

UPRAVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Evidenčna številka: UL0012943

Datum odločbe: 17.06.2016

Senat, sodnik posameznik: mag. Darinka Dekleva Marguč (preds.), mag. Damjan Gantar (poroč.), Liljana Polanec

Področje: TUJCI - UPRAVNI POSTOPEK

Institut: enotno dovoljenje za prebivanje in delo - podaljšanje enotnega dovoljenja - skrajšani ugotovitveni postopek - načelo varstva pravic strank - načelo zaslišanja stranke

Zveza: ZUP člen 7, 9, 144.

Jedro

Določbe 144. člena ZUP lahko upravni organ uporabi le ob hkratnem upoštevanju splošnih določb 7. člen ZUP, kjer je izrecno določeno, da morajo organi pri postopanju in odločanju omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice in, da mora uradna oseba, kadar glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, stranko na to opozori. Navedeno temeljno načelo je vneseno tudi v 2. točko prvega odstavka 144. člena ZUP, kjer je izrecno določeno, da je uporaba te določbe mogoča le, če ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic in koristi.

V konkretnem primeru je imel upravni organ pred seboj primer, kjer iz samih podatkov upravnega spisa jasno izhaja, da so na strani tožnika določene osebne okoliščine, ki bi lahko narekovale odločanje o podaljšanju enotnega dovoljenja na več različnih pravnih podlagah. To pa pomeni, da bi moral organ v danem primeru in v danih okoliščinah, v skladu z 7. členom ZUP, izvesti posebni ugotovitveni postopek in najprej ugotoviti na katerih pravnih podlagah bi tožnik, glede na svoje osebne okoliščine, lahko vložil svojo prošnjo za podaljšanje enotnega delovnega dovoljenja, in stranko s tem seznaniti ter ji dati možnost, da se o tem izjavi in šele po razjasnitvi, na kateri pravni podlagi tožnik vloga prošnjo, odločiti o njegovi prošnji. Le tako postopanje bi namreč stranki omogočilo učinkovito zavarovanje njenih pravic.

Izrek

Tožbi se ugodi, izpodbijana odločba Upravne enote Ljubljana št. 214-10142/2015-5 z dne 2. 11. 2015 se odpravi in se zadeva vrne Upravni enoti Ljubljana v ponoven postopek.

Obrazložitev

1. Tožnik s tožbo izpodbija odločbo Upravne enote Ljubljana št. 214-10142/2015-5 z dne 2. 11. 2015, s katero je ta zavrnila njegovo prošnjo za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo ter odredila, da je dolžan zapustiti Republiko Slovenijo v 30 dneh po dokončnosti te odločbe ter da posebni stroški postopka v

zvezi z izdajo te odločbe niso nastali. Iz obrazložitve izpodbijane odločbe je razvidno, da je tožena stranka odločbo izdala na podlagi določb 37. člena v povezavi s 33. členom Zakona o tujcih (ZTuj-2). Pred izdajo odločbe je upravni organ dne 25. 9. 2015 posredoval vlogo za izdajo soglasja k izdaji enotnega dovoljenja za prebivanje na Zavod za zaposlovanje, ker je izdano soglasje pogoj za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo, in ni pozival tožnika na predložitev kakršnih koli drugih dokazil na podlagi ZTuj-2. Dne 13. 10. 2015 je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje upravni organ obvestil o neizdaji soglasja za zaposlitev, samozaposlitev ali delo za tožnika zaradi neizpolnjevanja vseh zakonskih pogojev za izdajo enotnega dovoljenja, ker na podlagi 14. člena Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju ali delu tujcev niso izpolnjeni zakonski pogoji za izdajo navedenega soglasja. Iz e-vpogleda v evidenco ZZZS je namreč razvidno, da je bil tožnik prijavljen v zdravstveno in socialno zavarovanje od 11. 11. 2013 do 31. 3. 2015, ter od 15. 9. 2015 dalje, in ne izpolnjuje pogoja, da je bil v zadnjih 24 mesecih pred vložitvijo vloge najmanj 20 mesecev prijavljen v obvezno zdravstveno zavarovanje (prijavljen je bil 17 mesecev in 7 dni). Ker glede na ugotovljeno dejansko stanje, tožnik ne izpolnjuje pogojev, ki se s tem zakonom zahtevajo za izdajo podaljšanja enotnega dovoljenja za prebivanje in delo (33. in 37. člen ZTuj-2), je upravni organ ugotovil, da so nastopili razlogi za zavrnitev iz prve alineje prvega odstavka 55. člena ZTuj-2. O zadevi je odločil v skrajšanem ugotovitvenem postopku, skladno s prvo in drugo točko prvega odstavka 144. člena ZUP, saj je dejansko stanje v celoti ugotovil na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana in na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, za ugotovitev dejstev in okoliščin, pomembnih za odločitev, pa ni bilo potrebno opraviti še kakšnega dejanja v postopku. Organ tožnika ni seznanil z ugotovitvami v postopku (146. člen ZUP-1), saj njegova izjasnitev ne bi vplivala na odločitev organa.

2. Tožnik se z odločitvijo ne strinja in vlaga pravočasno tožbo in predlog za izdajo začasne odredbe. Začasni odredbi je sodišče ugodilo s sklepom opr. št. I U 1715/2015-4 z dne 11. 12. 2015, ki je postal pravnomočen dne 18. 12. 2015.

3. Tožnik s tožbo predlaga, da se izpodbijana odločba odpravi oziroma spremeni in se njegovi prošnji za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo ugotovi. Dne 16. 10. 2015 mu je poteklo osebno delovno dovoljenje, zato je dne 17. 9. 2015 na UE Ljubljana vložil prošnjo za izdajo oziroma podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo. Predmetno prošnjo je vložil na podlagi procesnega in materialnega vodstva UE Ljubljani. Kot nepoznavalec pravnih predpisov RS je organu zaupal in ni vedel, da ne izpolnjuje zahtevanih pogojev za izdajo oziroma podaljševanje navedenega dovoljenja. Priložil je vsa zahtevana dokazila. V njegovi prošnji za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo so obkrožili točko B, o kateri je odločal organ, namesto točke C, na podlagi katere bi bila odločba ugodena, kot so mu razložili, ko se je po prejemu zavrnilne odločbe obrnil na njih. Meni, da ima njegovo dejansko stanje pravno podlago tudi v 47. členu ZTuj-2, ki določa pogoje za pridobitev pravice do združitve družine in pravice do celovitosti družine. Je namreč oče dveh mladoletnih otrok, ki prebivata v Republiki Sloveniji in imata tukaj tudi stalno prebivališče. Dne 13. 10. 2011 je pridobil osebno delovno dovoljenje za družinskega člana tujca z dovoljenjem za stalno prebivanje. Po razpadu družinske skupnosti je pridobil osebno delovno dovoljenje, ki je poteklo 10. 9. 2015. Dne 20. 4. 2015 je njegova zakonska partnerka vložila tožbo zaradi razveze zakonske zveze, določitve preživnine, dodelitve otrok v varstvo in vzgojo ter določitve stikov, ki se vodi pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani pod opr. št. IV P 927/2015. Od septembra 2014 je redno zaposlen kot kuhar v podjetju A. d.o.o. in tudi prijavljen v zdravstveno in socialno zavarovanje (prej zaradi začasnih del le s prekinitvami).

4. Tožena stranka je sodišču v danem roku predložila upravne spise zadeve in odgovor na tožbo, v katerem ponavlja že navedeno v izpodbijani odločbi. Upravni organ v postopku izdaje enotnega dovoljenja ugotavlja izpolnjevanje pogojev, ki jih določa ZTuj-2. Glede na to, da ZRSZ ni podal soglasja k izdaji enotnega dovoljenja, ki je po ZTuj-2 eden izmed pogojev (osnovni pogoj), ki jih mora tujec izpolnjevati, da se mu izda enotno dovoljenje, je upravni organ, skladno z določbo prvega odstavka 55. člena ZTuj-2, zavrnil izdajo enotnega dovoljenja.

5. Tožba je utemeljena.

6. Sodišče je že v sklepu opr. št. I U 1715/2015-4 z dne 11. 12. 2015 pojasnilo, da čeprav je tožnik kot toženi stranki navedel Ministrstvo za notranje zadeve in Upravno enoto Ljubljana, je sodišče štel, da je lahko tožena stranka le Republika Slovenija, ki jo zastopa Upravna enota Ljubljana.

7. Tožnik v tožbi smiselno uveljavlja, da so bila v postopku pred izdajo akta bistveno kršena pravila postopka in posledično nepopolno ugotovljeno dejansko stanje s tem, da je v prošnji za podaljšanje enotnega dovoljenja za prebivanje in delo na podlagi procesnega in materialnega vodstva UE Ljubljana, kot podlago za podaljšanje enotnega dovoljenja obkrožil točko B), na podlagi katere naj bi tožniku bilo lahko, po njegovih navedbah, celo ugodeno. Hkrati kot možno pravno podlago za podaljšanje predmetnega dovoljenja navaja tudi 47. člen ZTuj-2 (združitev družine in pravica do celovitosti družine). Tožena stranka na te tožbene ugovore v odgovoru na tožbo ni odgovorila.

8. Tožena stranka je izdala izpodbijano odločbo v skrajšanem ugotovitvenem postopku brez predhodnega zaslišanja tožnika in brez predhodne seznaitve tožnika z dejstvi na podlagi določb 1. in 2. točke prvega odstavka 144. člena ZUP, po katerih lahko organ po skrajšanem postopku takoj odloči o zadevi: 1. če se da dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oziroma predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oziroma dejstev, ki so organu znana; 2. če se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo za to ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic oziroma pravnih koristi. V predmetnem upravnem postopku pa sodišče ugotavlja, da je pri izdaji izpodbijanega akta prišlo do napačne uporabe 144. člena ZUP in posledično do kršitve temeljnega načela ZUP iz 7. člena (načelo varstva pravic strank in varstvo javnih koristi). Določbe 144. člena ZUP lahko namreč upravni organ uporabi le ob hkratnem upoštevanju splošnih določb 7. člena ZUP, kjer je izrecno določeno, da morajo organi pri postopanju in odločanju omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice in, da mora uradna oseba, kadar glede na podano dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, stranko na to opozori (prvi in drugi odstavek 7. člena ZUP). Organ mora še posebej skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim grede po zakonu (četrti odstavek 7. člena ZUP) in jim v zvezi z uporabo teh pravic svetovati. Navedeno temeljno načelo je vneseno tudi v 2. točko prvega odstavka 144. člena ZUP, kjer je izrecno določeno, da je uporaba te določbe mogoča le, če ni treba posebej zaslišati stranke za zavarovanje njenih pravic in koristi.

9. V konkretnem primeru pa je bilo, po podatkih upravnega spisa, organu iz uradnih evidenc, ki jih vodi, in izpisku, ki se nahaja v upravnem spisu, znano, da je bilo tožniku v preteklosti izdano že več dovoljenj za začasno prebivanje (tako iz razloga združevanja družinskega člana tujca kot tudi iz razloga zaposlovanja ali dela). V konkretnem primeru je imel upravni organ pred seboj tako primer, kjer iz samih podatkov upravnega spisa jasno izhaja, da so na strani tožnika določene osebne okoliščine, ki bi lahko narekovale odločanje o podaljšanju enotnega dovoljenja na več različnih pravnih podlagah. To pa pomeni, da bi moral organ v danem primeru in v danih okoliščinah, v skladu z 7. členom ZUP, izvesti posebni ugotovitveni postopek in najprej ugotoviti na katerih pravnih podlagah bi tožnik, glede na svoje osebne okoliščine, lahko vložil svojo prošnjo za podaljšanje enotnega delovnega dovoljenja, in stranko s tem seznaiti ter ji dati možnost, da se o tem izjavi (v povezavi z 9. členom ZUP, ki določa, da je treba dati stranki možnost, da se pred izdajo odločbe izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev) in šele po razjasnitvi, na kateri pravni podlagi tožnik vlaga prošnjo, odločiti o njegovi prošnji. Le tako postopanje bi namreč stranki omogočilo učinkovito zavarovanje njenih pravic. V nasprotnem primeru namreč stranka ne more učinkovito braniti svojih koristi že v upravnem postopku, temveč se lahko o pravno-relevantnih dejstvih izreče šele v sodnem postopku.

10. Ker upravni organ v konkretnem primeru ni upošteval zgoraj navedenih določb ZUP, je s tem kršil pravila postopka (3. točka prvega odstavka 237. člena ZUP), zaradi česar je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (3. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1). Tožena stranka bo v ponovljenem postopku morala dopolniti postopek in s tožnikom razjasniti kakšen zahtevek postavlja in ga pri tem opozoriti na pravice, ki mu grede glede posameznega zahtevka, kajti samo na takšen način bo tožniku dejansko omogočeno, da čim lažje zavaruje in uveljavlja svoje pravice (7.

člen ZUP).

11. Hkrati sodišče tudi pripominja, da se v upravnem spisu nahaja le dokument Zavoda RS za zaposlovanje naslovljen „Ne izdaja soglasja za zaposlitev, samozaposlitev ali delo“ z dne 13. 10. 2015, pri čemer navedenemu soglasju ni priložen izpis iz evidence obveznih zdravstvenih zavarovanj, ki bi potrjeval, kar je navedeno v „ne-soglasju“. V upravnem spisu se nahaja samo izpis zadnje tožnikove prijave v obvezno zdravstveno zavarovanje z dne 15. 9. 2015. Tako ni mogoče preveriti, ali je podatek o trajanju tožnikove prijave v obvezno zdravstveno zavarovanja v relevantnem obdobju naveden pravilno ali ne.

Datum zadnje spremembe: 04.01.2017