člena morajo biti v obrazložitvi ugotovljeni dejansko stanje in razlogi, ki so bili odločilni za presojo dokazov; navedeni morajo biti pravni predpisi in razlogi, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo odločitev, navedeno v izreku. V primerih odločanja po prostem preudarku morajo biti v obrazložitvi navedeni tudi predpis, ki daje pooblastilo za tako odločanje, in razlogi za odločitev (tretji odstavek 209. člena ZUP)« (odločba št. Up-84/94).

5.2.2.3 Prepoved očitno napačne oziroma samovoljne sodne odločbe

Iz načela enakega varstva pravic izhaja tudi prepoved samovoljnega odločanja oziroma varstvo pred arbitrarnim odločanjem sodišč (odločba št. Up-1321/06). Za samovoljno šteje tista odločitev, ki ni utemeljena z razumnimi in logičnimi pravnimi argumenti, ampak sloni na določenih, morebiti tudi subjektivnih merilih in sodbah, ki nimajo nobene zveze s predmetom odločanja. Izrek in obrazložitev morata biti skladna; izrek mora biti logična posledica obrazložitve oziroma v obrazložitvi predstavljenih argumentov, ki so organ vodili v končno odločitev in rešitev zadeve. Če odločba ne vsebuje presoje vseh okoliščin in dokazov, ki so relevantni, da lahko pristojni organ naredi zanesljivo presojo o obstoju obeh elementov, je v nasprotju z načelom enakega varstva pravic (odločba št. Up-422/03-10).

Pri presojanju ustavnih pritožb, v katerih pritožniki zatrjujejo napačno sklepanje in posledično vsebinsko nepravilno odločitev, je sodišče zagovornik restriktivnosti, ker ni v njegovi pristojnosti, da presoja vsebinsko pravilnost in tudi ne razlago zakonskih norm ter njihovo uporabo v konkretnih dejanskih situacijah, ampak v obzir jemlje izključno morebitne kršitve človekovih pravic. Ob tem velja poudariti, da če ustavno sodišče kršitev ugotovi, pa nobena od njegovih odločitev ne bi pritožniku popravila pravnega položaja, ne ukrepa.

Pomembno je razlikovati med nerazumljivo (pomanjkljivo obrazloženo) in nerazumno (očitno napačno, nelogično, pravno neskladno) odločitvijo. Pomanjkljivo obrazložena sodba ni nujno tudi samovoljna sodba. Samovoljna je tista, ki ni podprta z logično vzdržno, razumno, pravno mogočo razlago; izrek sodbe je v nelogičnem nasprotju z argumentacijo (pritrnilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca k odločbi, št. Up-147/09).

Odločitev mora biti očitno napačna, sicer sodišče ne izreče kršitve enakega varstva pravic (odločba št. Up-1057/08). Kot očitno napačno je sodišče tako štelo sklep vrhovnega sodišča, da zavrže revizijo samo zato, ker pritožnica v njej, hkrati z navedbo vrednosti spornega predmeta, ni izrecno navedla tudi, da uveljavlja obstoj pogoja za dovoljenost revizije iz 1. točke drugega odstavka 83. člena ZUS (odločba št. Up-2344/08).²³ Vrhovno sodišče revizije ne bi smelo zavreči samo zato, ker pritožnica v njej ni izrecno navedla, da uveljavlja obstoj vrednostnega pogoja za dovoljenost revizije. Ker v reviziji navedena vrednost spornega predmeta nedvomno pomeni vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta in očitno presega mejni znesek 20.000 EUR, vrhovno sodišče revizije ne bi smelo zavreči, ampak bi moralo o njej meritorno odločiti. Glede na okoliščine obravnavanega primera je zato odločitev vrhovnega sodišča očitno napačna in pomeni kršitev 22. člena ustave. Zato je ustavno sodišče izpodbijani sklep razveljavilo in zadevo vrnilo vrhovnemu sodišču v novo odločanje (odločba št. Up-2344/08, podobno v odločbi št. Up-2343/08).

Da bi ustavno sodišče odločitev vrhovnega sodišča (ali drugega rednega sodišča) izreklo za arbitrarno, očitno napačno, brez razumne pravne obrazložitve, torej za samovoljno, je na pritožniku, da izkaže protiustavnost vseh nosilnih stališč, na katerih je osnovana izpodbijana odločitev (odločba št. Up-23/09-14). Če sodišče svoje odločitve ne utemelji s pravnimi argumenti, iz katerih bi bilo razvidno, da ni odločalo na podlagi neutemeljenih in irelevantnih meril, ustavno sodišče izreče, da je njegova odločitev arbitrarna (odločba št. Up-1321/06).

V ustavni pritožbi, št. Up-454/08, je ustavno sodišče izreklo kršitev 22. člena zaradi arbitrarne odločitve vrhovnega sodišča. To je pritožniku po poteku prekluzivnega roka za vložitev revizije postavilo sodni rok za dostavo ustreznega pooblastila, hkrati pa pravočasnost pooblastila vezalo na prekluzivni rok za vložitev revizije. Tako mu je onemogočilo, da bi poslal ustrezno pooblastilo. Takšno stališče je zaradi protislovja očitno napačno in pomeni kršitev 22. člena ustave (odločba št. Up-454/08).

Ustavno sodišče je obravnavalo precej ustavnih pritožb, ki so se nanašale na postopke pridobitve ali pa ugotavljanja državljanstva. V teh postopkih je ustavno sodišče največkrat ugotovilo kršitev človekovih pravic. V zadevi št. Up-200/04 je upravno sodišče prekršilo načelo enakega varstva pravic, ko je pri odločanju o podelitvi državljanstva Republike Slovenije napačno interpretiralo določbo ZDRS glede izpolnitve pogoja za pridobitev državljanstva. Upravno sodišče je namreč pri tem izhajalo iz razlage, ki jo je ustavno sodišče že v prejšnjih primerih ocenilo kot očitno napačno in zato neskladno z 22. členom ustave. »Upravno sodišče je pri opredelitvi vsebine nedoločenega pravnega pojma 'in tukaj dejansko živ' izhajalo samo iz razlage, za katero je sodišče že ocenilo, da je očitno napačna in v neskladju z 22. členom ustave. Ker je izhajalo samo iz razlage, po kateri pomeni prekinitev dejanskega bivanja že samo dejstvo, da je pritožnica februarja 1992 za dlje časa prekinila dejansko življenje v Republiki Sloveniji in da od takrat naprej ne živi v

²³Za očitno napačno je ustavno sodišče opredelilo tudi izpodbijani odločitvi v zadevah, št. Up-2806/08 in Up-869/09.

njej, in pri tem ni upoštevalo, da je bilo to dejansko bivanje prekinjeno proti njeni volji (oziroma zaradi okoliščin, na katere ni mogla vplivati), je kršilo pritožnično pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave.« (odločba št. Up-200/04).

Ustavno sodišče ne presoja, ali je bila odločitev sodišča pravilna, ampak preveri le, ali so bile z odločitvijo kršene človekove pravice in svoboščine. Ustavno sodišče mora samo odgovoriti na vprašanje, ali je sodišče zakon razlagalo v nasprotju z ustavo. »Ugotovitev neustavnosti zakonske določbe ne pomeni, da se v upravnih in sodnih postopkih takšna določba ne sme več uporabljati. Takšno določbo je treba uporabljati tako, da njena uporaba ne bo v nasprotju z razlogi, ki so ustavnemu sodišču narekovali ugotovitev njene neskladnosti z ustavo« (odločba št. Up-758/06). Razlaga in uporaba zakonov in podzakonskih aktov sta v pristojnosti upravnih organov in rednih sodišč, ki morajo spremljati ustavnosodno prakso ter jo uporabljati v nadaljnjih postopkih odločanja. Odločitve ustavnega sodišča so namreč zavezujoče; pričakuje se, da jih upravni organi in sodišča upoštevajo skladno z načeli pravne države in načelom delitve oblasti. To je pomembno, ker se z medsebojnim nadzorovanjem in omejevanjem ohranjata ravnovesje in sodelovanje med sodno, izvršilno in zakonodajno vejo oblasti, hkrati pa se ohranjajo tudi vzpostavljeni standardi zaščite človekovih pravic.

V obravnavani ustavni pritožbi s področja davčnega postopka je ustavno sodišče presodilo, da je vrhovno sodišče spregledalo pritožnikove očitke o odstopu davčnega organa od ustaljene sodne prakse pri odmeri davčne obveznosti. V davčnem postopku, ki je posebni upravni postopek, urejen s področnimi predpisi, je spoštovanje načela zakonitosti in enakosti pred zakonom še toliko pomembnejše, saj davčni organi odločajo o davčnih obveznostih, ki morajo biti odmerjene skladno s strogimi predpisi. Prepovedano je samovoljno izvajanje predpisov, še posebej v tistih postopkih, v katerih je organom prepuščeno odločati po prostem preudarku in opredeljevati nedoločene pravne pojme. Za enaka stvarna razmerja je treba izbrati enako davčno upravno prakso; tako se zadosti standardom 14. in 22. člena ustave. Če odloči v nasprotju z enotno prakso, pa mora to kakovostno in utemeljeno argumentirati. »Načelo vezanosti na lastne prejšnje odločitve zahteva, da upravni organ ne sme odstopiti od razlag splošnih pravil, ki si jih je postavil sam, niti od ustaljene upravne prakse, ki se je uveljavila, ne da bi imel za to upravičen razlog. Ker je zakonitost v davčnih zadevah kot vezanost uprave na zakone strožja, ker gre z naložitvijo dajatev za poseganje v svobodo in materialni položaj davčnih zavezancev, je tudi zahteva po obrazloženem odstopu strožja. Ena izmed zahtev, ki izhaja iz 22. člena ustave in ki veže tudi upravne organe, ko gre za odstop od ustaljene prakse, je torej, da upravni organ strank ne sme obravnavati tako, da bi v posamezni zadevi samovoljno odločil drugače, kot sicer redno odloča v vsebinsko podobnih primerih. Ustava torej ne prepoveduje kakršnega koli odstopa od ustaljene upravne prakse, ampak le samovoljni odstop. Gre za zahtevo, da upravni organ, če odloči, da bo od uveljavljene upravne prakse odstopil, razloge za to posebej obrazloži. Ustavni vidik (ne)dopustnosti odstopa od upravne prakse torej ne pomeni, da ustavno sodišče presoja materialnopravno pravilnost izpodbijane odločitve, ampak le, ali je odstop od upravne prakse ustrezno (v procesnem smislu) obrazložen (tako tudi v odločbi ustavnega sodišča, št. Up-188/02). V obravnavnem

primeru je upravno sodišče dvakrat presodilo, da je davčni organ prve stopnje povprečenje dopuščal tudi v primerih, kot je pritožnikov, in da je v njegovem primeru samovoljno odstopil od ustaljene davčne prakse ter kršil načelo varstva zaupanja v pravo. Upravno sodišče je različno odločilo le glede vprašanja, katera razlaga 13. člena ZDoh je materialnopravno pravilna. Pritožnik je v tožbi navedel, da je upravno sodišče že v prvem postopku ugotovilo, da gre v njegovem primeru za kršitev načela varstva zaupanja v pravo in za samovoljni odstop od uveljavljene davčne prakse. Ta ugovor je pritožnik nato ponovil v odgovoru na pritožbo in poudaril, da je upravno sodišče (spet) presodilo, da je tožena stranka samovoljno odstopila od uveljavljene davčne prakse. Vrhovno sodišče se do tega ni opredelilo. Zdi se, kot da je te navedbe spregledalo. Bile pa so – glede na to, da je vrhovno sodišče spremenilo odločitev upravnega sodišča – pomembne, zato bi se moralo vrhovno sodišče do njih opredeliti« (odločba št. Up-320/11).

5.2.2.4 Neukrepanje ustavnega sodišča ob ugotovljenih kršitvah človekovih pravic

Posamični akt, ki posega v človekove pravice, ustavno sodišče navadno odpravi in vrne zadevo pristojnemu organu ali sodišču v ponovno odločanje. Včasih pa so okoliščine posameznega primera takšne, da odprava spornega akta ne bi spremenila pritožnikovega pravnega položaja ali kako drugače odpravila posledice kršitev. V tem primeru ustavno sodišče kljub ugotovitvi posega v človekovo pravico ne ukrepa. Ponoven postopek namreč ne bi vplival na pravice ali obveznosti pritožnika, zato je ponovno odločanje nesmiselno in nepotrebno. »Iz pravice do izjave kot sestavnega dela pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave izhaja obveznost organa, ki vodi postopek, da se z navedbami stranke seznanji ter da se – kolikor so dopustne in za odločitev v zadevi bistvene – do njih v obrazložitvi svoje odločbe opredeli. V primerih, ko o posameznih upravnih zadevah odločajo strokovni organi, ki so posebej v ta namen ustanovljeni z zakonom kot organi na prvi in zadnji stopnji (kot velja tudi za odločanje ATVP o odvzemih dovoljenj borznim posrednikom), je mogoče šteti tudi upravni spor kot 'drugo pravno sredstvo' v smislu 25. člena ustave. Zato obveznost vrhovnega sodišča do opredelitve do dopustnih navedb iz tožbe, s katero se izpodbija odločba ATVP, varuje tudi pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz 25. člena ustave. Ustavno sodišče ugotavlja, da je vrhovno sodišče, s tem ko je očitno napačno uporabilo 325. člen ZTVP-1 in spregledalo jasno določbo drugega odstavka, ki je izključevala sodno varstvo proti odločbi o začetku postopka odvzema dovoljenja, ter nepravilno odločilo glede dopustnosti navedb pritožnika o tem, da ATVP v odločbi o začetku postopka ni navedel vseh uporabljenih listin in dokazov, ravnalo v neskladju s pritožnikovo pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena ustave ter s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena ustave. Izpodbijano sodno odločbo, s katero so bile kršene človekove pravice, ustavno sodišče navadno razveljavi. Vendar lahko posebne okoliščine konkretnega primera narekujejo odstop od tega splošnega pravila, posebej takrat, ko to zahteva upoštevanje načel procesne ekonomike. Kot je ustavno sodišče pojasnilo v prejšnji točki obrazložitve, je iz spisa jasno razvidno, da ATVP ni storil očitanih kršitev, ki jih je pritožnik uveljavljal v tožbi, saj je v odločbi o začetku postopka odvzema dovoljenja navedel prav vse uporabljene listine in dokaze, tako da se je pritožnik imel do

njih priložnost opredeliti v izjavi o razlogih za začetek postopka odvzema dovoljenja, kar je tudi storil. ATVP mu je na njegove očitke odgovoril. Pri tem je pomembno, da je utemeljenost trditev ATVP v konkretnem primeru razvidna že iz preprostega vpogleda v listine v spisu, ne pa npr. šele na podlagi kompleksnejšega vrednotenja nasprotujočih si in protislovnih dokazov. Na podlagi takega stanja stvari je mogoče ugotoviti, da razveljavitev izpodbijane sodbe vrhovnega sodišča samo zaradi kršitev, ki jih navaja pritožnik, ne bi mogla privedi do drugačne odločitve vrhovnega sodišča« (odločba št. Up-758/06).

Podobno je ustavno sodišče odločilo še dvakrat, in sicer v zadevi, odločba št. Up-393/02, ter v zadevi, odločba št. Up-762/05. V prvem primeru je ugotovilo, da redni sodišči v delovnem sporu nista primerno obrazložili svojih odločitev in tudi nista odgovorili na očitke pritožnice. S tem sta prekršili 22. člen ustave. Ustavno sodišče je pritožnico zavrnilo, ker je ugotovilo, da je delovno sodišče v podobnem sporu že večkrat odločalo o pritožničinem statusu in sodbe tudi konkretno obrazložilo, ustavna pritožnica pa je tudi bila seznanjena z njegovimi odločitvami, saj jih je že izpodbijala v prejšnji ustavni pritožbi. Namen ustavne zahteve po obrazložitvi sodne odločbe je bil tako izpolnjen. V drugem primeru (gre za kazensko zadevo) je ustavno sodišče pritrdilo stališče vrhovnega sodišča in ni razveljavilo sodbe višjega sodišča. Ustavni pritožnik je pred vrhovnim sodiščem zatrjeval kršitev 22. člena, ker ni bil vabljen na sejo višjega sodišča, na kateri so predstavili predlog državnega tožilca, ki je bil pomemben za njegov primer in ki je šel v njegovo korist. Predlog tožilca pa ni vplival na odločitev višjega sodišča o vložnem pravnem sredstvu pritožnika. Ta je pred ustavnim sodiščem nato ponovno zatrjeval kršitev pravice do izjave, vendar je ustavno sodišče njegovo pritožbo zavrnilo. Višje sodišče bi pritožniku sicer moralo omogočiti seznanitev in opredelitev do predloga tožilca, a ker ta predlog ni bil bistven niti ni imel vpliva na odločitev višjega sodišča, izjava ni bila nujno potrebna.

5.2.3 ENAKOPRAVNOST STRANK UPRAVNEGA POSTOPKA (ENAKOST OROŽIJ)

Zahteve ZUP in ZUS-1 so takšne, da strankam v postopku zagotavljajo enake pravice, še več, ker v upravnih postopkih na eni strani nastopa država, je treba v določenih situacijah dopustiti pozitivno diskriminacijo posameznikov, saj bi drugače država prevladala v svoji moči. Ta obveznost izhaja iz načela enakosti pred zakonom, ki se večkrat uporablja v povezavi z 22. členom ter se nanaša na zagotovitev enakih pravic in dolžnosti vsem strankam v upravnem postopku oziroma upravnem sporu. To načelo je najvidnejše pri uresničevanju načela zaslišanja strank, saj mora biti vsem strankam omogočeno, da podajo izjavo in se seznanijo ter opredelijo do vseh ključnih dokazov, izjav, mnenj in drugih okoliščin, na podlagi katerih je bila podana končna odločitev.

Zahteva po enakopravnem obravnavanju posameznikov pred zakonom se v praksi udejanja na podlagi načela enakosti orožij oz. enakopravnosti upravnih strank. V nekaterih upravnih postopkih lahko nastopa več strank z različnimi, tudi nasprotnimi interesi; pristojnost organov odločanja je, da vsem tem strankam omogočijo enake procesne pravice in tudi njihovo učinkovito varstvo.

Organ stranke obravnava enakopravno, če vsem omogoči, da predstavijo svoja stališča in predložijo dokaze pod pogoji, ki je ne postavljajo v vsebinsko slabši položaj kot druge stranke. Navedeno velja tudi za sodelovanje v dokaznem postopku, saj mora biti vsem strankam v postopku omogočeno, da so prisotne pri izvedbi vseh dokazov. V konkretnem primeru je bil ogled omogočen samo eni izmed strank, namesto obema, zato je organ napravil kršitev (odločba št. Up-39/95, tudi odločba št. Up-171/00).

V presojeni ustavni pritožbi, odločba št. Up-220/05, je ustavno sodišče ugotovilo hkratno kršitev pravice do izjave in tudi enakosti orožij. Ustavni pritožnik je izpodbijal Poročilo MNZ, ker naj bi se pri pripravi poročila protipravno pridobil seznam klicev, na katerem so bili tudi pritožnikovi podatki. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je pritožnik že v postopkih pred upravnim in tudi vrhovnim sodiščem zatrjeval, da naj MNZ predloži ta sporni seznam, ki bi dokazal nezakonitost in protiustavnost poročila. Sodišči sta ga k temu pozvali, pa vendar MNZ prilog ni posredoval, zato sta obe sodišči ravnali, kot določa 3. odstavek 38. člena ZUS, po katerem se lahko odloči tudi brez manjkajočih spisov. Ustavni pritožnik je poskušal z manjkajočimi prilogami dokazati kršitev človekovih pravic, zato je ustavno sodišče ugotovilo, da ta omejitev dostopa do dokazov in njihove izvedbe krši pravico pritožnika do izjave, hkrati pa tudi kršitev načela enakosti orožij, saj je bilo pritožniku kot podrejeni strani onemogočeno učinkovito varstvo njegovih pravic.

Del procesnih garancij v okviru pravice do izjave, izhajajoče iz 22. člena ustave, je tudi pravica strank, da predlagajo in zagotovijo izvedbo predlaganih dokazov v sodnih postopkih. Omejitve te pravice ne smejo posegati v enakopravnost strank. ZUS v 3. odstavku 38. člena določa, da lahko sodišče odloči tudi brez spisov, če jih tožena stran ne posreduje. Ustavno sodišče je izreklo, da je takšna določba v nasprotju s pravico do izjave. Strankin pravni položaj se namreč ne sme poslabšati, če dokaza, ki bi bil lahko njej v prid, ni mogoče izvesti zaradi razlogov, na katere sama nima vpliva (odločba št. Up-220/05).

V upravnem sporu je upravno sodišče (in v poznejših postopkih vrhovno sodišče) tisti organ oz. posrednik med sprtima stranema, ki s svojo avtoritarno naravo vzpostavlja in vzdržuje enakopraven odnos ter obravnava strank (Kerševan, 2004, str. 218). Zagotavljati mora, da je tožniku in tožencu omogočen dostop do vseh dokazil in predlogov. Ustavno sodišče je ugotovilo kršitev načela zaslišanja stranke zaradi omejitve dostopa do dokazov pa tudi omejitve njihovega izvajanja. Ta omejitev pa v upravnem sporu predstavlja poseg v načelo enakosti orožij strank, saj pritožniku ni bil omogočen vpogled v priloge, za katere je zatrjeval, da bi dokazale poseg v njegove človekove pravice. Ob tem je sporna določba 4. odstavka 36. člena Zakona o upravnem sporu, ki upravnemu sodišču omogoča, da sicer pozove k dopolnitvi in predložitvi dokazov obe strani v upravnem sporu, nato pa lahko odloči tudi, če nima vseh dokazil, pri čemer pa strankam ni treba dokazovati, da dokazil ne morejo vročiti (odločba št. Up-220/05).

Stranke v upravnem sporu morajo imeti enake možnosti tudi pri uporabi pravnih sredstev in vlaganju procesnih zahtevkov. Glede na določbo 22. člena Zakona o upravnem sporu, ki določa, da mora imeti stranka v postopkih s pravnimi sredstvi pooblaščenca z državnim

pravniškimi izpitom, to pomeni za stranko dodatne pravne stroške ter posledično tudi neenake možnosti dostopa do sodišča in kršitev načela enakega varstva pravic. O tem vprašanju je ustavno sodišče že odločilo s sklepom v zadevi, št. U-I-137/00, v katerem je poudarilo, da je dostopnost izrednih pravnih sredstev pomembna kakovost sodnega varstva pravic, in če bi bila zaradi stroškov nekaterim nedostopna, bi se zastavilo vprašanje, ali ni to v neskladju z 22. členom ustave, ki zagotavlja vsem enako varstvo pravic. Ugotovilo je, da obstoječi Zakon o pravdnem postopku, ki se subsidiarno uporablja tudi v upravnih zadevah, že vsebuje določbo, ki strankam, ki ne zmorejo stroškov postopka, zagotavlja brezplačno zastopanje, kar dodatno ureja tudi Zakon o brezplačni pravni pomoči.

5.3 USTAVNOSODNA INTERPRETACIJA 22. ČLENA USTAVE

Nabor pravic, ki jih jamči slovenska ustava, je obsežen. Pa vendar samo iz členov ustave ni mogoče razbrati celotnega obsega ustavno varovanih pravic in svoboščin. Tega opredeli ustavno sodišče v odgovorih na pobude in ustavne pritožbe. Enako varstvo pravic je zagotovljeno vsem posameznikom, ki jim oblastni organi izdajajo posamične akte, s katerimi jim priznajo določeno pravico, pravno korist ali pa naložijo izpolnitev določene obveznosti. To ustavno načelo ne pomeni, da so vsem priznane enake pravice, ampak samo enakopravno varstvo in enakopravno obravnavo vseh posameznikov, ki v različnih vlogah nastopajo v upravnih postopkih. 22. člen ustave jamči pošteno obravnavanje v postopkih pred upravnimi organi, sodišči in drugimi, ki s posamičnimi akti odločajo o posameznikovih pravicah ali obveznostih.

Pravica iz 22. člena ustave je ena izmed pogosteje zatrjevanih in tudi ugotovljenih ustavnih kršitev v okviru ustavne pritožbe. Ustavnosodna interpretacija tega člena nam pove, s katerimi procesnimi instituti se v postopkih pred upravnimi organi in sodišči zagotavlja pošteno obravnavanje. To se omogoči z upoštevanjem dveh načel: načela kontradiktornosti in načela enakopravnosti strank. Prvi zagotavlja strankam pravico do izjave o vseh bistvenih procesnih dejanjih in dokaznih gradivih pa tudi dejanjih nasprotni strani, drugi pa zahteva od upravnih organov in sodišč, da vse stranke obravnavajo enakopravno in jim omogočijo enake pogoje za uveljavitev svojih pravic. Načelo zakonitosti in delitve oblasti terjata spoštovanje omenjenih načel v vseh fazah upravnega postopka in tudi pozneje v sodnih postopkih, v katerih se presoja zakonitost upravnih odločitev.

V upravnih postopkih je pravica strank do izjave pred izdajo upravnega akta elementarna pravica, ki uživa ustavnosodno varstvo. Po opredelitvi ustavnega sodišča ta pravica zajema seznanitev strank z vsemi za odločitev ključnimi dokazi, vlogami in z odgovori nasprotnih strank na morebitna vložena pravna sredstva. V postopku ugotavljanja dejanskega stanja in izvajanja dokazov pride ta pravica najbolj do izraza. V ta namen se razpiše glavna obravnava, v kateri se zberejo stališča vseh vpletenih strank glede izvedenih in tudi predlaganih dokazov. Stranke se lahko izjavijo ustno ali pisno, organ jim mora omogočiti to pravico, stranke pa same izberejo, kako bodo podale svoja stališča, če jih sploh bodo. V sodnih postopkih se glavna obravnava izvede, kadar sodišče samo

ugotavlja dejansko stanje, stranka pa lahko tudi sama predlaga izvedbo obravnave, vendar mora v tem primeru utemeljiti pomembnost predlaganih dokazov za ugotovitev dejanskega stanja. Sodišču ni treba stranke seznaniti z vsemi spisi in vsem dokaznim gradivom; obveznost seznanitve se namreč nanaša le na ključne dokaze, na podlagi katerih je sodišče odločilo.

Omejitve kontradiktornosti so ustavno dopustne, kolikor poseg v to ustavno pravico ni prekomeren, nelegitimen ali nesorazmeren zasledovanemu cilju. Ustavno dopustne omejitve tako najdemo v postopkih odločanja o začasnih odredbah, s katerimi se odloži izvršitev posamičnega akta oziroma se začasno uredi sporno stanje. Skladno z zahtevami 6. člena EKČP po zagotovitvi sojenja v razumnem roku je upravnemu sodišču omogočeno izpeljati glavno obravnavo tudi v odsotnosti toženca ali tožnika, medtem ko višjim sodnim instancam ni treba izvajati glavnih obravnav v vseh primerih. Omejitve se pojavijo tudi pri dokazovanju, saj zakon določa, da nekaterih že znanih dejstev ni dovoljeno dokazovati. Izjema so zakonske domneve, v katerih se sme dokazovati njihov neobstoj. Navadno se lahko kot dokaz uporabi vse, kar je primerno, da se razjasni dejansko stanje, ni pa ustavno sporno, če se v posebnih upravnih postopkih, v katerih se zasledujejo javne koristi, omeji dokazovanje na določene oblike.

Kršitev pravice do izjave je pogosto zatrjevana kršitev ustavnih pritožnikov v okviru 22. člena ustave. Ustavna zahteva po kontradiktornem postopku tako zajema seznanitev z vsemi za odločitev bistvenimi dokaznimi gradivi in stališči, možnost sodelovati v postopku in komunicirati z organom v jeziku, ki ga stranka razume, pa tudi pravilno in pravočasno vročanje spisov, o katerih ima stranka pravico izjaviti se. Pravici predlagati dokaze ustreza obveznost organa, da argumentirano pojasni zavrnitev dokaznih predlogov. Omejitve pravice do izjave so sicer ustavno dopustne, vendar le, če se z njimi zasleduje izvedljiv, realen in legitimen cilj.

V okvir pravic, izhajajočih iz 22. člena, poleg pravice do izjave uvrstimo tudi pravico strank do seznanitve z razlogi za odločitev ter obveznost sodišč do opredelitve glede ključnih dokazov in okoliščin (odločba št. Up 84/94)²⁴. Obrazložitev upravnih in sodnih odločitev narekujeta tudi ZUP in ZUS-1. Upravni organ v obrazložitvi svoje odločbe stranko seznaniti, na kateri zakonski podlagi je odločil, katere predložene dokaze je upošteval in katere ne ter čemu jih ni, opiše ugotovljeno dejansko stanje pa tudi vse razloge, ki so ga vodili do končne odločitve. Z ustrezno argumentacijo upravni organ oziroma sodišče dokaže, kateri premisleki in dokazi so ga vodili h končni odločitvi. Primerna in zadostna obrazložitev namreč izključi možnost samovoljnega odločanja. Stranka se v tem delu odločbe seznaniti z zakonsko podlago in s stališči odločujočega organa. Uprava je namreč pri odločanju vezana na zakone, v obrazložitvi pa izkaže, da je bil glede na ugotovljeno dejansko stanje (spodnja premisa) uporabljen pravilni materialni predpis (zgornja premisa odločanja). Glede obrazložitve sodnih odločb je stališče ustavnega sodišča, da mora biti pojasnilo argumentirano, zadostno obrazloženo in prepričljivo ter kot tako nearbitrarno. V obrazložitvi se sodišče opredeli tudi do zatrjevanih kršitev stranke. Ob tem ustavno

²⁴Podobno v odločbi št. Up-80/08.

sodišče ne zahteva izrecne opredelitve, ampak zadošča, če je odgovor sodišča mogoče smiselno razbrati iz obrazložitve. Za sodišča višje instance so ustavne zahteve po obrazložitvi še nekoliko milejše, saj tem sodiščem ni treba dodatno argumentirati in pojasnjevati svoje odločitve, če se strinjajo z argumenti nižjih sodišč in se nanje sklicujejo v svoji odločitvi. Do upoštevnih zatrjevanj kršitev človekovih pravic pa se redna sodišča morajo opredeliti, sicer kršijo načelo enakega varstva pravic.

Ustavno sodišče je obravnavalo precej kršitev 22. člena ustave v postopkih pridobitve državljanstva Republike Slovenije, v postopkih denacionalizacije pa tudi v azilnih postopkih. Pogost vzrok za kršitve so bili napačno interpretirani členi področnih predpisov pa tudi napačna uporaba nedoločenih pravnih pojmov. Razlaga prava je pristojnost rednih sodišč, ta pa mora biti skladna z ustavnimi zahtevami po poštenem postopku.

Drugi vidik pravice do poštenega obravnavanja je zagotavljanje enakosti med strankami v postopkih pred upravnimi organi in sodišči. Vsem strankam mora biti omogočeno, da pod enakimi pogoji predlagajo dokaze, sodelujejo pri njihovi izvedbi in podajo izjavo o bistvenih vidikih zadeve. Navedene zahteve se nanašajo tudi na vložitev pravnih sredstev. Organ oziroma sodišče mora po uradni dolžnosti varovati procesne pravice strank in jim omogočiti njihovo uveljavitev. Bistveno je, da nobena izmed strank ne uživa privilegijev ali pa je zapostavljena. V sodnih postopkih je to načelo še bolj poudarjeno, saj je ena izmed strank izdajateljica spornega upravnega akta, državni organ, ki je v močnejšem položaju kot stranka upravnega postopka. Naloga sodišča je, da izkoristi svojo avtoriteto in skrbi za enakomerno ravnovesje moči med sprtima stranema. Ko je to potrebno zaradi zaščite posameznikovih pravic, mora sodišče ustrezno ukrepati, in če je mogoče, preprečiti morebitne kršitve (v okviru instituta začasnih odredb), v nasprotnem primeru pa jih odpraviti (z odpravo spornih aktov, s ponovnim odločanjem ali v sporu polne jurisdikcije). Enakost orožij se zagotavlja zlasti med dokaznim postopkom, ko morajo imeti vse stranke vpogled v ključne dokaze in sodne spise, na podlagi katerih se odloči.

Opredeljeni elementi 22. člena ustave stranki omogočajo aktivno sodelovanje v upravnem postopku in posredno določen vpliv na končno odločitev v zadevi. Načelo kontradiktornosti stranke vključi v postopek odločanja o njihovih pravicah in obveznostih ter jim tako podeli status subjekta. V dokaznem in ugotovitvenem postopku je ključno tudi zagotavljanje ravnovesja med strankami v smislu varovanja in možnosti uveljavljanja vseh pravic, ki jim pritičejo po zakonu. V upravnih postopkih je ob tem poudarek na zaščiti posameznika, ki je v razmerju do izdajatelja izpodbijanega akta v šibkejšem položaju.

6 VLOGA USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE PRI ZAGOTAVLJANJU ENAKEGA VARSTVA PRAVIC

6.1 PREDSTAVITEV USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

Slovensko ustavno sodišče je najvišji varuh ustavnosti in zakonitosti pa tudi človekovih pravic in svoboščin. To funkcijo opravlja v okviru abstraktne ustavnosodne presoje in konkretne ustavnosodne presoje. Uvedeno je bilo leta 1963, s sprejetjem Ustave Republike Slovenije 23. decembra 1991 pa je njegova vloga najvišjega varuha človekovih pravic dobila nov pomen in večjo veljavo. Z leti se je utrdil njegov status samostojne ustanove, katere odločitve so zavezujoče in obvezujoče za vse tri veje oblasti. Pravno podlago za delovanje predstavljata Ustava Republike Slovenije in Zakon o ustavnem sodišču, podrobnejšo organizacijo in delo ustavnega sodišča pa opredeljuje Poslovnik ustavnega sodišča.

Sodišče ima devet sodnikov, ki jih izvoli državni zbor na predlog predsednika republike z večino glasov vseh poslancev. Njihov mandat traja devet let. Na področju ustavnih pritožb ima sodišče organizirane tri senate, kazenskega, upravnega in civilnega, ki odločajo o sprejemljivosti ustavnih pritožb s posameznega izmed področij. Ustavno sodišče je neodvisno pri svojem delovanju, njegove odločitve pa so obvezujoče in zavezujoče za vse tri veje oblasti. Ustavno sodišče ne preverja, ali se njegove odločitve upoštevajo ali ne, pričakuje pa se odgovorno ravnanje naslovnikov odločb pa tudi zakonodajalca, da bodo ravnali skladno s stališči najvišjega varuha človekovih pravic.

Poglavitne pristojnosti ustavnega sodišča so:

- presoja skladnosti zakonov z ustavo;
- presoja skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava;
- presoja skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni;
- presoja skladnosti predpisov lokalnih skupnosti z ustavo in zakoni;
- presoja skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z ustavo, zakoni in s podzakonskimi predpisi;
- odločanje o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti;
- odločanje o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi ter med samimi lokalnimi skupnostmi;
- odločanje o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi;
- odločanje o sporih o pristojnostih med državnim zborom, predsednikom republike in vlado;
- odločanje o odgovornosti predsednika republike iz 109. člena ustave in predsednika vlade ter ministrov iz 119. člena ustave;
- odločanje o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank;
- odločanje o pritožbah v postopku potrditve poslanskih mandatov;

- odločanje v drugih zadevah, ki so mu naložene z zakoni (ZustS-UPB 1).

Z vidika obravnavane teme magistrskega dela kot najpomembnejšo pristojnost ustavnega sodišča opredelim presojo kršitev človekovih pravic v okviru ustavne pritožbe. Kljub dejstvu, da število vloženih in obravnavanih ustavnih pritožb pada, presoja človekovih pravic v okviru tega posebnega pravnega sredstva še vedno ostaja prioriteta naloga ustavnega sodišča.

6.2 VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC V OKVIRU USTAVNE PRITOŽBE

Koncept ustavne pritožbe je eden izmed boljših primerov dobrih praks, prenesenih in vključenih v nacionalni pravni red po nemškem zgledu, s tem da je pri nas ustavno pritožbo mogoče vložiti le zoper posamične akte, medtem ko je nemška pritožba mogoča tudi zoper posege v pravni položaj na podlagi zakona, hkrati pa pri nas v ustavi niso izrecno opredeljene pravice, ki jih je mogoče zaščititi z ustavno pritožbo (Krivic, 2002, str. 169). To je tudi eden izmed dejavnikov, ki vplivajo na veliko vloženih ustavnih pritožb, kljub dejstvu, da je novela Zakona o ustavnem sodišču v letu 2007 poostrila pogoje za njeno vložitev. Med drugim določa, da z ustavno pritožbo ni dovoljeno izpodbijati posamičnih aktov, katerih izdaja ni povzročila hujših posledic, za kar štejejo akti, izdani v sporih manjše vrednosti, akti, s katerimi se odloči o stroških postopka in o prekrških, pa tudi spori zaradi motenja posesti. Ima pa ustavno sodišče diskrecijsko pravico, da v obravnavo sprejme tudi te akte, če presodi, da gre za odločitev o pomembnem ustavnopravnem vprašanju. V vsakem primeru se ustavno pritožbo obravnava, kadar je s posamičnim aktom posamezniku povzročena huda škoda ali pa gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve.

Ustavne pritožbe predstavljajo okoli 80 % vseh obravnavanih zadev ustavnega sodišča, kar vodi v preobremenjenost in nasičenost sodišča, posledično pa tudi do daljšega odločanja o zadevah. Dostopnost ustavnosodnega varstva se je z leti razširila, kar kaže vedno večji pripad zadev in veliko obravnavanih ustavnih pritožb, zaradi česar se pojavljajo težnje po reformiranju in celo omejitvi dostopa do ustavnega sodišča; omenja se zlasti prenos dela pristojnosti na redna sodišča in izbiranje prejetih ustavnih pritožb na podlagi merila pomembnosti posamezne zadeve za razširitev varstva ustavnih pravic, pri čemer pa kritiki opozarjajo, da bi lahko diskrecija pri sprejetju omejila pravico do ustavne pritožbe (Ustavno sodišče, 2010, str. 2).

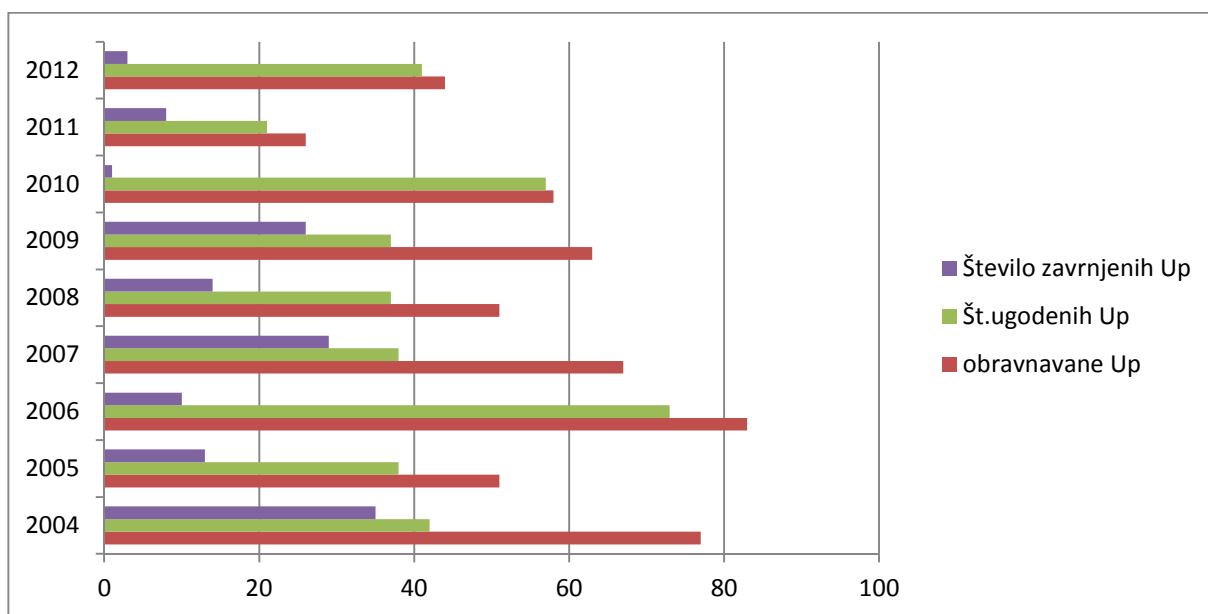
Široko dostopnost in obremenjenost ustavnega sodišča kažejo tudi predstavljeni statistični podatki, zbrani na podlagi letnih poročil ustavnega sodišča za leto 2004 do 2012.

Tabela 1: Analiza sprejetih in obravnavanih ustavnih pritožb za obdobje 2004-2012

Leto	Prejete Up	Obravnavane Up	Delež	Št.ugodenih Up	Delež	Št.zavrjenih Up	Delež
2004	883	77	8,72%	42	54,55%	35	45,45%
2005	1310	51	3,89%	38	74,51%	13	25,49%
2006	2546	83	3,26%	73	87,95%	10	12,05%
2007	3937	67	1,70%	38	56,72%	29	43,28%
2008	3132	51	1,63%	37	72,55%	14	27,45%
2009	1495	63	4,21%	37	58,73%	26	41,27%
2010	1582	58	3,67%	57	98,28%	1	1,72%
2011	1358	26	1,91%	21	80,77%	8	30,77%
2012	1203	44	3,66%	41	93,18%	3	6,82%
skupaj	17446	520	2,98%	384	73,85%	139	26,73%

Vir: Poročilo o delu ustavnega sodišča za leto 2010 (str. 75) in 2012 (str. 72)

Grafikon 1: Prikaz odločitev ustavnega sodišča



Vir: lasten, tabela 1

Podatki ustavnega sodišča kažejo, da je število prejetih Up najvišje v letu 2007. Leto zatem začne število vlog upadati, kar lahko pripisemo zakonskim spremembam in usmeritvi ustavnega sodišča k reševanju ustavno pomembnih vprašanj. Odstotek

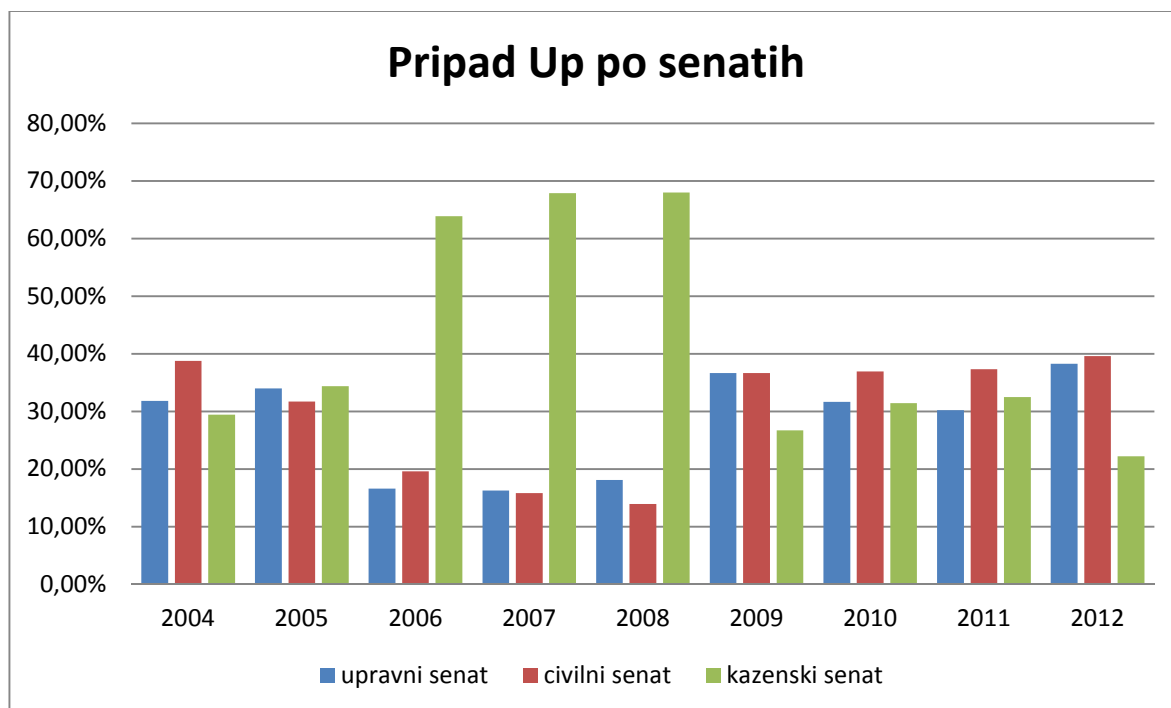
obravnavanih ustavnih pritožb je nizek, kljub temu pa je več ugotovljenih kot zavrnjenih pritožb.

Tabela 2: Pripad ustavnih pritožb po posameznih senatih

leto	pripad Up	upravni senat	delež	civilni senat	delež	kazenski senat	delež
2004	883	281	31,82%	342	38,73%	260	29,45%
2005	1310	445	33,97%	415	31,68%	450	34,35%
2006	2546	422	16,58%	498	19,56%	1626	63,86%
2007	3937	641	16,28%	623	15,82%	2673	67,89%
2008	3132	567	18,10%	436	13,92%	2129	67,98%
2009	1495	548	36,66%	548	36,66%	399	26,69%
2010	1582	501	31,67%	584	36,92%	497	31,42%
2011	1358	410	30,19%	507	37,33%	441	32,47%
2012	1203	460	38,24%	476	39,57%	267	22,19%
skupaj	17446	4275	24,50%	4429	25,39%	8742	50,11%

Vir: Poročilo o delu US za leto 2010 (str.69) in 2012 (str. 66)

Grafikon 2: Pripad ustavnih pritožb po posameznih senatih



Vir: lasten, tabela 2

V letih 2006 do 2008 je izrazit porast ustavnih pritožb s področja kazenskih zadev, medtem ko sta civilni in upravni senat ves čas enakomerno obremenjena. Po letu 2008 je število ustavnih pritožb na kazenskem področju nekoliko upadlo, kar je posledica

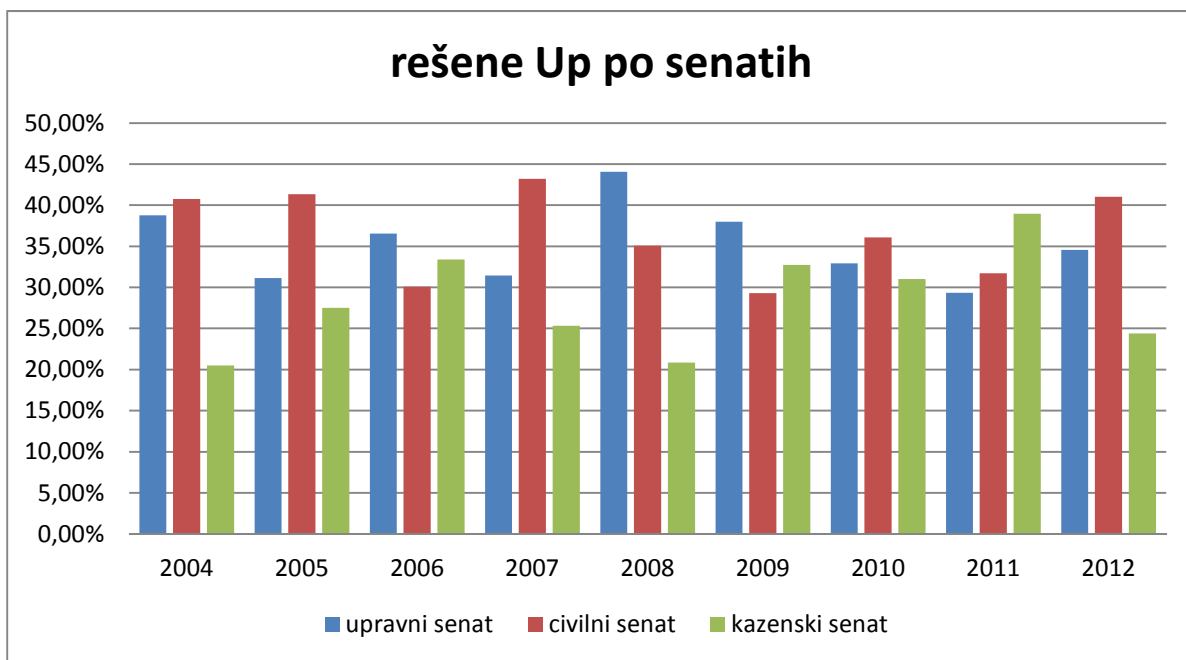
prepovedi vlaganja pritožb v zvezi s prekrški, pa tudi denarno kaznovanje izsiljenih obravnav.

Tabela 3: Prikaz rešenih ustavnih pritožb po posameznih senatih

leto	rešene Up	upravni senat	delež	civilni senat	delež	kazenski senat	delež
2004	952,00	369	38,76%	388	40,76%	195	20,48%
2005	912,00	284	31,14%	377	41,34%	251	27,52%
2006	1144,00	418	36,54%	344	30,07%	382	33,39%
2007	2286,00	719	31,45%	988	43,22%	579	25,33%
2008	1420,00	626	44,08%	498	35,07%	296	20,85%
2009	1348,00	512	37,98%	395	29,30%	441	32,72%
2010	1500,00	494	32,93%	541	36,07%	465	31,00%
2011	1476,00	433	29,34%	468	31,71%	575	38,96%
2012	1287,00	445	34,58%	528	41,03%	314	24,40%
skupaj	12325	4300	34,89%	4527	36,73%	3498	28,38%

Vir: Poročilo o delu US za leto 2010 (str.73) in 2012 (str. 70)

Grafikon 3: Prikaz rešenih ustavnih pritožb po posameznih senatih



Vir: lasten, tabela 3

Kazenski senat vodi v številu vseh prejetih ustavnih pritožb, upravni in civilni pa sta zato bolj uspešna pri reševanju teh pritožb.

Odločanje o ustavnih pritožbah še vedno ostaja prioriteta naloga ustavnega sodišča, ki pa si prizadeva doseči, da bi se vložitev omejila do te mere, da bi bilo mogoče presojati le

še tiste zadeve, ki bi resnično lahko prispevale k razširitvi in učinkovitosti varstva ustavnih pravic. V ta namen je bil vzpostavljen sistem predhodne selekcije in razvrstitve vloženih pobud v okviru t. i. splošnega vpisnika. Vanj se vpišejo nepopolne in nejasne vloge pa tudi vloge, za katere je jasno, da ne bodo uspele. Generalni sekretar pozove vlagatelje k dopolnitvi nepopolnosti, če pobuda nima možnosti za uspeh, pa mora pobudnik sporočiti, ali bo vseeno nadaljeval postopek. Pobude, ki so zrele za nadaljnjo obravnavo, se nato razvrstijo v vpisnik ustavnih pritožb ali v vpisnik pobud za oceno ustavnosti. Hkrati je zoper vlagatelje ustavnih pritožb, ki jim senat za preizkus že vnaprej pove, da ne bodo uspele, pa so vseeno vložene oziroma ne vsebujejo vseh sestavnih delov, ustavno sodišče določilo denarno kazen, spremembe Zakona o ustavnem sodišču pa so odpravile ustavne pritožbe, vložene v zadevah, v katerih kršitev nima hujših posledic za pritožnika. Prenos pristojnosti presoje ustavnosti in zakonitosti nekaterih podzakonskih predpisov na redna sodišča bi ustavno sodišče vsaj do določene mere razbremenilo, po drugi strani pa bi s tem obremenili redna sodišča.

Sprejete ustavne pritožbe morajo pred obravnavo izpolnjevati še nekaj pogojev, med katerimi mora pritožnik izkazati, da je bila storjena kršitev človekovih pravic in da je te kršitve neuspešno zatrjeval že v okviru rednega sodnega varstva. V upravnih zadevah se šteje, da je predpostavka izčrpanosti pravnih sredstev izpolnjena, če pritožnik izkaže, da je zoper dokončen posamični upravni akt vložil upravni spor, zoper sodno odločbo pa nato še pritožbo ali revizijo. Posebnost upravnega spora in pravnih sredstev zoper odločitve upravnega sodišča je v tem, da je Zakon o upravnem sporu iz leta 2006 omejil pravico strank do pritožbe in kot izredno pravno sredstvo uvedel revizijo. Pritožba zoper sodbo upravnega sodišča se tako lahko vložijo, če je sodišče samo ugotavljalo dejansko stanje in na tej podlagi spremenilo odločbo upravnega organa pa tudi takrat, ko je odločalo o kršitvah človekovih pravic in svoboščin, storjenih s posamičnim aktom ali pa z dejanjem organa. Ustavno sodišče je odločalo tudi o ustavnosti omejitve pravice do pritožbe v upravnem sporu in presodilo je, da ta omejitev ni v nasprotju z ustavno pravico do pravnega sredstva iz 25. člena, ker upravno sodišče v postopku presoje zakonitosti dokončnega upravnega akta tega preizkusi zaradi vseh razlogov, kot so opredeljeni že v pritožbi zoper upravni akt, v sporu polne jurisdikcije pa odloči na podlagi enakega dejanskega stanja, kot ga je ugotovil upravni organ, zato ima to sodno varstvo v obeh primerih naravo drugega pravnega sredstva, s čimer se zadosti zahtevi 25. člena ustave (odločba št. U-I-98/07). Negativen odgovor vrhovnega sodišča na pritožbo ali revizijo je podlaga za vložitev ustavne pritožbe. Pritožnik mora tudi ves čas izkazovati pravni interes, torej poseg v ustavne pravice. Sprejem ustavne pritožbe v obravnavo je mogoč, če ima kršitev človekovih pravic za pritožnika hude posledice ali kadar gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve.

Varstvo pred ustavnim sodiščem je omogočeno posamezniku, ki izkaže svoj pravni interes ob vložitvi vloge pa tudi med samim postopkom (sklep št. Up-534/05). Da je pravni interes izkazan, mora pritožnik vsaj verjetno izkazati, da bi ugoditev njegovi zahtevi pomenila zanj določeno pravno korist, ki je brez tega ne bi mogel doseči, to je izboljšanje njegovega pravnega položaja.

6.2.1 POMEMBNEJŠE ODLOČITVE USTAVNEGA SODIŠČA NA PODROČJU KRŠITEV 22. ČLENA USTAVE V LETIH 2004–2012

Enako varstvo pravic pomeni enako uporabo prava in enako odločanje skladno z ustaljeno, uveljavljeno in splošno uporabno upravno prakso. V upravnih zadevah se tako pravica do enakega varstva pravic povezuje s 14. členom ustave, ki narekuje enakopravno obravnavanje enakih dejanskih stanj. Zakonodajalec mora predpise in zakone oblikovati tako, da so enaka dejanska stanja obravnavana enako in da izvršilni veji ne dajejo možnosti, da bi si te predpise tolmačila po svoje oziroma da bi pri odločanju uporabila subjektivna merila presoje. Ustavno sodišče je v odločbi, št. U-I-146/07, z dne 13. 11. 2008 ugotovilo, da je zakonodajalec v zakonu o pravnem postopku slepim osebam prekršil pravico do kontradiktornega postopka, saj jim omenjeni zakon ni omogočal seznanitve s sodnimi spisi in z drugimi gradivi na pisen način s pomočjo braillove pisave. Te stranke se zato niso mogle enakovredno seznaniti in izjaviti ter tako komunicirati s sodiščem kot preostale stranke (Ustavno sodišče, 2009, str. 5).

Za enaka dejanska stanja morajo uporabljati enaka pravila, za različna dejanska stanja pa različna pravila. To pomeni, da so vsi organi in sodišča, ki odločajo o posameznikovih pravicah in dolžnostih, dolžni enake situacije obravnavati na podlagi okoliščin, ki jih navajajo predpisi. Če organ predpis razlaga v neskladju z načelom enakosti, to načelo krši. K temu so zavezani vsi upravni organi (skladno z načelom vezanosti na zakone in ustavo) in redna sodišča, ki morajo poznati ustavnosodno prakso ter ob odpravi sodb odločiti skladno z usmeritvami in s stališči ustavnega sodišča. Precejšnje število vloženih ustavnih pritožb pa tudi obsežna ustavnosodna praksa nakazujeta na dejstvo, da so odločitve ustavnega sodišča še vedno v veliki meri nespoštovane ali celo zanemarjene, na kar opozarja tudi Kovačeva (Kovač, 2013, str. 11). Načelo enakega varstva pravic pa zavezuje tudi ustavno sodišče samo. Kot najvišji organ za varstvo ustavnih človekovih pravic namreč v veliki meri pripomore k spoštovanju ustavnih določil, z enakim odločanjem pa prispeva k pravnemu varstvu in enotnosti. Posamezniki tako lahko, če so seznanjeni s sodno prakso, že vnaprej predvidijo potek postopka z ustavno pritožbo ter to, kakšna bo odločitev ustavnega sodišča.

Glede obravnavanih ustavnih pritožb s področja 22. člena ustave je ustavno sodišče opredelilo kot bistvene kršitve tega člena postopke, v katerih se strankam ni bilo dano izjaviti, so bile v neenakovrednem položaju v razmerju do druge strani ali pa sodišče oziroma upravni organ ni utemeljil/-o svoje odločitve oziroma je šlo za neopredelitev do bistvenih navedb. Večina obravnavanih ustavnih pritožb se nanaša na kršitve človekovih pravic, storjenih v dokaznih postopkih. Z vidika pravice do izjave je pomembna odločitev ustavnega sodišča o neustavnosti Zakona o izvršbi in zavarovanju (odločbi št. Up-357/03 in U-I-351/04). Sporna je bila določba zakona, ki je dopuščala možnost prenosa izvršbe na novega dolžnika, hkrati pa je bilo temu novemu dolžniku onemogočeno, da bi pred sodiščem prve stopnje izpodbijal plačilo obveznosti. Ustavno sodišče je ugotovilo, da ta omejitve v postopkih odločanja o posameznikovih pravicah in obveznostih pomeni kršitev pravic do izjave in učinkovitega pravnega sredstva (Poročilo o delu ustavnega sodišča za leto 2005). V postopku presoje ustavnosti sporne zakonske določbe je sodišče ugotovilo

pravno praznino, v zadevi, št. U-I-279/08, pa je razveljavilo nekaj določb ZPP, ki so omejevale pravico do izjave zaradi zagotovitve učinkovitega sodnega varstva. Razveljavljene določbe so namreč vzpostavljale fikcijo vročitve na naslovu za vročanje, tudi v primerih, ko naslovnik tam dejansko ni živel oziroma je bil v tujini več kot tri mesece. Ustavno sodišče je ocenilo, da takšna zakonska ureditev prekomerno posega v toženčevo pravico do izjave, tožnikova pravica do sodnega varstva pa ni ustavno dopusten razlog za tak poseg (Poročilo o delu ustavnega sodišča za leto 2009). Med pomembnejše odločitve je ustavno sodišče uvrstilo tudi odločbo, št. Up-599/04, v kateri je ugotovilo kršitev pravice do izjave, ker pritožniku v kazenskem postopku (državljanu Litve, ki je razumel rusko, pisati v tem jeziku pa ni znal) sodišče ni omogočilo pisne komunikacije v jeziku, ki ga je pritožnik razumel. Ustavno sodišče je ugotovilo, da se, če stranka ne more pisno komunicirati v svojem jeziku, pravica do poštenega sojenja zagotovi samo z uporabo jezika, ki ga pritožnik razume (Ustavno sodišče, 2006, str. 19 - 20).

Z vidika dokazovanja je zanimivo stališče ustavnega sodišča, da se dokazno sredstvo lahko zavrne, če za to obstaja ustavno sprejemljiv razlog. Dokazni postopki so namenjeni pravilni ugotovitvi dejanskega stanja; v ta namen lahko stranka predlaga dokaze in izvedbo glavne obravnave, vendar mora utemeljiti obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje. V takem primeru je sodišče prve stopnje glavno obravnavo dolžno izvesti in ne sme že vnaprej zavrniti dokaznih predlogov. Iz pravice do kontradiktornega postopka izhaja, da lahko sodišče zavrne izvedbo dokaza le, če so za to podani ustavno sprejemljivi razlogi (odločba št. Up-1055/05).

Na upravnem področju je ustavno sodišče pogosto presojalo očitke o neopredelitvi sodišč do vseh navedb in očitke o nepopolni pojasnitvi odločitve. Po ugotovljenih kršitvah iz tega naslova prednjačijo postopki pridobitve državljanstva, tudi azilni postopki in drugi upravni postopki, vodeni na podlagi diskrecijske pravice, pri kateri so zahteve po obrazložitvi in opredelitvi do bistvenih navedb in ugotovitev nekoliko strožje. Ustavna zahteva v teh postopkih je, da mora upravni organ navesti hipotetično zakonsko dejansko stanje, dejansko stanje stvari, pomembno za zakonito in pravilno odločbo, dokaze, ki utemeljujejo obstoj teh dejstev, in razloge, ki so bili odločilni pri presoji dokazov. Problem se namreč pojavi ne le v morebitnih prekoračitvah pooblastil, ampak zlasti pri opredelitvi t. i. nedoločenih pravnih pojmov. Te je zakonodajalec namenoma pustil neopredeljene, da bi jih upravni organ, specializiran za posamezno upravno področje, lahko primerneje definiral in opredelil njihovo vsebino. Z njimi se namreč opiše dejansko stanje, ki je podlaga za končno odločitev. Ker organ sam definira ta pojem, je še toliko nujnejše, da v obrazložitvi argumentirano pojasni, čemu in na kateri podlagi je prišel do takšne opredelitve.

Enako varstvo pravic poleg načela kontradiktornosti opredeljuje še načelo enakosti orožij, ki terja enakopravno obravnavo strank. Čeprav je načelo enakosti orožij v smislu enakopravnosti strank eden izmed elementov poštenega sojenja, pa ustavno sodišče ni pogosto presojalo oziroma ugotovilo kršitve te procesne pravice v upravnih zadevah. Je

pa v odločbi, št. Up-729/03, poudarilo pomembnost zastopanja v kazenskih postopkih. Glede na to, da sodišče enakopravno obravnava navedbe tožilstva in obtoženca, gre v primeru, ko ta nima zagovornika, za gotovo kršitev enakosti orožij. V tem primeru tudi ni treba dokazovati dejanskega posega v pravico do enakopravnosti strank (Poročilo o delu ustavnega sodišča za leto 2004). Po drugi strani pa je obravnavalo precej ustavnih pritožb, v katerih so ustavni pritožniki zatrjevali arbitrarno odločanje in neopredelitev sodišč do njihovih navedb. To je bistveno zlasti v azilnih postopkih, ko se ugotavljajo ogroženost pritožnika in drugi pogoji za odobritev zaščite, pa tudi v postopkih pridobitve državljanstva in denacionalizacije. V upravnih zadevah se načelo enakopravnosti in enakosti orožij v postopkih pred sodišči jamči z zagotovitvijo enakih pravic posamezniku in tudi upravnemu organu, zlasti pri dostopu do podatkov. Morebitne omejitve pri izvajanju in predlaganju dokazov namreč ne smejo poseči v pravico do enakopravnega položaja strank upravnega postopka. Če dokaza, ki ga stranka predlaga in bi bil njej v prid, ni mogoče izvesti zaradi razlogov, ki niso na njeni strani, to ne sme poslabšati njenega položaja. Omejitev dostopa do dokazov in njihove izvedbe krši pravico do izjave, stranki v upravnem sporu kot šibkejši strani pa dejansko onemogoči uresničitev in varstvo njenih pravic (odločba št. Up-220/05).

6.2.1.1 Drugi vidiki in odločitve ustavnega sodišča

Ustavno sodišče presoja, ali so bile v sodnih postopkih prekršene človekove pravice in svoboščine, kar je lahko posledica različnih dejanj oziroma njihovih opustitev, med njimi tudi z interpretacijo zakonske določbe na način, za katerega je ustavno sodišče presodilo, da ni skladen z ustavo. Z interpretacijo in uporabo ustavno napačne zakonske določbe v konkretnih postopkih odločanja o posameznikovih pravicah in obveznostih sodišče krši človekove pravice in svoboščine. Ustavno sodišče zato sodbo, ki temelji na neustavni zakonski podlagi, navadno razveljavi; takšna je ustavnosodna praksa pri ugotovljenih kršitvah takšne narave. Če je rednim sodiščem dopustno odstopiti od sodne prakse, kadar imajo za to utemeljene argumente, ima tudi ustavno sodišče možnost, da odloči mimo ustaljene prakse, kar je tudi storilo v zadevi, odločba št. Up-758/06-25, ko je sicer ugotovilo procesno kršitev zaradi pomanjkljive obrazložitve, vendar ker je bila pritožnica že v prejšnjih sodnih postopkih, ki so se nanašali na podobno dejansko stanje in pravno podlago kot v z ustavno pritožbo izpodbijani sodbi, v sodbi seznanjena z argumenti sodišča, je ustavno sodišče z vidika ekonomičnosti postopka njeno ustavno pritožbo zavrnilo. To je lahko izjemoma storilo zato, ker sta bili odločitvi delovnega sodišča povezani; obe sta se nanašali na enako dejansko stanje in pravno podlago (šlo je za delovni spor glede izplačila plač; ustavna pritožnica je bila s svojimi zaposlenimi že večkrat v sodnem sporu zaradi prejemkov iz naslova delovnega razmerja); delovno sodišče je eno izmed teh sodb prepričljivo utemeljilo, zato po mnenju ustavnega sodišča ni bilo potrebe po tem, da bi se postopki zavlačevali in bi se v zadevi ponovno odločalo, saj bi bili argumenti delovnega sodišča enaki tistim, s katerimi je pritožnica že bila seznanjena.

»Izpodbijano sodno odločbo, s katero so bile kršene človekove pravice, ustavno sodišče praviloma razveljavi. Posebne okoliščine obravnavanega primera pa ustavnemu sodišču narekujejo odstop od tega splošnega pravila. Obravnavana zadeva namreč sodi v skupino

množičnih sporov, v katerih so delavci kot tožniki tožili pritožnico na plačilo razlik v plači (pred ustavnim sodiščem je v presoji še 18 podobnih primerov). Tožbeni zahtevki v vseh zadevah so bili oprti na v bistvenem enako dejansko in pravno podlago, podobni pa so bili tudi ugovori pritožnice, s katerim je nasprotovala tem zahtevkom. Vprašanje zastaranja vtoževanih terjatev je bilo tako obravnavano tudi v drugih primerih, pri čemer pa je mogoče ugotoviti, da so nekatere izmed sodnih odločb v delu, ki se nanaša na odločitev o uporabi zastaralnega roka, povsem zadovoljivo obrazložene in ustrezajo standardom obrazložene sodne odločbe iz 22. člena ustave. Takšna je na primer sodba Delovnega sodišča v Celju, št. Pd 1292/96, z dne 9. 1. 2001, v kateri je sodišče pritožnici pojasnilo, da predstavlja plača mesečno akontacijo plačila za opravljeno delo, s čimer je obrazloženo zavrnilo bistveni argument pritožnice o pogodbi o zaposlitvi kot enotnem pravnem naslovu, iz katerega naj bi izhajala pravica delavca do mesečnega izplačila plače. S to sodbo je bila pritožnica nedvomno seznanjena, saj jo izpodbija z ustavno pritožbo v zadevi, št. Up-392/02. Glede na navedeno in upošteva je omenjeno povezanost obravnavanih zadev, ni mogoče trditi, da pritožnica sploh ne bi bila seznanjena z razlogi za stališče sodišč o uporabi petletnega zastaralnega roka, na katerih temelji tudi odločitev v obravnavani zadevi. Namen ustavne zahteve po obrazložitvi sodne odločbe je bil torej na opisani način dosežen. To pa ustavnemu sodišču izjemoma dovoljuje, da – upošteva je načela procesne ekonomike samo zaradi ugotovljene procesne kršitve – ne razveljavi izpodbijanih odločitev« (Up-393/02).

Podobno je ustavno sodišče odločilo v zadevi, št. Up-758/06, čeprav je ustavno sodišče ugotovilo kršitev pravice do enakega varstva pravic, ko je vrhovno sodišče očitno napačno odločilo o dopustnosti navedb pritožnika, pa ta kršitev ni imela bistvenega vpliva na njegov pravni položaj, in tudi če bi vrhovno sodišče pravilno odločilo v prvotnem postopku ali po razveljavitvi sodbe ustavnega sodišča in v ponovljenem postopku, novi postopek in nova odločitev za pritožnika ne bi nič spremenila, zato razveljavitev sodbe vrhovnega sodišča in ponovitev ter zavlačevanje odločanja nista smiselna rešitev. »Ugotovitev neustavnosti zakonske določbe ne pomeni, da se v upravnih in sodnih postopkih takšna določba ne sme več uporabljati. Takšno določbo je treba uporabljati tako, da njena uporaba ne bo v nasprotju z razlogi, ki so ustavnemu sodišču narekovali ugotovitev njene neskladnosti z ustavo. Izpodbijano sodno odločbo, s katero so bile kršene človekove pravice, ustavno sodišče navadno razveljavi. Posebne okoliščine primera ob upoštevanju načel procesne ekonomike ustavnemu sodišču izjemoma narekujejo odstop od tega splošnega pravila. Čeprav je vrhovno sodišče očitno napačno odločilo o dopustnosti nekaterih navedb pritožnika ter s tem kršilo 22. in 25. člen ustave, ustavno sodišče izpodbijane sodbe ni razveljavilo, ker razveljavitev samo zaradi teh kršitev ne bi mogla pripeljati do drugačne odločitve vrhovnega sodišča. Neizvedba naroka za ustno obravnavo ni vplivala na pritožnikovo pravico do izjave, saj se je lahko izjavil v pisni obliki. Ker je šlo za nedopusten procesni predlog, pravica iz 22. člena ustave ni bila kršena niti s tem, da se vrhovno sodišče do njega ni opredelilo. Ker je zakonodajalčevo polje proste presoje pri določanju višine upravnih taks precej široko, z odmero taks na podlagi Tarife o taksah in nadomestilih ni prišlo do kršitve pritožnikove pravice iz 33. člena ustave.«

6.2.1.2 Obvezujoča narava odločitev ustavnega sodišča

Da so sodbe ustavnega sodišča obvezne za vse naslovnike teh odločitev, je opredeljeno že v 1. členu Zakona o ustavnem sodišču. Ta člen izhaja iz dejstva, da je ustavno sodišče najvišji varuh ustavnosti in človekovih pravic, ki so neposredno uresničljiva ustavna jamstva; za taka jih morajo imeti tudi upravni organi pa tudi sodišča, zlasti kadar so njihove odločitve podvržene ustavnosodni presoji, še posebej pa takrat, ko je ugotovljena kršitev človekovih pravic in ustavno sodišče naloži, kako naj se ta kršitev v ponovljenem postopku odpravi. Ob tem ustavno sodišče določi tudi 30-dnevni rok, v katerem mora pristojni organ ponovno odločiti, upošteva stališča in navodila ustavnega sodišča (gl. na primer sodbo, št. Up-461/01). V praksi pa se odločbe ustavnega sodišča ne izpolnjujejo tako vestno, kot bi se morale, in sicer zaradi neaktivnosti zakonodajalca ali zaradi nepoznavanja stališč ustavnega sodišča glede standardov v okviru enakega varstva pravic.

6.2.2 ODNOS MED USTAVNIM SODIŠČEM IN EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Mednarodni dokumenti, katerih podpisnica je Slovenija, so svoje mesto v slovenskem pravnem redu našli med ustavo in zakonom. Ustavno sodišče spremlja odločitve evropskega sodišča in jih tudi vključuje v svoje sodbe prek obrazložitev ali v ločenih mnenjih posameznih sodnikov. Nacionalna sodišča niso obvezana spoštovati vseh odločitev evropskega sodišča, ampak samo tiste, v katerih je bila država udeležena kot stranka v postopku. Primarno se sodišče drži svoje uveljavljene prakse; če presodi, da slovenski standardi varovanja človekovih pravic ne zagotavljajo ustrezne ravni, pa sodišče odloči tudi na podlagi prakse evropskega sodišča. Ustavno sodišče ob presoji ustavnih pritožb posameznikov upošteva tudi, ali bi posameznik lahko s svojo pritožbo uspel pred evropskim sodiščem, torej ali v svoji vlogi zatrjuje takšno kršitev ustavnih pravil, ki bi bila lahko hkrati tudi kršitev katere izmed konvencijskih določb. Človekove pravice in svoboščine, ki jih zagotavlja konvencija, predstavljajo minimalni standard, ki naj bo spoštovan v vseh podpisnicah konvencije in protokolov. Ustavno sodišče se tako zgleduje in sklicuje na prakso evropskega sodišča v vseh tistih primerih, v katerih slovenska ustava jamči manjše varstvo človekovih pravic ali kadar je takšno sklicevanje potrebno, da se ustavnemu pritožniku omogočita uveljavitev in učinkovito varstvo človekovih pravic, vsaj v okviru minimalnih zahtev konvencije (Teršek, 2009, str. 20).

Ne glede na to, da je ustavno sodišče najvišji varuh človekovih pravic v Sloveniji, mora država, ki je pred Evropskim sodiščem za človekove pravice spoznana, da je kršila konvencijske pravice, to odločitev spoštovati in tudi sprejeti ustrezne sankcije. Slovenija se je pogosto zagovarjala zaradi kršitev 6. člena konvencije, a ne zaradi postopkovnih napak, ampak največkrat zaradi predolgih sodnih procesov.

7 ANALIZA ELEMENTOV PRAVICE DO POŠTENEGA POSTOPKA NA PODLAGI PRAKSE USTAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE IN EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE TER PREVERITEV HIPOTEZ

7.1 PRESOJA KRŠITEV ČLOVEKOVIH PRAVIC USTAVNEGA SODIŠČA IN EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

Kot je bilo že večkrat poudarjeno, se vsaka podpisnica konvencije in njenih protokolov obveže, da bo na svojem ozemlju vsem zagotavljala pravice in svoboščine, ki jih konvencija s protokoli jamči. V upravnih zadevah so smernice upravnega delovanja povezane z načeli pravne države, zakonitosti, pravne varnosti in varstva pravic strank. Pravno in dejansko pravilna upravna odločba je cilj, h kateremu naj teži vsak upravni organ in tudi sodišče, kadar presoja zakonitost teh odločitev. Postopki odločanja o pravicah in obveznostih posameznikov, ki se zaključijo z izdajo posamičnega akta, so skladno z načelom zakonitosti podvrženi tudi upoštevanju garancij, ki jih jamči Evropska konvencija. Ta v 6. členu določa, da morajo biti sodni postopki pošteno vodeni, zato v magistrskem delu preverjam, ali tudi naša ustava jamči enake pravice.

7.1.1 SPREJEM IN OBRAVNAVA INDIVIDUALNE PRITOŽBE

Evropska konvencija omogoča pritožbo na evropsko sodišče posameznikom in skupinam ter organizacijam, ki zatrjujejo kršitev konvencijskih pravic. Slovenska ustava pa specifično določa, da so predmet izpodbijanja z ustavno pritožbo lahko le posamični akti, katerih izdajatelj je državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti, nosilec javnega pooblastila ali sodišče in s katerim se posamezniku prizna kakšna pravica oziroma naloži obveznost. Varstvo v okviru evropskega sodišča je subsidiarno varstvo, ki se aktivira, ko nacionalni mehanizmi varstva pravic odpovejo. Sprejem pritožbe pred izčrpanjem pravnih sredstev je dopusten, kadar redno pravno sredstvo ni učinkovito. Evropsko sodišče pritožbe ne bo sprejelo tudi, če za pritožnika ni nastal znatno neugodnejši položaj. Tudi slovensko ustavno sodišče zahteva predhodno izčrpanje pravnih sredstev in tudi ustavna pritožba se lahko sprejme v obravnavo brez izpolnitve tega pogoja, vendar le, če gre za hudo kršitev s težko popravljivimi posledicami ali pa če gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve. Razlika med obema sodiščema je tudi v tem, da ima ustavno sodišče pristojnost oziroma diskrecijo, da odloča tudi v zadevah, ki sicer ne predstavljajo hujše kršitve za pritožnika, vendar pa odpirajo pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve, in si torej zaslužijo vsaj obravnavo pred ustavnim sodiščem.

7.1.2 ODLOČITVE SODIŠČ

Evropsko sodišče za človekove pravice lahko samo ugotovi kršitev ter v sodbi ponudi oškodovancu pravično zadoščenje v obliki ugotovitvene sodbe in izplačilu odškodnine za nastalo škodo. Slovenija je bila pred evropskim sodiščem že velikokrat obsojena na

denarno kazen, najpogosteje v primerih odrekanja pravice do sojenja v razumnem roku. Ustavno sodišče lahko akt, s katerim se je neustavno poseglo v človekovo pravico ali svoboščino, delno ali v celoti odpravi ali razveljavi in vrne zadevo v ponovno odločanje, lahko pa tudi meritorno odloči o zadevi, če je nujno, da se odpravijo posledice kršitev; to terja narava ustavne pravice in podatki spisa nudijo zadostno podlago za odločitev. Odločitev ustavnega sodišča je zavezujoča; meritorno odločitev sodišča izvrši organ, pristojen za izvršitev odpravljenega ali razveljavljenega akta. Najpogosteje ustavno sodišče izda sodbo, s katero posamični akt odpravi ali razveljavi in vrne zadevo v ponovno odločanje rednim sodiščem.

7.2 PREVERITEV HIPOTEZ

7.2.1 GLAVNA HIPOTEZA

Standardi presoje ustavnega sodišča v postopkih, v katerih merilo presoje (zgornjo premiso) predstavlja 22. člen ustave, ustrezajo standardom Evropskega sodišča za človekove pravice.

Evropska konvencija v 6. členu jamči, da bo vsaki stranki v sodnem postopku zagotovljeno javno in pravično sojenje v razumnem roku pred nepristranskim sodiščem. Ta pravica se nanaša samo na sodne postopke; sodišča morajo biti neodvisna in nepristranska, soditi pa morajo pravično, javno in predvsem v razumnem roku. Ta člen postavlja postopkovne zahteve glede oblikovanja sodnega nadzora nad upravo, torej podlago za odločanje upravnega in vrhovnega sodišča kot pritožbenega sodišča. Omenjeni člen pa ne določa konkretnjših pravil, po katerih naj bi podpisnice konvencije uredile sodni nadzor nad upravo. Ključno je, da država zagotovi sodno varstvo nad upravnimi odločitvami in dejanji, medtem ko večstopenjsko odločanje ni zahteva 6. člena. Če država ustanovi pritožbena sodišča, morajo ta odločati skladno s 6. členom konvencije. Številne odločitve evropskega sodišča se nanašajo na kršitve v kazenskih ali civilnih zadevah, redkeje v upravnih, pa vendar lahko potegnemo vzporednico tudi na to področje. V sodni nadzor nad upravo tako sodi zahteva po dostopu do sodišča, torej možnost upravnega spora zoper akte uprave, pravica do sojenja v razumnem roku ter nepristransko, javno in pošteno odločanje upravnih sodišč. Erik Kerševan ugotavlja, da evropsko sodišče ni določilo in jasno opredelilo pravice do poštenega sojenja kot nedvoumno obveznost držav članic pri izvrševanju sodnega nadzora nad upravo. Je pa slovensko ustavno sodišče pravico do nepristranskega, poštenega in ustreznega odločanja opredelilo kot ustavno pravico procesnega značaja, in sicer v 22. in 23. členu ustave.

Temeljni pravici, izhajajoči iz 6. člena, sta pravica do kontradiktornega postopka in enakost orožij, ki se med seboj zelo povezujeta. Evropsko sodišče pri presojanju morebitnih kršitev t. i. fair postopka upošteva, ali je bil postopek pošteno voden od začetka do konca, torej od dneva vložitve vloge do končne odločitve; upoštevajo se tudi postopki pred pritožbenim sodiščem. V okvir pravice do poštenega postopka se uvršča tudi prepoved samovoljnih odločb sodišča.

Garancijo poštenega postopka slovenska ustava opredeli v več členih, in sicer v 22., ki zagotavlja pravičen postopek pred državnim in drugim oblastnim organom, ki odloča o pravicah ali obveznostih, v 23. členu, ki se nanaša na pravico do neodvisnega in časovno razumno dolgega sojenja, v 24. členu, ki zahteva javnost sojenja. Z vidika 22. člena ustave so torej relevantne le tiste zahteve konvencije, ki omogočajo pravično sojenje, torej adversarnost postopka, načelo enakosti orožij in obveznost argumentacije dane odločitve.

Kontradiktornost in enakopravnost strank v medsebojni povezavi zagotavljata pravično, korektno in pravilno odločanje. Kontradiktornost postopka se nanaša na pravico strank do seznanitve in opredelitve do predloženih dokazov, navedb drugih strank in tudi tretjih oseb ter tudi odločitev sodišča. Pravici stranke do izjave pa na drugi strani ustreza obveznost sodišč do opredelitve in obrazložitve odločitev. Enakopravnost upravnih strank oziroma enakost orožij pa pomeni, da mora imeti vsaka stranka v postopku pravico, da argumentirano predstavi svoj primer pred sodiščem, pod pogoji, ki je ne postavljajo v slabši položaj kot druge stranke. Evropsko sodišče ne presoja dopustnosti predloženih dokazov, saj je to naloga nacionalnih sodišč.

Kontradiktornost postopka

- Praksa Evropskega sodišča za človekove pravice

Stranka mora biti pred končno odločitvijo seznanjena z vsemi dokazi in navedbami, ki jih predložijo nasprotne stranke in tudi tretje osebe (izvedenci, priče, tožilec). V ta namen sodišče opravi glavno obravnavo, ki je navadno ustna, lahko pa je tudi pisna, če je od okoliščin primera razvidno, da ta bolj ustreza. Stranka se lahko tudi odpove pravici do izjave in na tej podlagi se lahko obravnava opusti, če ni v javnem interesu, da se izvede. Evropsko sodišče ni postavilo tako strogih pravil glede ustne obravnave v postopkih s pravnimi sredstvi, ker meni, da naj se obravnava primarno opravi na prvi stopnji odločanja. Stranka mora imeti možnost seznanitve in opredelitve do vseh spisov in dokumentov, ki vplivajo na odločitev sodišča; mednje sodi tudi odločitev o stroških postopka. Pravica strank, da podajo mnenje, se torej ne nanaša le na odločitev o glavni zadevi postopka, ampak tudi o postranskih vprašanjih. Če stranki ni omogočeno, da bi podala svoje mnenje, to predstavlja kršitev načela enakosti moči. Evropsko sodišče pravico do izjave daje tudi v postopkih s pravnimi sredstvi.

- Praksa Ustavnega sodišča RS

Enako varstvo pravic se v upravnih zadevah uresničuje z upoštevanjem minimalnih načel upravnega postopka, med katere sodi tudi pravica stranke do izjave, ki je eden izmed elementov 22. člena ustave. Na podlagi sodne prakse slovenskega ustavnega sodišča lahko ugotovimo, da sodi med pravice pozitivnega statusa, torej mora biti vsebovana v slovenski zakonodaji, pri čemer mora biti zagotovljeno tudi, da se z ustavno skladnim odločanjem in ravnanjem uresničuje tudi na področju upravnih zadev.

V upravnih postopkih mora biti strankam dana možnost, da se izjavijo o poteku postopka, vseh predloženih dokazih in v izjavah drugih oseb, še preden organ ali sodišče izda odločbo oziroma sodbo. Stranka lahko tudi sama predlaga, da se izvede glavna obravnava, na kateri bi sodišče obravnavalo na novo predložene dokaze, vendar mora z verjetnostjo izkazati, da bi novi dokazi lahko pripomogli k razjasnitvi dejanskega stanja. Sodišče lahko zavrne predlog stranke, če stranka na podlagi verjetnosti ne dokaže, da so dokazi relevantni. Izvedba glavne obravnave torej ni vedno nujna, je pa obvezno, da se da stranki možnost izjave. Kadar sodišče samo ugotavlja dejansko stanje (stranke, ki bi morale biti udeležene v postopku, te možnosti v prvostopenjskem postopku niso imele, predložitev novih dokazov), pa mora obvezno razpisati glavno obravnavo.

Če stranki ni bila dana možnost udeležbe v upravnem postopku (ni imela možnosti izjaviti se oziroma sploh ni bila vabljen v postopek, v katerem bi lahko imela status stranke), to predstavlja kršitev načela zaslišanja stranke, lahko pa tudi kršitev pravice do enakega varstva pravic. Ob tem mora imeti stranka pravico, da se izjavi tudi glede navedb, zahtevkov in dokaznih predlogov nasprotne stranke, organ pa ne sme odločiti, dokler se vse stranke ne izjavijo o vseh ugotovljenih dejstvih; izjema so primeri, določeni v zakonu. Ustna obravnava ni pravilo, saj se lahko stranke izjavijo tudi v pisni obliki; pomembno je le, da jim je omogočeno, da podajo svoje mnenje o zadevi. Stranka lahko sama predlaga izvedbo glavne obravnave, na kateri bi obravnavali nove dokaze, sodišče pa lahko njen predlog zavrne, če ugotovi, da ti dokazi ne bi vplivali na njegovo odločitev; za to morajo obstajati ustavno sprejemljivi razlogi. Ustavno sodišče v nasprotju z evropskim sodiščem ne opredeli pravice do izjave glede sklepov oziroma stroškov postopka kot izrecne pravice, izhajajoče iz 22. člena, saj tudi ustavna pritožba ni dovoljena, če se nanaša na odločitev o stroških postopka.

Izvedba dokaznega postopka v okviru upravnega sodišča: kadar sodišče samo ugotavlja dejansko stanje, torej izvaja dokaze, kršitev 22. člena predstavlja opustitev izvedbe glavne obravnave, saj se stranki tako onemogoči seznanitev in opredelitev do gradiv sodišča in ugotovljenega dejanskega stanja.

Obveznost seznanitve in opredelitve sodišč

- Praksa Evropskega sodišča za človekove pravice

Sodišče, ki odloča o posameznikovih pravicah in dolžnostih, se mora obvezno seznaniti z dokaznim gradivom in se do njega opredeliti. Dokaze in izjave mora najprej pregledati in šele nato lahko pove, katere bo izločilo in katere bo uporabilo; ne sme se vnaprej sklepati o relevantnosti predloženih dokazov. Evropsko sodišče opozarja, da naj bodo redna sodišča previdnejša in pozornejša, ko obravnavajo na novo predložene dokaze in dejstva. Sodišču se ni treba opredeliti do čisto vseh dokazov in navedb, ampak samo do tistih, ki so bistvena za odločitev. Evropsko sodišče je določilo pravila glede obveznosti opredelitve sodišč do strankinih navedb. Sodišče se mora v obrazložitvi svoje odločbe opredeliti do tistih navedb strank, ki izpolnjujejo naslednje pogoje:

- navedba stranke mora biti dovolj jasna in izrecna;

- ne sme biti očitno neutemeljena;
- za odločitev v zadevi mora biti relevantna;
- vprašanje relevantnosti za odločitev se presoja glede na pravno presojo sodišča;
- o opredelitvi sodišča glede strankine navedbe ni mogoče sklepati konkludentno iz preostale vsebine obrazložitve (Van de Hurk proti Nizozemski, A 288, str. 20, vir: Galič, str. 186).

Na podlagi okoliščin vsakega posameznega primera posebej se presoja, ali je sodišče zadostilo zahtevam glede obrazložitve odločb.

- Praksa Ustavnega sodišča RS

Ustavno sodišče – podobno kot evropsko – meni, da se morajo sodišča opredeliti do tistih predlogov, dokazov in navedb, ki jih bo upoštevalo pri svoji odločitvi oziroma ki bodo vplivala na končno odločitev. Redna sodišča se morajo opredeliti do upoštevnih ustavnopravnih ugovorov stranke in zatrjevanj kršitev ustavno zagotovljenih človekovih pravic. Če se ne opredelijo do teh navedb stranke, kršijo 22. člen ustave. Neutemeljene ugovore morajo sodišča argumentirano zavrniti. Če naletijo na kakšno zakonsko določbo, za katero predvidevajo, da je v nasprotju z ustavo, morajo sprožiti postopek pred ustavnim sodiščem.

Obrazložitev odločitev

- Praksa Evropskega sodišča za človekove pravice

Sodišče mora stranki v obrazložitvi pojasniti razloge za svojo odločitev. Vsebina in obseg razlage sta odvisna od konkretnih okoliščin primera. Pritožbenim sodiščem ni treba obširno razložiti svoje odločitve; lahko se samo sklicujejo na obrazložitev nižjega sodišča, če se z njo strinjajo. Tudi pri zavrnitvi neutemeljenega pravnega sredstva je dovolj samo navedba zakonske določbe, ki dovoljuje zavrnitev pravnega sredstva. Je pa evropsko sodišče opredelilo, da obrazložitev odločbe ne ustreza standardom 6. člena, kadar ni izrecna, ampak so argumenti razvidni iz drugih delov sodbe. Pomanjkljiva obrazložitev lahko pomeni tudi ugotovitev arbitrarnega, samovoljnega odločanja. Evropsko sodišče ob tem presoja le, ali so ravnanje, odločitev, obrazložitev sodišča arbitrarni, očitno nerazumni in očitno napačni. Skladno s Schumannovo formulo se je evropsko sodišče distanciralo od presoje dejanskih vprašanj in materialne pravilnosti posamezne odločitve.

- Praksa ustavnega sodišča

Obrazložena odločba, sodba, je bistveni element poštenega postopka. Sodišče mora stranki v obrazložitvi odločbe pojasniti, katere okoliščine in dejstva so vplivali na njegovo odločitev in zakaj. Če tega ne pojasni, s tem krši pravico do enakega varstva pravic. Ustavno sodišče pa ni ugotovilo kršitve 22. člena v primeru, ko sodišče ni izrecno podalo odgovora na revizijske očitke pritožnika, ker se je iz obrazložitve odločbe dalo razbrati, da se s temi očitki ni strinjalo, torej je obveznost opredelitve izpolnilo na posreden način.

Obrazložena odločba je še posebej pomembna, kadar organ odloča po prostem preudarku, saj mora stranki pojasniti, da je odločil znotraj meja danih pooblasti. Stranka pa se lahko pri vložitvi pravnih sredstev zoper odločitve organa sklicuje na njegove razloge. Pomanjkljiva obrazložitev torej lahko predstavlja tudi kršitev pravice do pravnega sredstva, posledično pa onemogoči učinkovito obrambo in varstvo pravnih interesov stranke.

Ustavno sodišče je opredelilo, da gre za samovoljno odločitev takrat, kadar sodišče svoje odločitve ne utemelji s pravnimi argumenti, tako da je mogoče sklepati, da ni odločalo na podlagi zakona, ampak na podlagi meril, ki pri sojenju ne bi smela priti v poštev.

Enakopravnost strank v postopku

- Praksa Evropskega sodišča za človekove pravice

Enakost orožij pomeni, da mora imeti vsaka stranka v postopku možnost, da pod enakimi pogoji kot nasprotna stranka argumentirano predstavi svoja stališča in predloži dokaze. Stranke morajo biti v pravičnem ravnotežju v postopku. Če nobeni izmed strank postopka sodišče ne omogoči uveljavitve neke pravice, sodišče ne ugotovi kršitve načela enakopravnosti, saj sta bili stranki v enakem položaju, kar se tiče varstva pravic.

- Praksa Ustavnega sodišča RS

Enakopravnost strank v upravnem postopku izhaja iz temeljnih načel enakosti pred zakonom v povezavi z načelom enakega varstva pravic ter načelom zaslišanja strank. Iz načela enakopravnosti strank v postopku izhaja obveznost zakonodajalca, da vzpostavi takšno pravno ureditev in predpise, ki zagotavljajo enako obravnavo dejanskih stanj, torej da nobene izmed strank v postopku, v katerem je več strank (na primer postopek pridobitve gradbenega dovoljenja), ne postavlja v slabši in niti boljši položaj v primerjavi z drugo stranko postopka. Različna dejanska stanja pa seveda lahko vodijo do različne obravnave. Stranke morajo imeti enake možnosti zlasti v dokaznem postopku, da se jim omogoči vpogled v vso dokazno gradivo; če z dokaznim gradivom, ki bi lahko pripomoglo k spremembi pravnega položaja druge stranke, razpolaga samo ena stranka, druge pa ne, gre za kršitev načela enakosti orožij.

Prvine poštenega postopka so po stališčih evropskega sodišča, predstavljenih v sodbah, opredeljene kot zahteva po vzpostavitvi sodnega nadzora z možnostjo odprave posledic kršitve, obvezno izjavo strank glede ključnih dokazov in navedb, tudi glede navedb nasprotne stranke, opredelitev sodišč do za odločitev bistvenih dokazov, izjav, trditev, izpodbijanj in seznanitev strank z razlogi sprejete odločitve ter ne nazadnje še enakopravna obravnavo vseh strank postopka. Glede obrazložitve odločitve se je evropsko sodišče postavilo na stališče, da mora biti obrazložitev posebni del vsake odločbe; argumentacija mora biti izrecna, saj ne zadošča, če se da razloge razbrati iz preostalih delov odločbe.

Enako varstvo pravic po 22. členu Ustave RS pripada strankam v vseh postopkih odločanja o njihovih pravicah, obveznostih in o pravnih interesih, torej ne velja le za

sodne postopke, ampak tudi za vse druge, tudi upravne postopke. To ustavno načelo določa, da nobena izmed strank v teh postopkih ne sme biti prikrajšana za katero izmed pravic, ki ji pripadajo po zakonu in ustavi. Ustavno sodišče presoja, ali so bili upravni in sodni postopki korektno speljani, torej ali so bile temeljne človekove pravice procesne narave v celoti spoštovane. 22. člen ustave strankam v postopku omogoča udeležbo v postopku (na podlagi načela zaslišanja in pravice do izjave glede bistvenih dokaznih gradiv in vlog, ki vplivajo na odločitve), seznanitev z razlogi za odločitev, kar se povezuje s prepovedjo arbitrarne oziroma očitno napačne odločitve (organ in sodišče morata stranke seznaniti s preudarki in z dejstvi, ki so jih vodili do končne odločitve), hkrati pa se zahtevata enakopravna obravnava strank in enako odločanje v primerljivih primerih skladno z ustaljeno sodno prakso. Ustavno sodišče je v svojih odločitvah samo opredelilo bistvene elemente, ki jih zagotavlja 22. člen ustave in ki ustrezajo minimalnim standardom poštenega sojenja na podlagi 6. člena EKČP.

Hipotezo št. 1 lahko potrdim.

7.2.2 POMOŽNI HIPOTEZI

Ustavna pritožba je najučinkovitejše pravno sredstvo pri ugotavljanju kršitev načela enakega varstva pravic.

V upravnih zadevah je varstvo človekovih pravic zagotovljeno v okviru spoštovanja nekaterih ustavnih načel ter odločanja in ravnanja skladno s predpisanimi pravili upravnega postopka. Zoper dokončne odločitve upravnih organov je zagotovljeno sodno varstvo v okviru upravnega spora. Upravno sodišče je skladno z načelom subsidiarnosti pristojno za odločanje tudi o kršitvah ustavnih pravic, zagrešenih s posamičnimi akti ali z dejanji uprave. Po odgovoru ustavnega sodišča na ustavno pritožbo ima posameznik možnost varstva v okviru pritožbe na evropsko sodišče. Zatrjujem, da niti upravni spor niti individualna pritožba nista najučinkovitejši pravni sredstvi za varstvo ustavnih pravic, ampak je to le ustavna pritožba. Hipotezo utemeljujem z vidika značilnosti učinkovitega pravnega sredstva.

- Dopustnost pravnega sredstva

Upravni spor je mogoče sprožiti ob predpostavki, da oškodovani nima na voljo drugega učinkovitega pravnega sredstva. Upravno sodišče tako najprej presodi, ali je sploh pristojno za odločanje. Tožba se zavrže, če je prepozna, izpodbijani akt ne posega v tožnikovo pravico ali so na voljo druga pravna sredstva.

Individualna pritožba na evropsko sodišče zoper kršitve poštenega postopka je dopustna ob predpogoju izčrpanja vseh učinkovitih notranjepравниh sredstev; zadeva mora biti opredeljena kot civilna ali kazenska po pravu evropskega sodišča. Pred izčrpanjem domačih pravnih sredstev evropsko sodišče sprejme pritožbo, če ugotovi (pritožnik izkaže), da ta sredstva niso učinkovita, in mu torej ne bi spremenilo pravnega položaja. Evropsko sodišče z vidika 6. člena konvencije največkrat presoja kršitve v kazenskih

zadevah, manj na upravnem področju, večina obsodb pa se nanaša na sojenje v razumnem roku, kar predstavlja tudi kršitev učinkovitega pravnega sredstva.

Ustavna pritožba ni dovoljena v zadevah, ki ne pomenijo hujše kršitve za pritožnika (spori manjših vrednosti, izpodbijanje stroškov postopka, spori zaradi motenja posesti in prekrški). Izpolnjene morajo biti procesne predpostavke za sprejem ustavne pritožbe, med njimi tudi predhodno izčrpanje pravnih sredstev, ki pa jih lahko ustavno sodišče spregleda, kadar se zatrjuje kršitev človekovih pravic ali svoboščin s hudimi posledicami za pritožnika ali pa kadar gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki presega pomen konkretne zadeve.

- Dostopnost pravnega sredstva

Vsa tri pravna sredstva so dostopna strankam upravnega postopka in drugim osebam, ki izkažejo pravni interes, torej poseg v katero izmed človekovih pravic.

- Organ, ki odloča o sredstvu, je pristojen presojeti dejanska in pravna vprašanja

Upravno sodišče presoja zakonitost izpodbijanega upravnega akta; kadar je bil ta izdan v okviru diskrecijskega pooblastila, je sodišče dolžno preveriti, ali je odločitev organa skladna z namenom, obsegom in s ciljem tega pooblastila. Pod pogojem, da bi odprava upravnega akta in ponoven postopek za stranko pomenila veliko škodo in so dejstva ugotovljena do te mere, da kažejo na izdajo odločbe, še posebej pa kadar upravni organ ne izda upravnega akta ali pa izda akt, ki ni skladen s stališči upravnega sodišča, sme (ni pa takšna odločitev obvezna) odločiti o zadevi. Če stranka v tožbenem zahtevku zahteva odločitev sodišča, ta pa je določena tudi v zakonu ali pa je tovrstna akcija potrebna zaradi varstva ustavnih pravic, upravno sodišče odloči v sporu polne jurisdikcije.

Ustavno sodišče načelno presoja samo morebitne kršitve ustavnih pravic; če je nujno treba odpraviti posledice kršitve in zavarovati ustavne pravice posameznika, lahko tudi ustavno sodišče samo odloči o zadevi. Meritorno odločanje je redkost; navadno ustavno sodišče razveljavi sodbe oziroma odpravi neustavne akte ter vrne zadevo v ponovno odločanje pristojnemu organu. Ustavno sodišče presoja samo in izključno kršitev človekovih pravic, torej pravice do izjave, enakopravnosti strank, obrazložitve odločitve, arbitrarnosti odločitve in enakega obravnavanja. Ustavna pritožba ne zagotavlja pravilne odločitve, ampak samo odločitev, ki je skladna z ustavnimi določbami o varstvu človekovih pravic.

Varstvo v okviru evropskega sodišča je subsidiarno varstvo, sodišče pa ne presoja dejanskih vprašanj, ampak se usmeri izključno na presojo zatrjevanih kršitev konvencijskih pravic.

- Pravno sredstvo je devolutivno, torej o njem odloča organ, ki je nad izdajateljem upravnega akta.

Vsa tri pravna sredstva so v presoji sodišč in predstavljajo najbolj neodvisno in nepristransko obliko nadzora in varstva zakonitosti ter vladavine prava.

- Organ, ki odloča o sredstvu, lahko s svojo odločitvijo poseže v učinkovanje in veljavnost izpodbijanega akta.

Ustavno sodišče sme izpodbijani posamični akt v celoti ali delno odpraviti ali razveljaviti in vrniti zadevo v ponovno odločanje, ob tem pa mora organ v ponovnem postopku odločiti v roku, ki mu ga določi ustavno sodišče, pa tudi skladno z njegovim stališčem in usmeritvami. Organi in sodišča so sicer vezani na odločitve ustavnega sodišča, kar pa ne pomeni, da jih lahko – niti to ni v njegovi pristojnosti pa tudi ne v interesu – ustavno sodišče prisili, da se njegove odločitve in stališča upoštevajo. Sodišče pričakuje, da bodo sodišča ravnala po svoji vesti skladno z načeli pravne države in v ponovnem postopku spoštovala stališča ter ustavne pravice strank. Z inštitutom začasnih odredb seme ustavno sodišče začasno zadržati izvršitev izpodbijanega akta ter začasno urediti stanje.

Stranka lahko v zahtevku pred upravnim sodiščem zahteva odpravo, izdajo in spremembo upravnega akta pa tudi ugotovitev posega v človekovo pravico ter prepoved nadaljevanja in odpravo posledic dejanja. Pristojno je tudi za izdajo začasnih odredb.

Sodbe evropskega sodišča so samo ugotovitvene narave z določeno višino odškodnine, ki jo mora kršilka izplačati oškodovanemu. Kljub temu ne gre zanemariti moralnega učinka, ki ga imata javna razglasitev in obsodba države pred tem sodiščem, tudi na spremembe in izboljšave v nacionalnem pravnem redu.

- Pravno sredstvo ima suspenzivni učinek

Ustavno sodišče lahko na nejavni seji zadrži izvršitev izpodbijanega posamičnega akta, če bi zaradi izvršitve akta pritožniku nastale hude posledice. V praksi so odločitve ustavnega sodišča najpogosteje ugotovitvene odločbe z odpravo ali razveljavitvijo akta, ker se ustavna pritožba vložijo po izčrpanju predhodnih pravnih sredstev, torej po dokončnosti in izvršljivosti upravnega akta. Primere začasnih odredb pa je mogoče najti v zadevah o izdaji začasnih dovoljenj za bivanje ter v primerih, v katerih pritožniku grozi izgon iz države po pravnomočnosti izpodbijane odločitve.

Tožba v upravnem sporu nima suspenzivnega učinka, upravno sodišče pa lahko na tožnikovo zahtevo izda nepravo začasno odredbo, s katero odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi z izvršitvijo nastala nepopravljiva škoda, ali pravo začasno odredbo, ki začasno uredi stanje, kadar se pričakuje, da bo sporno pravno razmerje trajalo dlje časa oziroma je to potrebno.

- S pravnim sredstvom se odpravijo ugotovljene kršitve, prepreči se njihovo nadaljevanje in zagotovi se ustrezno povračilo za nastale posledice

Upravni spor ustreza vsem trem merilom ob predpostavki, da je sodišče vezano na tožbeni zahtevek; tožnik mora torej v zahtevku opredeliti, kaj zahteva od sodišča. O vrnitvi stvari oziroma povrnitvi škode upravno sodišče odloči na zahtevo tožnika. Ustavno sodišče razveljavi sodbo, ki vsebuje takšno odločitev, ki pomeni poseg v človekove pravice, ter vrne zadevo v ponovno odločanje upravnemu organu ali sodišču, ki je odločilo v nasprotju z ustavno skladnim varstvom človekovih pravic. Evropsko sodišče samo

ugotovi kršitev in dosodi pravično odškodnino oziroma druge ukrepe, ki jih mora kršilka sprejeti, da se v prihodnje izogne ponovnim obsodilnim sodbam. Učinki teh obsodb so tako vidni šele na dolgi rok, ko je razvidno, ali so sprejeti ukrepi in spremembe dejansko prispevali k zmanjšanju števila vloženih pritožb na evropsko sodišče.

Pregled prejetih in obravnavanih tožb z vidika 4. člena ZUS je pokazal, da je upravno sodišče v povprečju na letni ravni obravnavalo okoli 20 takšnih tožb; večina od njih je bila zavržena zaradi neizpolnitve pogoja po subsidiarnem varstvu ali pa so bile sprejete tožbe po obravnavi zavržene zaradi neizpolnitve tožbenih razlogov. Večina obravnavanih tožb v okviru subsidiarnega varstva v upravnem sporu se nanaša na volilne postopke, v večini primerov pa tožniki niso zatrjevali kršitve enakega varstva pravic, ampak so se sklicevali na druge ustavne pravice. S tega vidika lahko zatrdim, da upravni spor kot subsidiarno varstvo pravice iz 22. člena ni najaktualnejše sredstvo, ki ga posameznik uporabi ob morebitni kršitvi ustavnih pravic.

Hiotezo potrdim.

Ustavni pritožniki največkrat uspešno zatrjujejo pritožbeni razlog kršitve 22. člena ustave.

Z zadnjo hipotezo želim prikazati mesto 22. člena ustave med vsemi ustavnimi pritožbami in uspešnost ustavnih pritožnikov pri sklicevanju na kršitev tega člena. Obravnava ustavnih pritožb je ena najpomembnejših funkcij ustavnega sodišča, ki zaseda prvo mesto po številu vseh obravnav. Ustavni pritožniki se pogosto sklicujejo na ustavne pravice procesne narave, med katerimi po ugotovljenih kršitvah prednjači 22. člen ustave (Testen, 2005, str. 637). Od leta 2008 naprej je zaznan upad prejetih ustavnih pritožb, za kar so zaslužne predvsem spremembe Zakona o ustavnem sodišču, s katerimi je omejen dostop do ustavnega sodišča v nekaterih manj pomembnih zadevah, na gibanje upadanja pa ima vpliv tudi samo sodišče, ker se je omejilo na presojo pomembnih in precedenčnih ustavnopravnih vprašanj (Ustavno sodišče, 2013, str. 72). Pregled statističnih podatkov ustavnega sodišča kaže, da so sprejete in obravnavane ustavne pritožbe v več kot polovici primerov rešene pozitivno, kar je lahko posledica predhodne selekcije prejetih vlog, morebiti pa tudi seznanjenosti pritožnikov s stališči ustavnega sodišča ter smiselnim zatrjevanjem in z ustreznim sklicevanjem na ustavne pravice.

Ustavne pritožbe, ki se nanašajo na 22. člen ustave, so precej pogoste, in to ne le v kazenskih in civilnih zadevah, ampak tudi v upravnih; tu se jih večina nanaša na postopke denacionalizacije ter z njimi povezanih dokazovanj in ugotavljanj državljanstev pa tudi na druge upravne spore in osebna stanja. Med pomembnejšimi odločitvami, ki jih ustavno sodišče predstavi tudi v svojih letnih poročilih, se vsako leto znajde vsaj ena, pri kateri je bila ugotovljena kršitev načela enakega varstva pravic. Leta 2008 je upravni senat prevladoval po številu obravnavanih ustavnih pritožb, saj je odločal o kar 626 ustavnih pritožbah, kar je predstavljalo 44,08 % vseh obravnavanih zadev ustavnega sodišča. Vzrok za to je bil reševanje denacionalizacijskih zadev, povezanih z ugotavljanjem državljanstva. Od 51 sprejetih vlog je ustavno sodišče ugodilo dobrim 72 %. Pojavljale so

se tudi kršitve načela enakega varstva pravic, in sicer zaradi kratenja pravice strank do izjave, pomanjkljive obrazložitve odločitev sodišč, enkrat pa je ugotovilo, da je redno sodišče odločilo očitno napačno (Ustavno sodišče, 2009, str. 24). Tudi v letu 2009 upravni senat prevladuje po številu rešenih zadev. Med 63 sprejetimi in obravnavanimi ustavnimi pritožbami je sodišče v večini primerov (v 37) ugotovilo kršitev ustavnih pravic. Največ je bilo kršitev 22. člena ustave, in sicer kar 27, v treh primerih pa je sodišče ugotovilo tudi kršitev načela enakosti pred zakonom (Ustavno sodišče 2010, str. 26). Tudi v letu 2012 je največ ugodenih pritožb zaradi kršitve načela enakega varstva pravic. Ustavno sodišče je v tem letu ugodilo 41 ustavnim pritožbam, od tega je v 26 primerih ugotovilo kršitev 22. člena (Ustavno sodišče 2013, str. 37).

Pregled ustavnosodne prakse ustavnega sodišča z vidika 22. člena ustave pripelje do sklepa, da je načelo enakega varstva pravic najpogosteje zatrjevana kršitev ustavnih pritožnikov, ki pa ni vedno uspešna. Ustavno sodišče je zavrglo precej vloženih ustavnih pritožb, ker so bile vložene pred izčrpanjem pravnih sredstev in pritožnik ni imel pravnega interesa za ustavno-sodno varstvo ali pa ni šlo za kršitev človekove pravice ali svoboščine. Sprejete in obravnavane ustavne pritožbe pa so pogosto vodile do razveljavitve sodb in odprave posamičnih aktov; ko pritožniku ni bila dana možnost sodelovanja na ogledu, se redno sodišče ni opredelilo do nekaterih pritožnikovih trditev, eni stranki v postopku ni bil omogočen dostop do ključnega dokaznega gradiva, če je organ zakonsko določbo razlagal neustavno. Zatrdim lahko, da če posameznik izpolni vse procesne predpostavke za sprejem ustavne pritožbe in če pozneje dokaže protiustavno odločanje upravnega organa ali sodišča, lahko pričakuje ugodno rešitev zadeve. Ustavno sodišče se navadno drži enotnega odločanja v primerljivih primerih, izjemoma pa se vzdrži razveljavitve oziroma odprave spornih aktov, kadar presodi, da zaradi ekonomskih razlogov takšna odločitev ne bi bila smiselna, in ob predpostavki, da je ustavni pritožnik že imel možnost uveljavitve ustavne pravice v kateri izmed predhodnih oziroma prejšnjih odločitev ustavnega sodišča.

Zadnjo hipotezo prav tako potrdim.

7.3 UPORABNOST REZULTATOV IN PRISPEVEK K STROKI

Ustavna pravica iz 22.člena je postopkovne narave, njeno uresničevanje pa je urejeno z nacionalno zakonodajo kot tudi z mednarodnimi smernicami in standardi zaščite človekovih pravic. S primerjalno analizo sodne prakse slovenskega ustavnega sodišča in ESČP je bilo potrjeno, da ustavnosodna presoja na področju enakega varstva pravic zadosti minimalnih zahtevam ESČP glede elementov poštenega postopka. Analiza obeh pravic procesne narave je bistvena, saj so kršitve pravil postopka največkrat zatrjevani razlog v postopkih s pravnimi sredstvi, ustavna narava te pravice pa omogoča tudi višji nivo varstva. Obstoječa upravnopravna zakonodaja omogoča uveljavitev 22. člena ustave v okviru posameznih procesnih institutov, ki pa ne sledijo v celoti ustavnim kriterijem. V ZUP-u je enako varstvo pravic le delno konkretizirano, zlasti v okviru pravice do izjave, dolžnosti obrazložitve ter možnosti enakopravnega obravnavanja sodelujočih. Tudi sodno varstvo ne sledi v celoti stališčem ustavnega sodišča. Magistrsko delo prikaže ključne človekove pravice z vidika enakega varstva pravic, na katere se lahko oškodovani

posamezniki sklicuje tako pred rednimi sodišči kot tudi pred ustavnim sodiščem, hkrati pa je prikazana nujnost in pomembnost instituta ustavne pritožbe za varstvo te pravice. Smiselno bi bilo razmisliti o prilagoditvah pravnega reda ustavnosodni praksi ter zagotoviti redno seznanitev sodišč z aktualnimi odločitvami ustavnega sodišča. Predlagam tudi podrobnejšo analizo nekaterih področnih zakonov uprave, tako z vidika varstva pravic strank kot tudi glede morebitnih ((ne)dopustnih) omejitev pravice iz 22. člena ustave.

8 ZAKLJUČEK

Posebnosti odločanja o posameznikovich pravicah in dolžnostih na področju upravnih zadev terjajo od organov odločanja, da upoštevajo vse predpise, še posebej tiste določbe, ki se nanašajo na pravice strank v postopkih odločanja. Okvire odločanja upravnih organov poleg področnih predpisov vsebuje Zakon o upravnem postopku, medtem ko je osrednji zakon na področju upravnega nadzora Zakon o upravnem sporu. Oba opredeljujeta postopkovna pravila in pravice, ki se morajo zagotavljati in spoštovati pri odločanju. Upravni organi so pri svojem delovanju vezani tudi na nekatere ustavne določbe, kot so: načelo zakonitosti in ustavnosti, enakosti pred zakonom, pravica do sodnega varstva in pravnega sredstva, določbe o uresničevanju in omejevanju človekovih pravic ter zahteva po enakem varstvu pravic strank v upravnih in sodnih postopkih.

Pravica do enakega varstva pravic je ustavno zagotovljena pravica, ki pripada strankam v postopkih pred sodišči in tudi drugimi organi, kadar ti odločajo o posameznikovich pravnih interesih, dolžnostih ali pravicah. V upravnih postopkih strankam pripada precej pravic, organi odločanja pa so dolžni stranke seznaniti z njimi in jim omogočiti, da jih uveljavijo. Stranke je treba še pred izdajo odločbe zaslišati, da podajo svoje mnenje o dokazih in izjavah drugih oseb ter da se seznanijo s potekom postopka. Organe zavezujeta načeli zakonitosti in materialne resnice; delovanje v okviru in na podlagi pravnih predpisov ter pravilno ugotovljeno dejansko stanje namreč zagotavljata korektno odločitev. Strankam so na voljo tudi pravna sredstva zoper odločitev upravnih organov; najbolj priljubljena je pritožba, upravni spor pa je oblika sodnega nadzora nad odločitvami upravnih organov; če ni na voljo drugega sodnega varstva, lahko upravno sodišče presoja tudi morebitne kršitve človekovih pravic.

Ustavno sodišče je najvišji varuh človekovih pravic in svoboščin, njegove odločitve so dokončne, prizadeti pa se lahko po izčrpanju ustavne pritožbe obrne še na Evropsko sodišče za človekove pravice. Odločitve evropskega sodišča so zavezujoče za podpisnice, za katere sodišče ugotovi, da so kršile katero izmed konvencijskih pravic. Kljub temu se precej držav podpisnic Evropske konvencije seznanja z odločitvami sodišča in skladno z njimi oblikuje svojo prakso. Odločitve evropskega sodišča se tako pogosto znajdejo tudi med sodbo ustavnega sodišča, zlasti kadar se pritožniki sklicujejo nanje, kot vir argumentacije pa se jih poslužujejo tudi ustavni sodniki v ločenih mnenjih, v katerih na bolj sproščen, konkreten in včasih celo podrobneje obrazložen način predstavijo svoj pogled na odločitev ustavnega sodišča. Ločena mnenja so postala skoraj stalnica; nemalo je tistih sodnikov, ki se poslužujejo te pravice, in njihova stališča so zanimivo branje, zlasti kadar nasprotujejo sodbi.

Cilj magistrskega dela je bil preveriti, ali slovensko ustavno sodišče sledi odločitvam evropskega sodišča in ali zagotavlja minimalne standarde varstva človekovih pravic z vidika kršitev 6. člena konvencije, ki sovпада z 22. in 23. členom slovenske ustave. Garancije 6. člena konvencije in 22. člena ustave sodijo med največkrat zatrjevane procesne kršitve pritožnikov.

Evropsko sodišče za človekove pravice je na področju 6. člena Evropske konvencije oblikovalo obsežno sodno prasko, ki je precej bolj uporabna v kazenskih in civilnih zadevah kot pa v upravnih. Med civilne zadeve se sicer štejejo tudi upravni postopki, vendar evropsko sodišče ni posebne pozornosti namenilo sodnemu nadzoru nad izvršilno vejo oblasti. Bistveno je, da je sodni nadzor zagotovljen, in da so pri tem zagotovljene nekatere garancije poštenega postopka. Pošteno vodeni sodni postopki so namreč ključnega pomena pri vzpostavljanju in vzdrževanju zaupanja ljudi v sodno vejo oblasti.

Glavna elementa 6. člena konvencije sta kontradiktornost postopka (izjava strank o vseh bistvenih gradivih v postopku) in enakost orožij (vse stranke v postopku imajo enake pogoje in pravice, da dokazujejo svoja stališča).

Podobno kot slovensko ustavno sodišče je tudi evropsko sodišče opredelilo, da pošten postopek pomeni izpolnitev naslednjih temeljnih procesnih garancij: izjava strank, obrazložena sodna odločba, obveznost seznanitve in opredelitve sodišč, enakost orožij in prepoved samovoljne sodne odločbe. Stranke morajo pred končno odločitvijo sodišča podati svoje mnenje o predloženih dokazih, izjavah, poteku postopka pa tudi o stroških v postopku. Sodišče mora obrazložiti svojo odločitev; ni nujno, da se opredeli do čisto vsega, bistveno je, da razloži, na kateri podlagi je odločil, tako kot je. Vse nasprotne stranke v postopku imajo možnost, da sodišču predložijo dokaze oziroma predstavijo svojo stran zadeve v okoliščinah, ki je ne postavljajo v slabši položaj kot nasprotne stranke. Očitno napačna oziroma samovoljna odločitev pomeni kršitev pravice do poštenega sojenja.

Evropsko sodišče se je – podobno kot slovensko ustavno sodišče – distanciralo od presoje pravilnosti uporabljenega nacionalnega prava; sodišče ne presoja, ali je dejansko stanje pravilno ugotovljeno; ne določa pravil dokaznega postopka, ker je to naloga nacionalnih sodišč. Sodbe evropskega sodišča so navadno ugotovitvene, oškodovanci pa za ugotovljeno kršitev običajno dobijo denarno nadomestilo. Kot je znano, je bila Slovenija večkrat spoznana za krivo kršitve pravice do sojenja v razumnem roku; posledično je bilo sprejetih nekaj ukrepov, ki so bolj ali manj uspešno skrajšali čas odločanja sodnikov. Kar se tiče zahtev po upoštevanju procesnih garancij, zlasti v upravnih postopkih, se je Slovenija odrezala precej bolje, saj evropsko sodišče kršitev skoraj ni ugotovilo.

22. člen ustave določa, da je vsem strankam v postopkih pred sodišči in drugimi organi, ki so pristojni za odločanje o posameznikovih pravicah, pravnih interesih in o dolžnostih, zagotovljeno enako varstvo pravic. Ustavno sodišče je v svojih odločitvah opredelilo, da so bistveni elementi 22. člena ustave obrazložena sodna odločba, pravica strank do izjave, dolžnost sodišč, da se seznanijo in opredelijo do bistvenih dokazov in okoliščin, prepoved neutemeljenega odstopa od ustaljene sodne prakse in prepoved samovoljnega oziroma očitno napačnega odločanja.

Strankam mora biti omogočeno, da se seznanijo z vsem gradivom sodišča, ki pomembno vpliva na končno odločitev, prav tako se lahko stranke seznanijo z odločitvijo o stroških postopka. Po drugi strani so sodišča dolžna seznaniti se in opredeliti do predloženih

dokazov, izjav in okoliščin, ki so jih upoštevala pri svoji odločitvi. Stranke morajo namreč vedeti, da je sodišče pregledalo vse predložene dokaze in podane izjave ter da jih ni kar ignoriralo, še preden bi ugotovilo, da so lahko pomembna za ugotovitev dejanskega stanja. Razlaga sodne odločbe je tudi podlaga za vložitev pravnih sredstev, saj se lahko stranke sklicujejo na te razloge. Obsežnejšo in jasno obrazložitev mora sodišče podati, kadar odloča po prostem preudarku oziroma v primerih, ko samo ugotavlja dejansko stanje. Z vidika ustavnosodne presoje je obrazložitev odločitev rednih sodišč pomemben dejavnik, ki prispeva h kakovostnejši obravnavi in rešitvi prejete ustavne pritožbe, saj se morajo sodišča opredeliti do vseh zatrjevanih kršitev ustavnih pravic, kar ustavnemu sodišču omogoči hiter vpogled v zadevo, kar je lahko koristno zlasti pri očitnem arbitrarnem in očitno napačnem odločanju.

Analiza judikatov obeh sodišč je potrdila zastavljene hipoteze; standardi poštenega postopka so skladni, Ustavno sodišče Republike Slovenije dobro opravlja svojo vlogo, učinkovito rešuje zadeve in se zgleduje po Evropskem sodišču za človekove pravice, ki je postavilo učinkovit sistem varstva konvencijskih pravic. Obe sodišči sta zgledna varuha človekovih pravic in svoboščin, dostopnost pritožb pa ima za posledico preobremenjenost in počasno reševanje zadev, kar bi lahko rešili z reformo obeh sodišč ter izobraževanjem in s seznanitvijo rednih sodnikov s pomembnejšimi in z aktualnimi judikati obeh sodišč. Pomanjkljivo poznavanje in morebiti tudi napačna interpretacija odločitev nista zanemarljiva dejavnika pri izboljšanju sistema varstva ustavnih pravic. Vključevanje prakse ustavnega sodišča v redno odločanje sodišč bi zmanjšala obremenjenost ustavnih sodnikov, saj bi že redna sodišča pravilno odgovorila na očitke o kršitvah človekovih pravic. Neuporaba oziroma pravilna uporaba in razlaga določb, ki so protiustavne, bi ravno tako prispevala k manjšemu deležu kršitev ustavnih in tudi konvencijskih pravic.

LITERATURA IN VIRI

1. Androjna, Vilko, Kerševan, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
2. Arhar, France, Šturm, Lovro (ur.) ... [et al.] (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije (Brežice: Utrip), Kranj.
3. Avbelj, Matej, Šturm, Lovro (ur.) (2011). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana: Trajanus, Kranj.
4. Breznik, Janez (2005). *Učinkovitost in pravna pravilnost postopka v upravnih sporih*. Javna uprava. Letn. 41, št. 2/3, str. 600–607.
5. Campbell, Tom, Goldsworthy, Jeffrey, Stone, Adrienne (2003). *Protecting human rights: instruments and institutions*. Oxford University Press, Oxford.
6. Carruthers, Stephen (2009). *Human rights in EU law: justice, terrorism and constitutional reform*. VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken.
7. Cerar, Miro, (1996). *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
8. Čebulj, Janez (2000). *Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava*. V: Pavčnik, Marijan (ur.), Mavčič, Arne (ur.). *Ustavno sodstvo*. Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 301-321.
9. Čebulj, Janez (2012). *Ustavnosodno varstvo pri upravnih aktih*. Študijsko gradivo.
10. Čebulj, Janez (2009). *Ustavnosodno varstvo v upravnih zadevah*. Dnevi slovenskih pravnikov 2009 od 15. do 17. oktobra, Portorož. Str. 1293–1301.
11. Čebulj, Janez (2013). *Ustavnopравни vidiki upravnih nadzorstvenih postopkov*. XIX. Dnevi javnega prava. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana (še neobjavljeno).
12. Eckes, Christina, Mendes, Joana (2011). 'The Right to be Heard in Composite Administrative Procedures: Lost in between Protection?'. *European Law Review*. 2011, letn.36, str. 651–670.
13. Erčulj, Branko. *Za koga ne velja pravica do enakega varstva pravic*. *Pravna praksa*. Leto 28, št. 5 (5. feb. 2009), str. 14–15.
14. Fouéré, Erwan (2003). *Varnost in pravica do učinkovitega pravnega sredstva*. *Evro PP: evropsko pravo in praksa: posebna izdaja Pravne prakse*. Leto 1, št. 4 (18. dec. 2003), str. 5.
15. Galič, Aleš (2000). *Evropska konvencija človekovih pravic in Evropsko sodišče za človekove pravice*. V: Pavčnik, Marijan (ur.), Mavčič, Arne (ur.). *Ustavno sodstvo*. Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 323-347.
16. Galič, Aleš (2001). *Pravica do dostopa do sodišča v praksi Evropskega sodišča za človekove pravice*. Zbornik znanstvenih razprav. Letn. 61, str. 31–58.
17. Galič, Aleš (1998). *Pravica do poštenega sojenja v pravnem postopku (prikaz s poudarkom na praksi Evropskega sodišča za človekove pravice ter slovenskega in nemškega ustavnega sodišča)*: doktorska disertacija. Aleš Galič, Ljubljana.

18. Gomien Donna (1995). *Kratek vodič po Evropski konvenciji o človekovih pravicah*. Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana : Ljudska pravica.
19. Gomien Donna (2009). *Kratek vodič po Evropski konvenciji o človekovih pravicah*. Ministrstvo za pravosodje, Center za izobraževanje v pravosodju, (Kranj : Žnidarič), Ljubljana.
20. Harris, David, O'Boyle, Michael, Bates, Edward, Buckley, Carla (2009). *Law of the European convention on human rights*. Oxford University Press, New York.
21. Janis W, Mark, Kay S, Richards, Bradley W, Anthony (2008). *European human rights law: text and materials*. Oxford University Press, New York.
22. Jerovšek, Tone (2011). *Teoretska izhodišča za udeležbo po Zakonu o splošnem upravnem postopku*. Dnevi javnega prava in javnega managementa. Portorož, 8.–9. junij 2011, str. 99–111.
23. Jerovšek, Tone (1996). *Varstvo pravic posameznika v postopkih pred organi države in lokalna samouprave*. Javna uprava. Let. 32, št. 3, str. 383–385.
24. Jerovšek, Tone (1995). *Upravno sodstvo*. Javna uprava. Letn. 31, št. 4, str. 431–442.
25. Jerovšek, Tone (1995). *Zakonitost delovanja uprave in njen nadzor*. Pravna država in uprava: zbornik referatov. / II. srečanje upravnih delavcev Slovenije, Portorož '95. Str. 3–12.
26. Kaučič Igor, Grad, Franc (2003). *Ustavna ureditev Slovenije*. GV Založba, Ljubljana.
27. Kerševan, Erik (2004). *Evropsko upravno sodstvo*. Zbornik znanstvenih razprav. Letn. 64 (2004), str. 225–249.
28. Kerševan, Erik (2012). *Omejevanje pravnih sredstev v upravnem procesnem pravu*. Javna uprava. Letn. 48, št. 1/2 (2012), str. 5–23.
29. Kerševan, Erik (2005). *Uporaba procesnih pravic strank v upravnem postopku na drugi stopnji*. Pravna praksa. Letn. 24, št. 3 (25. jan. 2005), str. 8–9.
30. Kerševan, Erik (2001). *Uporaba ustavnih načel v upravnem postopku*. VII. dnevi javnega prava. Portorož, 4.–6. junij 2001: [10 let slovenske ustave]. Str. 325–337.
31. Kerševan, Erik (2004). *Uprava in sodni nadzor*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
32. Kobler, Gorazd (2009). *Problematika izvrševanja upravnega sodnega varstva*. Javna uprava. Letn. 45, št. 1/2, str. 165–172.
33. Kobler, Gorazd (2005). *Upravni spor (ZUS-1)*. Ministrstvo za javno upravo, Ivančna Gorica : Tiskarna Ljubljana, Ljubljana.
34. Kovač, Polonca, Sever, Tina (2011). *Regulacija upravnega postopka v izbranih evropskih državah – med demokracijo in realnostjo*. V: Kovač, Polonca (ur.), Virant, Gregor (ur.) Razvoj slovenske javne uprave: 1991–2011. Uradni list Republike Slovenije, Formatisk, Ljubljana, str. 197–227.
35. Kovač, Polonca (2005). *Obrazložitev upravne odločbe kot instrument pravne države*. Pravna praksa. Let. 24, št. 37, str. 6–8.
36. Kovač, Polonca (2013). *Pravica biti slišan v upravnem postopku po slovenski ustavnosodni praksi*. Pravniki. Letn. 68, št. 3/4, str. 203–225.

37. Krivic, Matevž (2000). *Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek*. V: Pavčnik, Marijan (ur.), Mavčič, Arne (ur.). *Ustavno sodstvo*. Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 47-211.
38. Kuijer, Martin (2004). *Applicability of article 6 ECHR*. V: Kuijer. *The Blindfold of Lady Justice - Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 ECHR*". Wolf Legal Publishers.
39. Kukec, Bojan (2008). *Odvetnik in državljani pred Evropskim sodiščem za človekove pravice*. Marketing Beno Fekonja, Visoko.
40. Lampe, Rok (2010). *Pravo človekovih pravic: sistem človekovih pravic v mednarodnem, evropskem in ustavnem pravu*. Uradni list Republike Slovenije, Formatisk, Ljubljana.
41. Mavčič, Arne (1999). *Sodno varstvo temeljnih človekovih pravic: mednarodni primerjalni pregled*. Dignitas. Št. 1 (1999), str. 151–170.
42. Mavčič, Arne (1998). *Ustavno sodišče Republike Slovenije = The Constitutional Court of the Republic of Slovenia = La cour constitutionnelle de la République de Slovénie*. Ustavno sodišče Republike Slovenije, Delo, Ljubljana.
43. Mavčič, Arne (2000). *Zakon o ustavnem sodišču s pojasnili*. Nova revija, Zbirka Nomos, Ljubljana.
44. Mole Nuala, Harby Catharina (2001, 2006). *The right to a fair trial. A guide to implementation of article 6 of the European convention on human rights*. Council of Europe, Directorate General of Human Rights, Strasbourg.
45. Mozetič, Miroslav (2010). *Aktualna vprašanja v upravnem sodstvu glede na novejša primera iz prakse Ustavnega sodišča*. Pravosodni bilten. Letn. 31, [št.] 3, str. 125–142.
46. Novak, Aleš (2008). Slovenia. *Specific rights of equality*. Fundamental rights in Europe and North America. Fundamental rights. Vol. Slovenia (2008), str. SI 27–32.
47. Ovey, Clare. White, Robin, C. A (2006). *Jacobs and White, the European Convention on Human Rights*. Oxford; Oxford University Press, Oxford, New York. op. 2006.
48. Rakar, Iztok (2006a). *Človekovo dostojanstvo kot ustavnopravni temelj načela zaslišanja stranke v upravnem postopku*. Uprava. Letn. 4, št. 2/3, str. 113–142.
49. Rakar, Iztok (2006b). *Zaslišanje stranke v upravnem postopku*. Pravna praksa. Let. 25, št. 15/16, str. 14–15.
50. Ribičič, Ciril (2007). *Evropsko pravo človekovih pravic: izbrana poglavja*. Pravna fakulteta = Facultas iuridica, QPS, Ljubljana.
51. Schwarze, Jürgen (2004). *Judicial Review of European Administrative Procedure*. 68 *Law and Contemporary Problems*, št. 68, str. 85–106.
52. Šturm, Lovro (1996). *O kršenju človekovih pravic in temeljnih svoboščin na področju javne uprave v Sloveniji*. Javna uprava. Let. 32, (1996), št. 3, str. 307–339.
53. Teršek, Andraž (2004). *Ustavna demokracija in konstitucionalizem : (evropska) izhodišča in onkraj njih*. X. dnevi javnega prava, Portorož, 14. - 16. junij 2004, str. 451-474.

54. Teršek, Andraž (2009). *Ustavna demokracija in vladavina prava: Ustavnopravni eseji*. 1. izd. – FamniT, Koper.
55. Testen, Franc (2002). *Tehnike ustavnosodnega odločanja*. V: Pavčnik, Marijan (ur.), Mavčič, Arne (ur.). *Ustavno sodstvo*. Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 213-248.
56. Testen, Franc (2005). *Sodstvo in pravna država*. *Javna uprava*. Letn. 41, št. 2/3, str. 630–643.
57. Trpin, Gorazd (2009). *Perspektive razvoja upravnega procesnega prava*. *Javna uprava*. Letn. 45, št. 1/2, str. 149–163.
58. Trpin, Gorazd (1983). *Temeljna načela postopka za varstvo in uveljavljanje pravic posameznikov v razmerju do upravnih in samoupravnih organizacij*. Zbornik znan. razprav. Letn. 43, str. 151–168.
59. Trpin, Gorazd. *Varstvo pravic posameznikov v razmerju do upravnih in samoupravnih organizacij*. *Varstvo človekovih pravic: razprave, eseji in dokumenti*. Str. [146]–189.
60. Turk, Boštjan J, Lampe, Rok, Bošnjak Marko, Teršek Andraž (2004). *Človekove pravice v pravnih in sodnih postopkih*. *Legalia – Društvo za razvoj prava in pravno pomoč državljanom*, Geodetski inštitut Slovenije, Ljubljana.
61. Wedam Lukič, Dragica (2004). *Vloga ustavnega sodišča in pomen njegovih odločitev za prakso sodišč*. *Dnevi slovenskih pravnikov 2004: od 14. do 16. oktobra v Portorožu*. Str. 1093-1102. *Gospodarski vestnik*, Ljubljana.
62. Zalar, Boštjan (2009). *(Do)stop do Ustavnega sodišča z ustavno pritožbo: ljudska suverenost proti človekovim pravicam*. *Pravna praksa*. Leto 28, št. 48 (10. dec. 2009), pril. str. [I]–VIII.

VIRI

1. (1991). *Ustava Republike Slovenije (URS)*. Ur.l. RS, št. 33I/1991, Ur.l. RS, št. 42/1997. Spremembe: Ur.l. RS, št. 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006, 47/2013, 47/2013, 47/2013, 47/2013.
2. (1994). *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP)*. Ur. list RS, št. 33/94, MP, št.7-41/1994.
3. (2001). *Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP)*. Ur.l. RS, št. 48/2001. Spremembe: Ur.l. RS, št. 50/2004, 96/2004-UPB 1, 23/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 –popr.), 45/2012 Odl. US: U-I-125/10-9.
4. (1999). *Zakon o pravnem postopku (ZPP)*. Ur. l. RS, št. 26/1999. Spremembe: Ur. l. RS, št. 83/2002 Skl. US: U-I-21/02-6, 96/2002, 12/2003-UPB 1, 58/2003 Odl. US: U-I-255/99-28, 73/2003 Skl. US: U-I-137/00-21, 2/2004, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 – popr.), 36/2004-UPB 2, 69/2005 Odl. US: U-I-145/03-9, 90/2005 Odl. US: Up-258/03-14, U-I-74/05, 43/2006 Odl. US: U-I-55/04-10, Up-90/04-15, 69/2006 Odl. US: Up-236/04-16, U-I-314/06, 52/2007, 73/2007-UPB 3, 101/2007 Odl. US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 102/2007 Odl. US: Up-2089/06-31, U-I-106/07, 45/2008-ZArbit, 45/2008, 62/2008 Skl. US: U-I-275/06-7, Up-811/07-7, 111/2008 Odl. US: U-I-146/07-34, 116/2008 Skl. US: U-I-253/07-6, Up-2118/06-6, 121/2008

- Skl. US: U-I-279/08-8, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 – popr.), 57/2009 Odl. US: U-I-279/08-14, 12/2010 Odl. US: U-I-164/09-13, 49/2010 Odl. US: U-I-8/10-10, 50/2010 Odl. US: U-I-200/09-14, 107/2010 Odl. US: U-I-161/10-12, 43/2011, 58/2011 Odl. US: U-I-277/09-8, Up-1333/09-7, U-I-287/09-10, Up-1375/09-9.
5. (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. l. RS, št. 80/1999. Spremembe: Ur. l. RS, št. 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB 1, 119/2005, 24/2006-UPB 2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 – popr.), 8/2010.
 6. (1994). Zakon o upravi (ZUpr). Ur. l. RS, št. 67/1994. Ur. l. RS, št. 20/1995 Odl. US: U-I-285/94-105, 29/1995-ZPDF, 80/1999-ZUP, 52/2002-ZDU-1, 56/2002.
 7. (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur. l. RS, št. 105/2006. Spremembe: Ur.l. RS, št. 26/2007 Skl.US: U-I-69/07-9, 122/2007 Skl.US: U-I-264/05-23, U-I-181/07, Up-2126/07-10, 65/2008 Odl.US: U-I-98/07-27, 119/2008 Odl.US: U-I-69/07-36, 54/2009 Odl.US: Up-1782/08-16, U-I-166/08-8, 107/2009 Odl.US: U-I-147/08-16, Up-1547/08-17, 14/2010 Odl.US: U-I-303/08-9, 62/2010, 14/2011 Skl.US: U-I-55/09-8, Up-257/09-10, 93/2011 Odl.US: U-I-16/10-10, Up-103/10-12, 98/2011 Odl.US: U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14, 109/2012.
 8. (2004). Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (ZUNEO). Ur. l. RS, št. 50/2004. Spremembe: Ur. l. RS, št. 61/2007, 93/2007-UPB 1.
 9. (1994). Zakon o ustavnem sodišču. Uradni list RS, št. 64/2007. Spremembe: Ur.l. RS, št. 64/2001-ZPKSMS, 51/2007, 64/2007-UPB1, 108/2007 Skl.US: U-I-259/07-10, 109/2012, 19/2013 Skl.US: U-I-60/11-7, Up-349/11-7.
 10. (2003). Poslovnik ustavnega sodišča. Ur.l. RS, št. 93/2003 (98/2003 popr.). Spremembe: Ur.l. RS, št. 86/2007.
 11. (1977). Resolucija Sveta Evrope o zaščiti pravic posameznika v razmerju do aktov upravnih organov
 12. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-150/99-16, z dne 10. 10. 2001
 13. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-202/02, z dne 3. 10. 2002
 14. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-336/03-17, z dne 10. 2. 2005
 15. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-296/02, z dne 20. 5. 2004
 16. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-220/03-20, z dne 13. 10. 2004
 17. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-219/03-25, z dne 1. 12. 2005
 18. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-186/12-34, z dne 14. 3. 2013
 19. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-320/11-11, z dne 21. 3. 2013
 20. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-73/94-9, z dne 25.5.1995
 21. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-57/99, z dne 6. 5. 1999
 22. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1321/06-24, z dne 22. 5. 2008
 23. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-547/04-21, z dne 3. 3. 2005
 24. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-758/06-25, z dne 6. 12. 2007
 25. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1055/05-12, z dne 19. 1. 2006
 26. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-23/09-14, z dne 17. 2. 2011
 27. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-393/02 – 14, z dne 22. 4. 2004
 28. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-150/99-16, z dne 10. 10. 2001

29. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-666/10-14, Up-1153/10-14, z dne 12.5.2011
30. Odločba ustavnega sodišča RS, št. Up-440/04-12, z dne 23. 3. 2006
31. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1727/08-22, z dne 1. 4. 2010
32. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-492/11-14, z dne 9. 5. 2013
33. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-50/08-16, Up-2177/08-16, z dne 26.3.2009
34. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-312/03-16, z dne 15. 9. 2005
35. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-422/03-10, z dne 10. 7. 2003
36. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-171/00 – 16, z dne 12. 7. 2001
37. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-762/05-19, z dne 20. 9. 2007
38. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-416/09-15, z dne 20. 5. 2010
39. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2012/08-20, z dne 5. 3. 2009
40. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1229/06-20, z dne 7. 2. 2007
41. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-778/04 – 11, z dne 16. 12. 2004
42. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-220/05-10, z dne 29. 3. 2007
43. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-164/09-13, z dne 4. 2. 2010
44. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-461/01-7, z dne 10. 1. 2002
45. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-149/99, z dne 1. 2. 2001
46. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2/94, z dne 8.5.1997
47. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-211/04-21, z dne 2. 3. 2006
48. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-296/98, z dne 20. 4. 2000
49. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1136/11-24, z dne 15. 3. 2012
50. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-958/09-18, U-I-199/09-6, z dne 15. 4. 2010
51. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-897/11-21, z dne 19. 1. 2012
52. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-80/03-19, z dne 10. 11. 2005
53. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2414/08-21, z dne 8. 7. 2010
54. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-147/09-18, z dne 23. 9. 2010
55. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-84/94, z dne 11.7.1996
56. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-290/96, z dne 11. 2. 1999
57. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2/99-11, z dne 15. 3. 2001
58. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-373/97-15, z dne 22. 2. 2001
59. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2012/08-18, z dne 5. 3. 2009
60. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1618/08-21, z dne 2. 4. 2009
61. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1321/06-24, z dne 22. 5. 2008
62. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1057/08-20, z dne 2. 4. 2009
63. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2344/08-8, z dne 17. 9. 2009
64. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2343/08-9, z dne 11. 6. 2009
65. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-454/08, z dne 4. 11. 2008
66. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-200/04-14, z dne 22. 6. 2006
67. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2806/08, z dne 24. 11. 2009
68. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-869/09, z dne 23. 2. 2010
69. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-39/95-19, z dne 16.1.1997
70. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-171/00 – 16, z dne 12. 7. 2001
71. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-80/08-18, z dne 19. 6. 2008

72. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-98/07-27, z dne 12. 6. 2008
73. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-146/07-34, z dne 13. 11. 2008
74. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-357/03-23, U-I-351/04, z dne 20. 10. 2005
75. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-279/08-14, z dne 9. 7. 2009
76. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-599/04-23, z dne 24. 3. 2005
77. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-729/03, U-I-187/04, z dne 8. 7. 2004
78. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-220/05-10, z dne 29. 3. 2007
79. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2411/06-12, z dne 22.5.2008
80. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-296/02-8, z dne 20. 11. 2003
81. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-70/04-18, z dne 15. 2. 2007
82. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-220/03, z dne 24. 11. 2003
83. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-220/03-11, z dne 5. 2. 2004
84. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-249/03-13, z dne 5. 2. 2004
85. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-2394/07, z dne 18. 12. 2007
86. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-534/05 – 4, z dne 23. 9. 2005
87. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-43/10-16, z dne 7. 4. 2011
88. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-139/99, z dne 30.5.2000
89. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-321/98, z dne 29. 11. 2000
90. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-783/03-4, z dne 20. 9. 2004
91. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-1055/05-12, z dne 19. 1. 2006
92. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-171/98, z dne 27. 12. 1999
93. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-666/10-7, Up-1153/10-7, z dne 15. 3. 2011
94. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-534/05 – 4, z dne 23. 9. 2005
95. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-492/11-7, z dne 25. 4. 2012
96. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-728/02 – 8, z dne 14. 11. 2003
97. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-171/98, z dne 27. 12. 1999
98. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-67/04 – 5, z dne 16. 11. 2004
99. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-149/05 – 5, z dne 12. 7. 2005
100. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-1030/06-5, z dne 11. 6. 2007
101. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-422/03, z dne 24. 6. 2003
102. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-416/09, z dne 24. 11. 2009
103. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-207/04 – 4, z dne 23. 12. 2004
104. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-2012/08, z dne 23. 9. 2008
105. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-1229/06, z dne 13. 7. 2006
106. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-778/04, z dne 29. 11. 2004
107. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-111/98-4, z dne 6. 12. 2000
108. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-702/03 – 4, z dne 20. 9. 2004
109. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-1136/11-12, z dne 15. 11. 2011
110. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-958/09, z dne 7. 9. 2009
111. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-2/99, z dne 15. 11. 2000
112. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-25/03 – 5, z dne 7. 5. 2004
113. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-297/02 – 8, z dne 11. 2. 2004
114. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-373/97, z dne 21.1.1998
115. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. U-I-137/00, z dne 10. 7. 2003

116. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-357/03, z dne 28. 9. 2004
117. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-301/98, z dne 24. 6. 1999
118. Sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-729/03-9, z dne 11. 12. 2003
119. Koenig proti Nemčiji, 6232/73 28. 6. 1978.
120. Waite in Kennedy proti Nemčiji, 26083/94, 18.2 1999.
121. A. B. proti Slovaški, 41784/98, 4. 3. 2003.
122. P. C. in S. proti United Kingdom, 56547/00, 16. 7. 2002.
123. Cecil in Henry Pace proti Malti, 30651/03, sklep 8. 12. 2005.
124. Vilen proti Finski, 22635/04, 17. 2. 2009.
125. Padalevičius proti Litvi, 12278/03, 7. 7. 2009.
126. Klasen proti Nemčiji, 75204/01, 5. 10. 2006.
127. Shub proti Litvi, 17064/06, sklep 30. 6. 2009.
128. Zapadka Proti Poljski, 2319/05, 15. 12. 2009.
129. Ziegler proti Švici, 33499/96, 21. 2. 2002.
130. Milatova in drugi proti Češki, 61811/00, 21. 6. 2005.
131. Vilen proti Finski, 22635/04, 17. 2. 2009.
132. Andrejeva proti Latviji, 55707/00, 18. 2. 2009.
133. Gaspari proti Sloveniji, 21055/03, 21. 7. 2009.
134. Miller proti Švedski, 55853/00, 8. 2. 2005.
135. Dory proti Švedski, 28394/95, 12. 11. 2002.
136. Lundevall proti švedski, 38629/97, 12. 11. 2002.
137. Beer proti Avstriji, 30428/96, 6. 2. 2001.
138. Nideröst - Huber v. Switzerland, 18. 2. 1997.
139. McMichael proti United Kingdom, 1995.
140. Chahal proti Združenim kraljestvom, 22414/93, 15.11.1996.
141. Edwards proti Združenim kraljestvom, 1992.
142. Krcmar in drugi proti Republiki Češki, 35376/97, 3. 3. 2000.
143. Colak & Tsakiridis proti Nemčiji, 77144/01 in 35493/05, 5. 3. 2009.
144. Westlund proti Islandiji, 42628/04, 6. 12. 2007.
145. Perič proti Hrvaški, 34499/06, 27. 3. 2008.
146. Stran Greek refineries and Stratis Andreadis proti Grčiji, 13427/87, 9.12.1994.
147. Batsanina proti Rusiji, 3932/02, 26. 5. 2009.
148. SCM Scanner de i'quest Lyinnais proti Franciji, 12106/03, 21. 6. 2007.
149. Scoppola proti Italiji, 10249/03, 17. 9. 2009.
150. Hirvisaari proti Finski, 49684/99, 27. 9. 2001.
151. Yanakiev proti Bolgariji, 40476/98, 10. 8. 2006.
152. Gheorge proti Romuniji, 19215/04, 15. 3. 2007.
153. Wagner in J. M. W. L proti Luxemburgu, 76240/01, 28. 6. 2007.
154. Souminen proti Finski, 37801/97, 1. 7. 2003.
155. Gheorge proti Romuniji, 19215/04, 15. 3. 2007.
156. Gorov proti Grčiji, 12686/03, 20. 3. 2009.
157. Wierbick proti Poljski, 24541/94, 18. 6. 2002.
158. Galich proti Rusiji, 33307/00, 13. 5. 2008.
159. Van de Hurk proti Nizozemski, 16034/90, 19.4.1994.

160. European court of human rights. *Annual report 2011*. Registry of the European court of human rights. Strasbourg, 2012. Privzeto 10. 3. 2013 iz: http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=echrpublications&c=#newComponent_1345118680892_pointer.
161. European court of human rights. Statistics. *Analysis of statistics 2012*. Privzeto 10. 3. 2013: http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956767899_pointer.
162. European court of human rights. *Statistics. violations by article and by respondent state 1959–2012*. Privzeto 10. 3. 2013: http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956767899_pointer.
163. European court of human rights (2012). *Press country profile – Slovenia*. Privzeto 25. 3. 2012 iz: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/9614C3C3-73B9-4D15-9D28-2682A15FACDF/0/PCP_Slovenia_EN.pdf?
164. European court of human rights. Statistics on judgements by states. *Statistics 1959-2010*. Privzeto 4.4.2012 iz: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique_violation_en.pdf.
165. European court of human rights (2013). *The ECHR in facts and figures, 2012*. Privzeto 1.7.2013 iz: http://www.echr.coe.int/documents/facts_figures_2012_eng.pdf.
166. Irish human rights commission (2012). *Guide to taking a case to Strasbourg*. Privzeto 20.7.2013 iz: <http://www.ihrc.ie/download/pdf/europeanctguidefinal.pdf>
167. Grozev, Yonko, Vitkauskas, Dovydas, Lewis-Anthony, Sian, Straisteanu, Doina Iona, Vedernikova Dina (2009). *Right to a fair trial under the european convention on human rights (article 6)*. Interights manual for lawyers. Interights, London. Privzeto 15.11.2012 iz: <http://www.interights.org/files/107/INTERRIGHTS%20Article%206%20Manual.pdf>.
168. Fakulteta za upravo, upravna svetovalnica (2010). *Izključitev načel in pravil ZUP v področnem predpisu*. Privzeto 26. 5. 2010 iz: http://www2.fu.uni-lj.si/mediawiki/index.php?title=Izklju%C4%8Ditev_na%C4%8Del_in_pravil_ZUP_v_podro%C4%8Dnem_predpisu.
169. Karakamisheva, Tanja. *Constitutional complaint – Procedural and legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case study – federal republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia)*. Privzeto 10.9.2012 iz: http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf.
170. OHCHR. *The right to a fair trial: Part i – from investigation to trial. Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. Privzeto 10.10.2012 iz: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf>.
171. OHCHR. *The Right to a Fair Trial: Part II – From Trial to Final Judgement. Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*. Privzeto 11.10.2012 iz: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter7en.pdf>.

172. Ustavno sodišče RS (2012). Privzeto 7. 2. 2012 iz: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/institucija/polozaj/>.
173. Ustavno sodišče RS (2012). Privzeto 7. 2. 2012 iz: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/institucija/pristojnosti/>.
174. Ustavno sodišče RS (2012). Privzeto 7. 2. 2012 iz: <http://www.us-rs.si/o-sodiscu/institucija/organizacija/>.
175. Ustavno sodišče RS (2012). Privzeto 7. 2. 2012 Iz: <http://www.us-rs.si/vloge/pobude-in-ustavne-pritozbe/>.
176. Ustavno sodišče RS (2005). *Poročilo o delu 2004*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: http://www.us-rs.si/media/us-rs_letno_porocilo_2004.pdf.
177. Ustavno sodišče RS (2006). *Poročilo o delu 2005*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: <http://www.us-rs.si/media/letnoporocilo2005.pdf>.
178. Ustavno sodišče RS (2007). *Poročilo o delu 2006*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: <http://www.us-rs.si/media/letno.porocilo.2006.pdf>.
179. Ustavno sodišče RS (2008). *Poročilo o delu 2007*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: <http://www.us-rs.si/media/letno.porocilo.2007.pdf>.
180. Ustavno sodišče RS (2009). *Poročilo o delu 2008*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: <http://www.us-rs.si/media/letno.porocilo.2008.pdf>.
181. Ustavno sodišče RS (2010). *Poročilo o delu 2009*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: <http://www.us-rs.si/media/letno.porocilo.za.letno.2009.pdf>.
182. Ustavno sodišče RS (2011). *Poročilo o delu 2010*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: http://www.us-rs.si/media/usrs_predstavitev_dela_2010_web.pdf.
183. Ustavno sodišče RS (2012). *Poročilo o delu 2011*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: <http://www.us-rs.si/media/letno.porocilo.za.letno.2011.pdf>.
184. Ustavno sodišče RS (2013). *Poročilo o delu 2012*. Ustavno sodišče Republike Slovenije. Privzeto 18.5.2013 iz: <http://www.us-rs.si/media/letno.porocilo.za.letno.2012.pdf>.
185. Državno pravobranilstvo (2011). *Poročilo o delu državnega pravobranilstva Republike Slovenije za leto 2010*. Dostopno 5.2011 na: http://www.dp-rs.si/fileadmin/dp.gov.si/pageuploads/LETNO_POROCILO/Porocilo_od_delu_DPRS_za_letno_2010.pdf.
186. Vitkauskas, Dovydas, Dikov, Grigoriy (2012). *Protecting the right to a fair trial under the European convention on human rights*. Council of Europe, Directorate General of Human rights and rule of law. Privzeto 21. 2. 2012 iz: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb12_fairtrial_en.pdf.