

PRAVICA BITI SLIŠAN V UPRAVNEM POSTOPKU PO SLOVENSKI USTAVNOSODNI PRAKSI

Polonca Kovač,

*univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti,
docentka na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani*

1. UVOD

Z razvojem kompleksnosti družbenega življenja se povsod po svetu povečuje obseg upravnopravnih razmerij, v katerih se avtoritativno urejajo pravice in obveznosti ter pravni interesi oseb v razmerju do oblasti. Upravno pravo, ki ta razmerja pravno ureja, ima pri tem presečno funkcijo zagotavljanja oblikovanja in izvajanja javnih politik ter varstva šibkejših udeležencev razmerij do oblasti. V slednjem delu je posebej pomembno upravno procesno pravo, ki prek koncepta poštenega postopka (angl. *fair, due process*) izpeljuje nekatere ustavne kavele demokratične oblasti. Eden ključnih standardov demokratičnosti in pravne države je predvsem v germanskem izročilu, ki usmerja tudi slovensko pravo, spoštovanje človekovega osebnega dostojanstva. Na tej podlagi gre razumeti tudi 22. člen Ustave Republike Slovenije o enakem varstvu pravic, ki je – skupaj z določbami o sodnem varstvu in učinkovitem pravnem sredstvu – poglobitnega pomena za t. i. pravice (do) obrambe (angl. *rights of defense*). Med njimi je v upravnem pravu osrednja pravica (stranke) izjaviti se in biti slišan (lat. *audi alteram partem*, angl. *right to be heard*) v razmerju do oblasti ali načelo zaslišanja stranke po 9. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).¹ Ta pravica s svojo kontradiktorno oziroma adversarno na-

¹ Ur. l. RS, št. 24/06 – UPB2, 106/06, 26/07, 65/08, 8/10. Pravica ni enostranska, zahteva aktivno ravnanje organa in sodišča, zato v prispevku uporabljam izraz biti slišan, ne le izjaviti se, izjavljanje ali zaslišanje (angl. *hearing*). Za kazenski postopek je tako definiralo tudi Ustavno sodišče RS v zadevi Up-763/03-16 z dne 8. aprila 2004, čeprav v upravnih zadevah praviloma uporablja le termina izjavljanje in izjaviti se. Ta pravica je tudi v literaturi obravnavana terminološko različno. Pravno in politološko pa je pomembno predvsem raz-

ravo skuša uravnotežiti siceršnje enostransko oblastno odločanje v upravnih zadevah.

Prispevek se osredotoča na razumevanje pravice biti slišan v kontekstu upravnih razmerij. Za razpravo pomembna vprašanja obravnavam na dva načina: najprej teoretično in primerjalnopravno, nato pa kot nadgradnjo z analizo prakse Ustavnega sodišča RS v upravnih zadevah, tako pri pre-soji ustavnosti zakonov kot v postopkih ustavnih pritožb. Na teh temeljih skušam kategorizirati pojavnost in poglobitve razsežnosti pravice biti slišan v upravnih postopkih pri nas, kar je uporabno za ureditev *de lege ferenda* predvsem v ZUP kot *lex generalis* in na ravni izvajanja v upravni in sodni praksi. Pravica biti slišan vključuje nekaj drugih garancij ali je z njimi tesno povezana (npr. dostop do spisa in podatkov v lastni zadevi, zastopanje, raba jezika, sodelovanje pri ugotavljanju dejstev in dokazovanju, dolžnost obrazložitve odločitve, vročanje kot pogoj pravnega učinkovanja, učinkovito pravno sredstvo, nepristranski in neodvisni sodni nadzor nad zakonitostjo oblastne odločitve). V prispevku te elemente medsebojno sistematiziram. Iz primerjalnopravne analize in študije različnih teoretičnih virov lahko vzpostavimo zbirni model, po katerem je pravica biti slišan tesno povezana z drugimi pravicami obrambe. Posamičnih procesnih pravic ni mogoče umetno ločiti oziroma bi vsaka lahko bila samostojna kategorija. Pravico biti slišan gre tako razumeti v ožjem pomenu z zgoraj postavljenimi elementi in v širšem pomenu kot celoto obrambe skupaj z vsemi elementi pravnega varstva strank. A za nadaljnjo analizo ustavnosodne prakse pri nas predlagam obravnavo v dveh sklopih:

- pravica biti slišan s (pod)pravicami ali elementi: dostop do podatkov, obveščanje in vročanje, zastopanje in pomoč, raba jezika, adversarnost pri ugotavljanju in dokazovanju merodajnih dejstev;
- pravno varstvo s (pod)pravicami ali elementi: obrazložitev, učinkovito pravno sredstvo in dostop do sodišča, odločitev v razumnem roku.

V raziskavi preverjam domnevo, da slovenska ustavnosodna praksa v upravnih postopkih razlaga pravico biti slišan skladno z načeli in prakso sodišč v okviru Sveta Evrope (SE) in Evropske unije (EU).

likovanje med udeležbo strank (nem. *Beteiligung*) in participacijo (nem. *Partizipation*) kot soodločanjem naslovnikov norm z normodajalcem (W. Hoffmann-Riem in drugi, nav. delo (2012), str. 699–702). Pravica biti slišan je v tem prispevku obravnavana (le) kot udeležba stranke v postopku, znotraj tega pa *in lato sensu*.

2. PRAVICA BITI SLIŠAN V OKVIRU SODOBNIH UPRAVNIH RAZMERIJ

2.1. Pomen pravice biti slišan glede na razvoj prava in upravnih razmerij

Razvoj upravnega postopka in splošneje upravnega procesnega prava sovпада v večini evropskega prostora z razvojem demokracije kot nasprotje absolutistični in arbitrarni oblasti. Upravni postopek in upravni spor sta namreč predvsem instrument zagotavljanja pravic in pravnih koristi posameznih strank v razmerju do v upravnopravnem razmerju vnaprej nadrejene oblastne institucije. Demokratična pravila ustavno določene pravne države pa morajo zagotavljati predvidljivo ravnanje nosilcev oblasti in sodni nadzor nad odločitvami izvršilno-upravne veje oblasti.² Bistvo procesnega prava je v kontekstu pravne varnosti čim določneje razgrajevanje poteka dejanj za doseg cilja postopka, ki ga pravo ureja. Upravno pravo pa ne stremi le k varstvu položaja strank, ampak – poudarjeno na ravni EU³ – hkrati k uresničitvi pluralnih javnih koristi na posameznih upravnih področjih za učinkovito izvajanje javnih politik. Upravni postopek je tako presečišče, ki naj zagotovi, da sta javni in zasebni interes uravnotežena, sorazmerna. Navedeni procesi vodijo v redefinicijo pravne narave razmerij in posamičnih institutov. Zaradi presežene instrumentalne narave postopka kaže slediti pomenu procesnih garancij skozi teže posledic ob njeni morebitni kršitvi za naslovnika oblastne odločitve. Zato se klasična procesna jamstva danes čedalje pogosteje razumejo kot materialno- oziroma ustavnopravno zaščiteno upravičenje (prim. zadevo U-I-16/10 in Up-103/10 z dne 20. oktobra 2011).

Po nemško-avstrijskem zgledu se kot upravni postopek v Sloveniji razume konkretno odločanje v posamičnih zadevah, ne pa širše kot v ZDA ali EU ali njenih posameznih članicah (npr. Nizozemska) katerikoli postopek, ki ga

² O ustavnopravnih in mednarodnopravnih vidikih (SE, EU) zaščite procesnih pravic več W. Hoffmann-Riem in drugi, nav. delo (2012), str. 510 in nasl. V nemškem sistemu se upravno pravo označuje za »*constitutional law in action*«, »*concretised constitutional law*« (M. Künnecke, nav. delo, str. 8), nemški zakon o upravnem postopku pa ga označuje za upravno ustavo (D. Heckmann, nav. delo, str. 39). Prim. G. B. Peters in J. Pierre in drugi, nav. delo, str. 168, ali S. Rose-Ackerman in P. L. Lindseth, nav. delo, str. 117.

³ Med konvergenčnimi ukrepi v EU lahko omenimo deregulacijo in ukrepe za zmanjšanje administrativnih bremen (npr. privatizacija javnih nalog, izmenjava podatkov kot breme organov, pozitivna fikcija molka organa, sporazumno reševanje sporov). Glej historično in primerjalno W. Rusch, nav. delo, str. 3–5, D. J. Galligan in drugi, P. Kovač in drugi, nav. delo, str. 28–30, P. Kovač in G. Virant, nav. delo, str. 197–218, J. Ziller v G. P. Peters in J. Pierre, nav. delo, str. 167. Za praktični učinek so pomembna načela prava EU, in sicer načela primarnosti, neposredne uporabnosti in neposrednega učinka (glej zadeve s komentarjem, M. Avbelj, nav. delo, str. 63–118).

izvede organ javne uprave (vključno z nosilci javnih pooblastil, ki jim država delegira javne naloge).⁴ Večina držav pa ima ne glede na domet opredelitve upravnih postopkov kodificirano, da so načela in pravila, utemeljena na konceptih pravne države, delitve in omejitve oblasti, predvidljiva in zagotovljena. Teorija upravnega prava in mednarodna načela poudarjajo kot neizogibne elemente demokratičnega pravnega reda pri izvajanju upravne oblasti v kate-riliki obliki predvsem nediskriminacijo in nepristranskost (lat. *nemo iudex in causa sua*), udeležbo strank z adversarnostjo in sodni nadzor nad odločitvami uprave.

Udeležba strank je posebej pomembna prav na področju upravnopravnih razmerij, kjer se zaradi spremenjene vloge države spreminja vloga uprave, ki tako ni edini nosilec oblasti, ampak se javno upravljanje vodi partnersko z mreženjem posameznih družbenih podsistemov. Teorija javnih politik je zato razvila doktrino dobrega vladanja (angl. *good governance*) kot participativnega strateškega vodenja družbe. To se izraža (tudi) v pravu in upravnih razmerjih, saj je ključni del dobrega vladanja dobra uprava, ki jo tvorijo klasična procesna upravičenja v razmerju do oblasti.⁵ Ta so se predvsem prek izročila 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) skoncentrirala v posebno pravico do dobre uprave (angl. *right to good administration*) po 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah (Ur. l. EU, C 83/337, 30. marec 2010). Strankam se na tej podlagi zagotavlja nepristranska, pravična in časovno ra-

⁴ Teorija in pravno urejanje upravnih postopkov v zadnjem desetletju razvijata širše razumevanje tudi v državah s klasičnim razumevanjem le konkretnega odločanja, npr. v Španiji ali Nemčiji (W. Rusch, nav. delo, str. 5, D. J. Galligan in drugi, nav. delo, str. 17–26, S. Rose-Ackerman in P. L. Lindseth in drugi, nav. delo, str. 336–356). Običajno ločijo dve skupini postopkov, tj. izdajo konkretnih upravnih aktov (angl. *individualised decision-making, adjudication*, nem. *Verwaltungsverfahren*) in normodajni oblikovalni postopek (angl. *policy-based decisions with general effect, regulatory acts, rule-making, procedural arrangements, public policy cycle*, nem. *Gestaltungsverfahren*). Prim. J. Breznik in E. Kerševan, nav. delo, str. 30–57, L. Šturm in drugi, nav. delo (2011), str. 1390–1400. Za temeljna načela glej Resolution No. 77 (31) on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities. Več o aktih SE in Listini EU o temeljnih pravicah W. Hoffmann-Riem in drugi, nav. delo (2012), str. 510–520.

⁵ Več o vladanju v M. Bevir, nav. delo, o partnerstvih G. F. Schuppert, str. 287–298. O pravnih načelih H. P. Nehl, nav. delo, str. 17, 25, G. B. Peter in J. Pierre in drugi, nav. delo, str. 179, C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 523. O vsebini, pravni naravi, pravnih podlagah in razmerju med dobrim vladanjem in dobro upravo Beneška komisija (nav. delo). Komisija poudarja, da je cilj upravne dejavnosti v smislu dobre uprave razrešitev konfliktov med javnim in enim ali več zasebnimi interesi za spodbujanje učinkovitosti javnih politik, a s poudarkom na omejitvi oblasti prek udeležbe strank. Pri avtoritativnih postopkih se konsenz o predmetu postopka med enakopravnimi strankami nadomesti s pričakovanjem, da bo nadrejeni organ sprejel dobro argumentirano odločitev. Zato je postopek orodje demokracije. Več S. Rose-Ackerman in P. L. Lindseth in drugi, nav. delo, str. 337, W. Hoffmann-Riem in drugi, nav. delo (2012), str. 696–706.

zumna obravnava zadev, z možnostjo izjav v kateremkoli jeziku EU in dostopa do podatkov v lastni zadevi; upravna odločitev mora biti obrazložena in oškodovancu dana možnost odškodnine. Pravica biti slišan je torej ključni del dobre uprave, ki neposredno vodi v pojmovanje postopka v smislu njegove združevalne funkcije.

Doktrina dolžnega ravnanja oblastnih organov glede poštenega postopka s poudarkom na pravici biti slišan že od 18. stoletja temelji na načelu spoštovanja človekovega dostojanstva.⁶ Tako je tudi v odločbi Ustavnega sodišča v zadevi U-I-109/10-11 z dne 26. septembra 2011 poudarjeno (6.–11. točka), da je spoštovanje človekovega dostojanstva pravnoetični temelj sodobnih držav, ki temeljijo na skozi stoletja razvijajočem se konceptu ustavne demokracije z omejeno oblastjo. Zato se koncept izraža npr. tudi v EKČP ali Listini EU o temeljnih pravicah ter ustavnem redu Republike Slovenije, vključno s 1. členom o demokratični republiki. Posebno vlogo pri razlogovanju pa imajo sodišča, saj *a priori* opredelitev človekovega dostojanstva ni mogoča, ampak se načelo uresničuje v konkretnih pravnih postopkih. (So)udeležbo strank pri oblastnem odločanju gre zato razumeti kot del obrambe, sorazmernosti in zakonitosti. Praviloma je tako pravica biti slišan v državah EU v upravnih zadevah izvedena iz ustavnih garancij, čeprav je redko izrecno ustavno načelo (npr. španska ustava določa pravici do poštenega postopka in biti slišan v postopku, ki bi lahko prizadel interese stranke). Sicer imajo vse države EU v svoj pravni red (običajno ZUP) vključeno pravico biti slišan. Pri tem praviloma natančneje določajo upravičence, uveljavljanje npr. še pred izdajo odločbe ali vsaj začetkom izvršbe, vpogled v spis, pravice v dokaznem postopku, obrazložitev odločitve, vročanje, pravna sredstva ipd. Primerjalno je pomen udeležbe stranke (oziroma njene participacije kot soodločanja) ponekod večji, npr. v finskem zakonu o upravnem postopku je pravici biti slišan namenjeno posebno poglavje. Enako velja v anglosaškem pravu že zaradi odsotnosti ločitve na javno in zasebno pravo ter pomena participativne demokratičnosti. Naspro-

⁶ Glej H. P. Nehl, nav. delo, str. 166, C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 107, 199, 497 (t. i. *dignitary approach*). Ustava Republike Slovenije v 21. členu opredeljuje varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v pravnih postopkih, v 34. členu pa pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. V slovenskem pravnem redu je pošten postopek nekoliko različno pojmovan glede na vejo prava, npr. v ustavnem civilnem procesnem pravu iz pravice do poštenega sojenja izvirata pravici (1) do kontradiktornega postopka ali izjavljanja in (2) do enakopravnosti strank z enakostjo orožij (A. Galič v L. Šturm, nav. delo (2011), str. 275). C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 496, navajata za procesno pravo predvsem pomen nepristranskosti, obveščanja, biti slišan in pravnega zastopstva, privilegija zoper samoobtožbo in odločanja v razumnem roku. O pravicah obrambe več European Parliament, nav. delo, str. iii–viii in 105, kjer se med drugim ugotavlja, da veljajo povsod ista načela ob izvedbenih razlikah kot posledici različnih tipov zadev: upravnih ali ustavnih, civilnih ali kazenskih.

ten trend je z odpravo kršitev pravice biti slišan oziroma njihovo relativizacijo zaznati pod ekonomskimi vplivi iz EU, npr. v Nemčiji.⁷ Formalizem pravnega urejanja pravic obrambe pa ima smisel le, če in dokler je treba preprečiti arbitrarnost nadrejene oblasti s čezmernimi avtoritativnimi posegi v zasebnikov pravni položaj. V preostalih razsežnostih naj se upravni postopek na ravni regulacije in izvajanja poenostavi, da bo predpisana kategorija javnega interesa res zavarovana, kot izhaja iz veljavnega področnega predpisa. Tak pristop je tradicionalen v ameriškem prostoru, a se mu približuje tudi srednjeevropski prostor. Pri normiranju zato kaže najti ravnovesje in zaupati pristojnim, pri slednjih pa razviti kulturo participativnosti, tudi prek (pro)aktivne ustavnosodne prakse.

2.2. Posebnosti upravnih razmerij kot okvir za razumevanje pravice biti slišan

Upravnopravna razmerja oziroma upravni postopki imajo v primerjavi z drugimi pravnimi razmerji in postopki nekaj posebnosti. Izhodiščno je posebnost že razmeroma velika pogostnost in neizbežnost upravnih postopkov v življenju povprečne osebe zaradi uvodoma omenjenega širjenja uprave in oblastne regulacije odnosov, vključno z nalaganjem obveznosti posameznikom za urejeno skupnostno družbo. Različen pomen materialne resnice je ob prepletanju različnih postopkov neredko problem. Recimo v kaznovalnem pravu velja privilegij zoper samoobtožbo, po ZUP dolžnost stranke govoriti resnico. Ta pa je subjektivna v okviru vedenja stranke. Od stranke ne moremo zahtevati skladnosti izjav z objektivnim dejanskim stanjem, če ga ne pozna, čeprav stranka ne sme niti zamolčati pomembnih dejstev in ne sme namerno navajati okoliščin in dejstev, za katere ve, da ne obstajajo. Pogosto se prepletajo tudi upravni in civilni postopki, kjer sta glavni razliki (1) v dispozitivnosti zahtevka, saj so v pravdi možnosti poravnave bistveno večje, in (2) vlogi odločujočega, saj je v upravnem postopku organ hkrati nasprotni udeleženec stranki, v pravdi pa sodnik ločen in nad tožnikom in tožencem.

⁷ O posameznih državah glej European Parliament, nav. delo, str. 90, Statskontoret, nav. delo, str. 35, M. Vintar in drugi, nav. delo, str. 123–126. V Nemčiji je bila v zgoraj opisanem kontekstu leta 1996 izvedena dokaj radikalna reforma v smislu bolj učinkovitega in hitrejšega izvajanja javnih politik, zlasti povezanih z EU, tako da so se nekatere prej absolutne postopkovne napake v nemškem ZUP opredelile le kot relativne (M. Künnecke, nav. delo, str. 145–154). Gre za *Beschleunigungsgesetz*, BGB1.I, 1354, katerega cilj je bila pospešitev postopkov pri tujih investicijah. Po tem zakonu kršitev pravice biti slišan ne ustvari niti položaja izpodbojnosti akta, če ni izkazan vpliv procesne napake na meritorno odločitev. Taka ureditev je lahko nasprotna pravu EU (prim. M. Avbelj, nav. delo, str. 267).

Po ZUP se pravica biti slišan izraža poudarjeno prek opredelitve absolutnih postopkovnih napak in je tako neposredno del (formalne) zakonitosti. Namen načela in izvedbenih pravil je – predvsem v ugotovitvenem postopku – dvojen: (1) zavarovati pravno definirane pravice in interese strank ter (2) ugotoviti resnični objektivni dejanski stan, merodajen za odločitev. Po naravi upravne zadeve je pogoj za zakonitost upravne odločitve predvsem materialna resnica in ob koliziji nadrejenost javnega interesa nad pravicami strank (7. in 8. člen ZUP). Zato kontradiktornost in pravica biti slišan nimata enake teže kot recimo v pravdi. V upravnem postopku je stranka podrejena vsaj potencialno nasprotnosmernemu (javnemu) interesu. Toda ravno zaradi siceršnje podrejenosti stranke v razmerju do javne koristi in organov, ko jo v postopku varujejo, je v upravnih zadevah udeležba stranke še bolj pomembna.⁸ Obseg standardov na različnih področjih ni enak, a vključuje minimalno dostop, slišanost in obrazložitev (angl. *notice, hearing, reasoning*). Pravice obrambe naj bi se stranki zagotovile zlasti ob zavrnitvi zahtevka ali posegu v njen pravni položaj, tako da bo do tega prišlo samo tedaj in toliko, če in kolikor javnega interesa ni mogoče zaščititi drugače. Pravica stranke biti slišan je korektiv siceršnje nadrejenosti javne koristi. V okviru dispozitivnega in razpravnega načela pri sprožitvi in načinu vodenja postopka pa ne nazadnje zmanjša potrebo po inkvizitornosti. Izjava stranke kljub omejeni dokazni vrednosti prispeva k ugotovitvi resničnosti merodajnih dejstev.⁹ A iskanje resnice in stopnjo (ne)udeležbe stranke je treba ločiti, saj se lahko pravica stranke biti slišan udejanji tudi drugače. Torej (naj) ZUP določa dolžnost organa, da stranki zagotovi pravico biti slišan primarno do izdaje odločbe, razen če gre za po naravi nujne ukrepe s prevlado javnega interesa ali neskladja med navedbami stranke in ugotovitvami organa, s čimer kolizij interesov ni.

⁸ Glej Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 103–109, ki poleg razmerja med organom in stranko obravnavata pomembno kontradiktornost med strankami z nasprotnimi interesi. V javnem pravu nasploh govorimo o razmerjih nadrejenosti in podrejenosti med subjekti. Nosilec podrejanja (subordinacije) je država kot organ oblasti, ki pravna razmerja prisilno oklepa in prek njih udejanja javne (splošne) interese (več v M. Pavčnik, nav. delo (2001), str. 60, 135 in 455). O pomenu procesnih garancij v upravnih postopkih zaradi vnaprejšnje podrejenosti stranke tudi M. Künnecke, nav. delo, str. 149, W. Rusch, nav. delo, str. 6, ali P. Craig v B. G. Peters in J. Pierre, nav. delo, str. 176 in 179–181.

⁹ Več W. Hoffmann-Riem, nav. delo (2012), str. 675. O razmerju med inkvizitornim in adversarnim načelom glej H. P. Nehl, nav. delo, str. 109–115, prim. V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 302 in nasl., W. Rusch, nav. delo, str. 6–7. Treba pa je ločiti pravico biti slišan (oziroma načelo zaslišanja) in izjavo stranke kot dokaz, saj je stranka v prvem primeru subjekt oziroma nosilec pravice, v drugem pa (le) objekt oziroma vir dejstev (glej T. Jerovšek in P. Kovač, nav. delo, str. 64, L. Šturm in drugi, nav. delo (2011), str. 287).

3. ANALIZA SLOVENSKE USTAVNOSODNE JUDIKATURE

3.1. Izvori in elementi pravice biti slišan po Ustavi, ZUP in ustavnosodni praksi

Pravica biti slišan je v slovenskem ustavnem redu v upravnih zadevah utemeljena krovno že prek načel demokratične in pravne države ter varstva človekovega dostojanstva. Neposredno se izraža v sklopu načela enakega varstva pravic po 22. členu Ustave Republike Slovenije, kot izhaja tako iz teorije kot ustavnosodne prakse oziroma utemeljitve odločitev Ustavnega sodišča. Enako varstvo pravic je specialnejša oblika načela enakosti (14. člen Ustave), na upravnem področju pa se izrazi predvsem v (ne)ustavnosti področnih zakonov, ki določajo posebne upravne postopke. ZUP je sicer *lex generalis*, toda za ustavno skladno zakonsko ureditev ne zadošča zgolj formalna nadrejenost področnega zakona nad ZUP, temveč se lahko s posebnim zakonom drugače kot po ZUP opredeli le posamezno procesno vprašanje s kumulativnim obstojem razumnega razloga za razlikovanje oziroma potrebo po drugačni ureditvi glede na naravo posameznega upravnega področja. Dodatno ni dopustno s posebno ureditvijo izničiti temeljnih načel ZUP.¹⁰ To velja tudi za pravico biti slišan (9. člen ZUP) in posamezna pravila ZUP, katerih kršitev sam zakon opredeli kot absolutno bistveno postopkovno napako (po drugem odstavku 237. člena in 260. členu ZUP). Slovenski ZUP opredeljuje pravico biti slišan kot del načel varstva pravic strank (7. in 9. člen ZUP), kar podrobneje razgrajuje s pravili o izjavljanju pri meritorni presoji predmeta postopka (npr. 146. člen).¹¹ Načelo zaslišanja stranke tej daje možnost uveljavljanja pravic in branjenja interesov med drugim na tak način, da ima pregled nad potekom postopka ter da lahko odločilno vpliva na ugotovitveni in dokazni postopek.

¹⁰ T. Jerovšek in P. Kovač, nav. delo, str. 17–18, V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 34–36, 74 in nasl.

¹¹ Člen 146 ZUP je ocenjen primerjalno v EU kot zgleden (po Statskontoret, nav. delo, str. 35), določa pa med drugim: »(1) Stranka ima pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka in za dosego namena, ki ga ima ta postopek, dajati potrebne podatke ter braniti svoje pravice ... (2) Stranka sme navajati dejstva, ki utegnejo vplivati na rešitev zadeve, in izpodbijati pravilnost navedb, ki se ne ujemajo z njenimi navedbami ... (4) Pristojni organ ne sme izdati odločbe, preden ne da stranki možnosti, da se izreče o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembna za izdajo odločbe.« In tretji odstavek 238. člena ZUP: »(3) V pritožbi lahko navaja pritožnik nova dejstva in nove dokaze ...« ZUP določa še kopico drugih pravic obrambe, kot so status in položaj stranke, njeno zastopanje, raba jezika, vpogled v spis, obveščanje in vročanje ter vabljenje, razpravno sodelovanje, podaljševanje rokov, dolžnost obrazložitve odločitve in navedba pravnega pouka, pravna sredstva itd. (43., 48., 62., 82., 103., 188., 214. člen idr.). Prim. T. Jerovšek in P. Kovač, nav. delo, str. 50, V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 99, P. Kovač in G. Virant, nav. delo, str. 211 idr.

Po proučitvi tistih odločitev Ustavnega sodišča, ki se nanašajo na upravne zadeve in obenem (ne)posredno zadevajo pravico biti slišan, lahko v dvajsetletnem obdobju izpostavimo nabor približno deset odločb v postopku presoje ustavnosti zakona in skoraj 30 odločb v postopkih ustavnih pritožb. Ta nabor je osnova za raziskovanje pojavnosti vprašanj glede pravice biti slišan, kjer naj bi zakonodajalec na splošno oziroma upravni organ ali sodišče v konkretnem postopku ravnali protiustavno.¹² Časovno so odločbe približno enakomerno razporejene, če jih razdelimo na čas prve in druge dekade delovanja Ustavnega sodišča, čeprav se v posamičnih letih, a bolj naključno, pojavlja več odločitev (kot recimo v letih 1996, 2002, 2011). Problematika je bila najprej raziskana glede posamičnih elementov pravice biti slišan v upravnih zadevah, kot izhaja iz preglednice. Prvi stolpec vsebuje ključne elemente pravice biti slišan oziroma posredno povezane dileme. Že iz analize obsega in klasifikacije ustavnosodnih presoj lahko ugotovimo, da je najbolj sporno, ko prihaja do hkratnih kršitev pravice biti slišan in učinkovitega pravnega sredstva oziroma sodnega varstva (npr. glede nepopolne obrazložitve odločitve). Med ustavnimi pritožbami (kljub združitvi desetih zadev v eno) in tudi ustavnimi presojami je očitno največ ugotovljenih protiustavnih posegov na področju ministrstva za notranje zadeve (državljanstvo, prebivališče, azil oziroma mednarodna zaščita ...).¹³ Neredko je spore mogoče zaznati tudi na področju denacionalizacije, gradnje objektov, trga vrednostnih papirjev in položaja otrok, medtem ko se večina drugih upravnih področij pojavlja le z eno odločbo (davki, zdravstvena inšpekcija, privatizacija). Primerjalno pa v Sloveniji glede na teorijo in prakse drugod nekateri elementi, npr. vpogled v spis, niso problematični.

¹² Med odločbami glede ustavnih pritožb je 10 odločb, izdanih v letih 2001 in 2002, skoraj enakih, saj se vse nanašajo na istovrstno pravno vprašanje v postopkih državljanstva kot elementa legitimacije za denacionalizacijo podržavljenega premoženja. Zato so v nadaljevanju obravnavane kot ena sama. Gre za zadeve Up-368/01-9 z dne 11. decembra 2001, Up-345/00, Up-293/01-10, Up-299/01-12 in Up-461/01-7 z dne 10. januarja 2002, Up-442/01 z dne 7. februarja 2002, Up-401/01-8 in Up-2/02-9 z dne 7. marca 2002, Up-517/01 in Up-95/02 z dne 16. maja 2002. Akt presoje v postopku ustavne pritožbe je zaradi nujnega sodnega varstva nad odločitvami uprave (običajno upravnega spora) in pogoja izčrpanosti pravnih sredstev običajno zavrnilna sodba upravnega, socialnega ali vrhovnega sodišča, in ne upravna odločba, s katero je oblastni organ ali nosilec javnega pooblastila v upravni zadevi odločil (ali izjemoma sodišče s sodbo iz upravnega spora polne jurisdikcije) (J. Čebulj, nav. delo, str. 303).

¹³ Ta ugotovitev zaradi več okoliščin ni povsem statistično nesporna, saj pogostnost ustavnosodne presoje variira recimo tudi v neposredni odvisnosti od agilnosti zastopnikov strank. Glede na javnost identitete pobudnika in strokovne članke kaže omeniti predvsem mag. Krivica (nav. delo (2010)). Vlagatelji obravnavanih ustavnih pritožb so sicer vedno prizadete stranke, se pa postavlja teoretično vprašanje aktivne legitimacije upravnemu organu. To J. Čebulj, nav. delo, str. 305, zanika (razen za varstvo občinskega premoženja). Drugače R. Pirnat, nav. delo, str. 702, ki tako možnost kljub siceršnji usmeritvi k negativnemu odgovoru dopušča.

Tip in pogostnost vprašanj o pravici biti slišan v analiziranih odločbah

Element obravnave	Presoje ustavnosti	Ustavne pritožbe	Št. odločb
Obseg »biti slišan«: izjaviti se in hkrati povedano ugotavljati in dokazovati	U-I-273/98 z dne 1. 7. 1999	Up-147/96 z dne 13. 3. 1997 Up-1525/06-23 z dne 21. 6. 2007 Up-758/06-25 z dne 6. 12. 2007 Up-416/09-15 z dne 20. 5. 2010	5
Legitimacija – kdo ima pravice obrambe (kandidat, otrok, stranski udeleženec, enakost)	U-I-273/98 z dne 1. 7. 1999 U-I-312/00-40 z dne 23. 4. 2003 U-I-64/07-13 z dne 21. 6. 2007 U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011	Up-112/97 z dne 16. 10. 1997 Up-171/00-16 z dne 12. 7. 2001 Up-395/06-24 z dne 21. 6. 2007 Up-984/06-27 z dne 4. 6. 2009	8
Zastopanje stranke	U-I-273/98 z dne 1. 7. 1999 U-I-252/00 z dne 8. 10. 2003 U-I-50/08-16 z dne 26. 3. 2009 U-I-166/08-8 z dne 18. 6. 2009	Up-41/93 z dne 4. 7. 1996 Up-2177/08-16 z dne 26. 3. 2009 Up-1782/08-16 z dne 18. 6. 2009	7
Raba jezika in tolmačenje	U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008 U-I-50/08-16 z dne 26. 3. 2009	Up-147/96 z dne 13. 3. 1997 Up-2177/08-16 z dne 26. 3. 2009	4
Vpogled in dostop ter varstvo podatkov	U-I-16/10 z dne 20. 10. 2011	Up-422/03-10 z dne 24. 6. 2003 Up-220/05-10 z dne 29. 3. 2007 Up-103/10 z dne 20. 10. 2011	4
Izpodbijanje domnev		Up-368/01-9 idr. v 2001 in 2002	1 (10)
Zaslišanje prič		Up-17/95 z dne 4. 7. 1996	1
Sklic naroka/ustne obravnave/ogleda z ustnim sodelovanjem	U-I-219/03-25 z dne 1. 12. 2005 U-I-213/03-26 z dne 12. 1. 2006	Up-112/97 z dne 16. 10. 1997 Up-171/00-16 z dne 12. 7. 2001 Up-758/06-25 z dne 6. 12. 2007	5
Sodelovanje pri ugotavljanju in dokazovanju dejstev – drugo	U-I-252/00 z dne 8. 10. 2003	Up-171/00-16 z dne 12. 7. 2001 Up-422/03-10 z dne 24. 6. 2003 Up-2195/06-04 z dne 11. 9. 2007 Up-758/06-25 z dne 6. 12. 2007	5
Prekluzije in omejitve pravice biti slišan	U-I-273/98 z dne 1. 7. 1999 U-I-246/02-28 z dne 3. 4. 2003 U-I-220/03-20 z dne 13. 10. 2004 U-I-219/03-25 z dne 1. 12. 2005 U-I-213/03-26 z dne 12. 1. 2006 U-I-64/07-13 z dne 21. 6. 2007	Up-220/05-10 z dne 29. 3. 2007 Up-1525/06-23 z dne 21. 6. 2007 Up-2195/06-04 z dne 11. 9. 2007 Up-395/06-24 z dne 21. 6. 2007 Up-1293/08 z dne 6. 7. 2011	11
Vročanje	U-I-50/08-16 z dne 26. 3. 2009	Up-41/93 z dne 4. 7. 1996 Up-422/03-10 z dne 24. 6. 2003 Up-2177/08-16 z dne 26. 3. 2009 Up-416/09-15 z dne 20. 5. 2010	5

Obrazložitev odločitve	U-I-50/08-16 z dne 26. 3. 2009	Up-84/94 z dne 11. 7. 1996 Up-147/96 z dne 13. 3. 1997 Up-50/94 z dne 22. 1. 1998 Up-359/01 z dne 15. 11. 2001 Up-2177/08-16 z dne 26. 3. 2009 Up-416/09-15 z dne 20. 5. 2010	7
Učinkovito pravno sredstvo (pritožba, ugovor, obnova) in sodni nadzor	U-I-273/98 z dne 1. 7. 1999 U-I-252/00 z dne 8. 10. 2003 U-I-213/03-26 z dne 12. 1. 2006 U-I-16/10 z dne 20. 10. 2011	Up-41/93 z dne 4. 7. 1996 Up-17/95 z dne 4. 7. 1996 Up-50/94 z dne 22. 1. 1998 Up-359/01 z dne 15. 11. 2001 Up-416/09-15 z dne 20. 5. 2010 Up-103/10 z dne 20. 10. 2011	10
Plačilo izvajanja pravic obrambe	U-I-252/00 z dne 8. 10. 2003 U-I-213/03-26 z dne 12. 1. 2006		2
Razmerje med splošnim in posebnim zakonom/postopkom	U-I-246/02-28 z dne 3. 4. 2003 U-I-252/00 z dne 8. 10. 2003 U-I-220/03-20 z dne 13. 10. 2004 U-I-219/03-25 z dne 1. 12. 2005 U-I-213/03-26 z dne 12. 1. 2006 U-I-50/08-16 z dne 26. 3. 2009	Up-1525/06-23 z dne 21. 6. 2007 Up-2177/08-16 z dne 26. 3. 2009	8
Primerjava z drugimi (normodajnimi, civilnimi, kadrovskimi, kazenskimi) postopki	U-I-273/98 z dne 1. 7. 1999 U-I-312/00-40 z dne 23. 4. 2003 U-I-213/03-26 z dne 12. 1. 2006 U-I-146/07-34 z dne 13. 11. 2008 U-I-165/09-34 z dne 3. 3. 2011	Up-984/06-27 z dne 4. 6. 2009 Up-1293/08 z dne 6. 7. 2011	7
Skupaj			88

Iz preglednice je nadalje mogoče razbrati, da se istovrstna vprašanja s časom ponavljajo, iz česar lahko sklepamo, da t. i. moralni precedenčni učinek stališč Ustavnega sodišča ne dosega (dovolj) nosilcev regulativne in upravne funkcije. Morda je razlog tudi sklep po proučitvi zadevnih odločb Ustavnega sodišča, da ni povsem enoznačne razlage, kaj pravica biti slišan obsega. Pri tem so pomembna tudi stališča Ustavnega sodišča, ko do protiustavnosti (še) ni prišlo.¹⁴

¹⁴ Obseg presoje je ob tem vezan na kršitev ustavnih pravic, saj materialna ali procesna nezakonitost ne zadošča. Sodišče pogosto že izhodiščno poudarja, da napačna uporaba zakona v posameznem primeru, ki bi vodila v kršitev ustavnega načela enakega varstva pravic, ni predmet ustavnosodne presoje predpisa, ampak presoje zakonitosti konkretnega pravnega akta (npr. v 16. točki obrazložitve odločbe U-I-213/03-26 z dne 12. januarja 2006). Splošno v tej povezavi glede postopka ustavne pritožbe R. Pirnat, nav. delo, str. 702, ugotavlja, da ta vsebuje premalo elementov kontradiktornosti, kolikor je povezan s postopkom presoje ustavnosti in zakonitosti, saj gre pri slednjem za spor o konkretni zadevi. Večkrat sodišče še navede, da samo nestrinjanje pritožnikov z dokazno oceno in stališči sodišča ne pomeni kršitev 22. člena Ustave (npr. v odločbi Up-2177/08-16 z dne 26. marca 2009).

3.2. Domet in omejitve pravice biti slišan po stališčih Ustavnega sodišča

Vprašanje dometa oziroma legitimacije do pravice biti slišan je pomembno in zato v naši ustavnosodni praksi (skupaj z zastopanjem v skoraj 20 odstotkih vseh zadev) in teoriji pogosto. Prevladalo je stališče (glej 7. točko obrazložitve, Up-984/06-27 z dne 4. junija 2009), da se procesna jamstva iz 22. člena Ustave ne nanašajo tudi na postopke v zasebni sferi.¹⁵ Sodišče je sicer večkrat poudarilo omejitve pravice biti slišan v okviru različnih tipov postopkov, kot npr. izhaja iz odločbe U-I-273/98 z dne 1. julija 1999 (17. točka obrazložitve). Svoje stališče je sodišče dopolnilo šele po več letih v odločbi U-I-312/00-40 z dne 23. aprila 2003, zato kaže dodati, da sodišča delujejo v obravnavanih družinskih razmerjih po zakonu, ki ureja pravdni postopek. Ta ima v 409. in 410. členu bistveno večje kavtele za varstvo otrok kot strank v primerjavi z ZUP, ki je temeljni procesni predpis za delo upravnih organov.¹⁶ Nasprotno uresničitev pravice biti slišan v enem postopku, kjer je njegov namen in s tem obseg legitimiranih upravičencev drugačen, še ne zadosti pravici enakega varstva v drugem postopku. To velja, čeprav sta oba vezana na iste okoliščine (npr. sodelovanje pri prostorskem načrtovanju ni identično pravici izjaviti se, ki jo ima stranski udeleženec pri izdaji gradbenega dovoljenja, glej odločbo U-I-165/09-34 z dne 3. marca 2011). Po odločbi v zadevi Up-1293/08 z dne 6. julija 2011 pa bi, upoštevaje preplet kazensko- in upravnopravnih elementov v inšpekcijskem nadzoru, sodišče lahko bolj doktrinarno opredelilo dopustnost dokazov. Dileme teh jamstev glede omejitve področnega zakona povezuje recimo odločba U-I-213/03-26 z dne 12. januarja 2006, delno enako že U-I-220/03-20 z dne 13. oktobra 2004 (30.–35. točka obrazložitve). Področni zakon (o trgu vrednostnih papirjev) je namreč razmeroma omejevalen npr. glede pravice stranke do ugovora, časovne meje zanj, sklica obravnave, plačljivosti dejanj

¹⁵ Pravica biti slišan se je v ameriški doktrini sprva (že v 18. in 19. stoletju) uporabljala ravno v kadrovskih odločitvah, kot so ne le razrešitev z javne funkcije, ampak tudi disciplinski in drugi ukrepi v zasebnopravnih organizacijah (P. Craig v G. P. Peters in J. Pierre, nav. delo, str. 179). Prim. L. Šturm in drugi, nav. delo (2011), str. 271, kjer je ob obravnavi človekovega dostojanstva poudarjeno, da je varstvo tega predvsem v rokah predstavnikov izvršilne in sodne veje oblasti.

¹⁶ Prim. A. Galič v L. Šturm, nav. delo (2011), str. 283, ki meni, da gredo določbe Zakona o pravdnem postopku za zaščito otroka »morda predaleč« v škodo ustavnih procesnih jamstev staršev. Glej C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 181, ki ob bok navedenemu postavljata pomen enakosti v različnih tipih postopkov v pogojih omejenih (finančnih) virov. Pri nas L. Ude, nav. delo, str. 1377, že več kot desetletje ugotavlja tendenco vdora javnopravnih elementov v zasebnopravna razmerja, tudi ko gre za sodne pristojnosti, doma in v povezavi z mednarodnimi konvencijami in sodno prakso. Prim. podrobneje o razločevanju med upravnimi in drugimi razmerji, postopki oziroma organi V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 57, P. Kovač in drugi, nav. delo, str. 80, M. Avbelj, nav. delo, str. 166.

ipd. A pri vseh teh elementih gre za ustavno skladnost zaradi potrebe po avtonomiji regulatorne agencije in ekonomičnosti postopka, kar pomeni razumne in sorazmerne razloge za razlikovanje.

Nasploh je prekludiranje strank z vezanostjo izjav do določenega roka tudi po ZUP (146. in 238. člen ter 1. točka 260. člena) ustavno dopustno zaradi učinkovitosti postopka (prim. enako v U-I-50/08-16 in Up-2177/08-16 z dne 26. marca 2009 za t. i. pospešene azilne postopke). Tako ni dovoljeno omejevanje strank na samo določen čas med potekom postopka (U-I-219/03-25 z dne 1. decembra 2005), če ni omejitev pogojena s specifikami urejevanega področja in s sorazmerjem med normo in njenim ciljem (prim. npr. odločbo o izbrisanih, U-I-246/02-28 z dne 3. aprila 2003, in U-I-14/00 z dne 7. decembra 2000, češ da je bil (prekluzivni!) rok za vložitev vlog (tri mesece) za nabor naslovnikov realno prekratek). Ta stališča Ustavnega sodišča kažejo na poglobljeno tehtanje več ustavnih jamstev in ciljev obravnavanih aktov, pri čemer je sodišče v svojih odločitvah konsistentno in običajno argumente pri večkratni obravnavi istih področij in institutov nadgrajuje. Omejitve pravice biti slišan so pravilo tudi v drugih državah EU,¹⁷ zato kaže našo ureditev in ustavnosodno prakso z vidika primerljivosti oceniti kot skladno z evropskim standardom oziroma uravnoteženjem javnega in zasebnih interesov v postopku.

3.3. Obseg pravice biti slišan: izjaviti se in povedano obravnavati ter obrazložiti

Bistvenega pomena za pravico biti slišan je poleg omogočanja strankam, da se izjavijo, dvosmernost komunikacije ali dialog, tako da pristojni organ dejansko posluša in meritorno obravnava povedano ter svoje stališče obrazloži v aktu odločitve. Tako razumevanje pravice biti slišan je (še) v skladu z njegovo (naravnopravno) vrednostno podstatjo, neposredno pa tudi dejavnik učinkovitega pravnega varstva.¹⁸ Organ se je dolžan z navedbami stranke seznaniti ter jih ob kumulativno izpolnjenih pogojih dopustnosti in bistvenosti obravnavati, se do njih opredeliti ter jih ob odločitvi obrazložiti, in to ne samo navidezno (Up-1525/06-23 z dne 21. junija 2007) ali pavšalno (Up-17/95 z dne 4. julija 1996 ali Up-147/96 z dne 13. marca 1997) ali s »praznim« odgovorom na tožbo (Up-416/09-15 z dne 20. maja 2010). Ali po odločbi U-I-273/98 z dne 1. julija

¹⁷ Statskontoret, nav. delo, str. 36, kjer študija obravnava predvsem te oblike omejitev: (1) potrebna hitrost odločitve, (2) veliko število udeležencev v postopku, (3) za stranko ugodna odločitev.

¹⁸ Podrobneje A. Galič in drugi v L. Šturm, nav. delo (2011), str. 274–325 in 392–411. Standardi obrazložitve so za instančne organe nižji kot za prvostopenjske, saj ob strinjanju z nižjim organom in dovoljšni izčrpanosti prve obrazložitve ponavljanje argumentov s strani višjega organa ne prispeva k pravici do obrambe.

1999: enako varstvo pravic vključuje izjavo vseh (pravno) prizadetih o dejstvih, pomembnih za odločitev, torej njihovo pravico, da povedo svoje mnenje in da je njihovo mnenje pri odločitvi upoštevano (enako U-I-219/03-25 z dne 1. decembra 2005 ali Up-1525/06-23 z dne 21. junija 2007 in Up-758/06-25 z dne 6. decembra 2007). Ali po odločbi Up-498/08 z dne 15. aprila 2008, ki sicer ne zadeva upravne stvari, in enako v Up-1525/06-23 z dne 21. junija 2007 za azilno zadevo: v (kontradiktornem) postopku mora biti vsaki stranki omogočeno, da navaja dejstva, dokaze in tudi (nosilna) pravna stališča ali naziranja o dejstvih in dokazih (kljub pravilu *iura novit curia*), da se opredeli do navedb morebitne nasprotne stranke, da sodeluje v dokaznem postopku (vključno s postavljanjem vprašanj pričam in izvedencem), da se izjavi o rezultatih dokazovanja ter sploh o celotnem procesnem gradivu, ki lahko vpliva na odločitev. Pravica biti slišan velja v vseh fazah postopka, tudi z različnimi pravnimi sredstvi in v izvršbi (sploh ob meritornemu načinu prisilitve, glej Up-359/01 z dne 15. novembra 2001). Če se pojavi sprememba predpisa v zvezi z legitimacijo ali obsegom pravic obrambe na splošno zaradi zakonitosti, je ustavno skladna, čeprav pomeni neenakost med strankami glede na čas postopka, če ni retroaktivna (Up-395/06-24 in U-I-64/07-13 z dne 21. junija 2007).¹⁹ In kot je poudarjeno v več odločbah (npr. Up-84/94 z dne 11. julija 1996 ali Up-50/94 z dne 22. januarja 1998), je obrazložitev posebej pomembna pri odločanju po prostem preudarku in nedoločnih pravnih pojmi, saj se le tako onemogoči arbitrarnost.

Nasprotno ne gre za protiustaven poseg, če se ne upoštevajo procesna dejanja, ki pomenijo zlorabo procesnih pravic (Up-3427/07 in U-I-287/07 z dne 6. novembra 2008). Bistvo temeljnega načela zaslišanja strank tudi ni v tem, da je stranka navzoča pri posameznem dejanju ugotovitvenega postopka, čeprav je tudi to pomembno za pravilno uporabo tega načela, temveč v uresničevanju njegove vsebine.²⁰ In največkrat omenjena omejitev: pravice obrambe (izjavljanje, upoštevanje in obravnavanje navedb, obrazložitev, pravno varstvo) so vezane samo na tista dejstva in dokaze, ki so ali bi morali biti v zadevi bistveni za

¹⁹ To ne velja, ko bi šlo za nastop novega predpisa v že pred časom uvedenem postopku z nerazumno dolgim odločanjem (glej Up-10/03 z dne 10. julija 2003 in Up-304/01 z dne 20. maja 2004). Verjetno bi Ustavno sodišče enako določilo izjemo po praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), glej v L. Šturm, nav. delo (2011), str. 313, npr. *Scoppola proti Italiji*, 10249/03 z dne 17. septembra 2009, če bi država (ali občina) kot normodajalec spremenila predpis z namenom, da vpliva na izid konkretnega postopka, v katerem je sama udeležena kot stranka.

²⁰ V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 106. Tako ni mogoče šteti, da je bila stranki možnost zaslišanja dana že s samo pravico pregledovati dokument zadeve, prav tako je kršeno načelo, če organ uporabi dokaze zaupne narave, ki stranki niso dostopni. Ali po odločbi U-I-252/00 z dne 8. oktobra 2003 (13.–16. točka obrazložitve), češ da strankam ni onemogočeno sodelovanje pri ugotavljanju dejanskega stanja, čeprav stranke ne spremljajo poteka nastajanja po področnem zakonu naknadno po ogledu izdanega zapisnika.

odločitev, kar torej pomeni pogoje področnih predpisov za pridobitev pravice ali pravnega interesa ali naložitev obveznosti (glej npr. Up-171/00-16 z dne 12. julija 2001, Up-2177/08-16 z dne 26. marca 2009 ali Up-422/03-10 z dne 10. julija 2003). Organ ni dolžan izvesti vsakega predlaganega dokaza (Up-758/06-25 z dne 6. decembra 2007), mora pa se do njega opredeliti in razložiti, če ga zavrne, zakaj ga ne bo izvedlo (Up-1525/06-23 z dne 21. junija 2007).

3.4. Legitimacija za pravico biti slišan s pravico pomoči

V slovenskem pravnem redu je legitimiran za pravico biti slišan in povezane pravice ne le nosilec pravice ali obveznosti, temveč vsaka oseba z v času postopka obstoječim in posamičnim pravnim interesom za celotni postopek ali njegove posamične dele ali vprašanja. Stvarno legitimacijo pri tem določa materialno upravno pravo, to pa naj se razlaga po namenu zakonodajalca, da z normo zavaruje posameznika, ki naj tako zaščiti oziroma izboljša svoj pravni položaj. Osebam, ki niso stranke, pa imajo po ZUP enak procesni položaj, npr. stranski udeleženci, »ni mogoče zanikati potrebe po tem, da se jim v postopkih za varstvo njihovih pravnih koristi prizna možnost njihovega učinkovitega uveljavljanja in s tem povezanega poštenega upravnega postopka« (U-I-165/09-34 z dne 3. marca 2011 ali Up-112/97 z dne 16. oktobra 1997). Tako je treba vsakomur, komur pravo priznava obstoj njegovega pravno varovanega interesa, omogočiti, da ta interes zavaruje tudi v upravnem postopku, v katerem bi bilo lahko v ta interes poseženo. Primerjalno je taka ureditev v EU danes večinska, tako da Slovenija ob sicer razvojno bolj demokratični širitvi legitimacije z glavnih strank tudi na druge osebe s pravnim interesom ne prednjači (npr. ponekod se priznava tudi bodoče upravičeno pričakovanje, angl. *legitimate expectations*).²¹ Tudi ustavnosodna praksa kaže, da pri nas pravice obrambe v upravni praksi neredko niso zagotovljene niti osebam z že priznanim statusom oziroma položajem stranke. Kot je zapisano v odločbi U-I-273/98 z dne 1. julija 1999, mora biti pravica biti slišan zagotovljena tudi otroku, ko gre za njegov položaj (eksistencialnega pomena, kot v postopku odvzema staršem), če je otrok svoje mnenje glede na starost, zrelost in okoliščine sposoben oblikovati, ne le tistemu (s polno opravilno sposobnostjo), na čigar zahtevo postopek teče.

²¹ O ureditvi statusa in položaja strank v upravnih zadevah v državah EU glej več v M. Vintar in drugi, nav. delo, str. 126. Npr. finski zakon o upravnem postopku v 41. členu določa, da v postopkih izdaje upravnih aktov sodelujejo osebe, ki sicer nimajo izkazanega pravnega interesa, a bi lahko upravna odločitev bistveno vplivala na njihovo življenje ali delovne oziroma druge razmere. V ameriškem APA je opredelitev udeležencev v postopku zelo široka, stranka (angl. *party*, 551. člen) v upravnem postopku so vse osebe, ki iščejo ali imajo pravico do vključitve (angl. *right to be admitted*), ob procesni nesposobnosti ji je tudi zagotovljena pravna pomoč (angl. *right of legal guardian*, 552. člen APA). Več P. Craig v B. G. Peters in J. Pierre, nav. delo, str. 180, in W. Rusch, nav. delo, str. 6–7.

Glede zastopstva se pojavlja več vprašanj, npr. zastopanje opravilno nesposobne stranke (Up-1782/08-16 in U-I-166/08-8 z dne 18. junija 2009). Posebej je zanimiva omejitev postulacijske sposobnosti, in sicer jo ima samo oseba s pravniškim izpitom, saj »*obvezno pravno zastopanje pripomore k povečanju kakovosti sojenja*« (U-I-69/07 z dne 4. decembra 2008 in Up-736/04 z dne 9. novembra 2006). To je sicer v upravnih zadevah glede na velik obseg, neizogibnost in relativno enostavnost večine upravnih postopkov vprašljivo, vsekakor pa je mogoče z ustavnega vidika kritično oceniti odločitev sodišča, da zavrže vlogo, ker vložnik ni predložil dokazila o pravniškem izpitu, čeprav nesporno ve, da je ta izpit opravil. Kakršnekoli posebnosti področnih zakonov glede na ZUP, npr. o (ne)povračilu stroškov zastopanja, pa niso ustavno skladne, če zanje ni podan pravno utemeljen in razumen razlog razlikovanja (kot v davčnih zadevah po U-I-252/00 z dne 8. oktobra 2003). Glede vprašanja legitimacije je Ustavno sodišče torej skoraj vedno dosledno. Sicer glede razumevanja obsega pravnega interesa ostaja bolj ali manj zadržano, s čimer omogoča večji aktivizem pri tistih interesih, ki so pravno utemeljeni, a še neobstoječi.

3.5. Komunikacija: raba jezika, vpogled in dostop do podatkov, obveščanje in vročanje

Instituti obveščanja so orodje dialoga, ki naj v demokratični državi poteka med udeleženci v postopku. Gre za več institutov, kot so jezik, vpogled v spis, obvestila, vročanje. V okviru dobre uprave je predvsem pravica dostopa do podatkov danes v EU ključnega pomena in se praviloma obravnava vzporedno, ne (kot sprva) podrejeno pravici biti slišan. Omogoča namreč tudi učinkovito pravno varstvo in dostop do sodišča. Enako izhaja iz odločitve Ustavnega sodišča jeseni 2011, ki je povezano pritrtilno odgovorilo na obe obravnavani vprašanji, tj. (1) da je razumevanje pravice do pregleda dokumentov po 82. členu ZUP ločeno od vzporedne (materialnopravne) pravice dostopa do informacij javnega značaja po posebnem zakonu iz leta 2003 ter (2) da ima to pravico tudi morebitni stranski udeleženec oziroma oseba s pravnim interesom. V državah EU je še pogostejše kot pravica biti slišan pravica dostopa do podatkov le zakonska kategorija, čeprav večina zakonov pravico določa široko, npr. vključno z obveščanjem in vročanjem. Zato je pomen ustrezne razlage te pravice v ustavni razsežnosti, upoštevanje še omejitve pravice, v (ustavno) sodni praksi toliko pomembnejši. To izhaja tudi iz odločitve U-I-16/10 in Up-103/10 z dne 20. oktobra 2011, v kateri je sodišče štelo pravico do vpogleda v spis po 82. členu ZUP za samostojno posebno zakonsko pravico s specifičnim namenom v smislu 23. člena Ustave. S tem je procesni pravici zagotovilo raven materialnopravnega ustavnega varstva in potrdilo stališče teorije, da lahko tudi procesni sklep, izdan med potekom upravnega postopka, poseže v člove-

kovo pravico ali temeljno svoboščino. Zato bi bilo nevzdržno stališče, da mora prizadeti počakati do konca upravnega postopka in šele s pravnimi sredstvi zoper odločbo o glavni stvari izpodbijati tak vmesni sklep. Pravica seznanitve, vpogleda ali dostopa ima omejitve, a tudi po stališču ESČP restriktivne z omejitvijo načina vpogleda, ne pa seznanitve z relevantnim procesnim gradivom (tako po 82. členu ZUP in Up-220/05-10 z dne 29. marca 2007).

Vročanje je v praksi pogosto podcenjeno, a v demokraciji brez kafkovskega prizvoka izredno pomembno vprašanje. (Vsaj fiktivna) vročitev akta organa je namreč pogoj za nastanek pravnih posledic iz pisanja, pri čemer pa je način vročitve lahko ustavno skladno omejen (npr. z vročitvijo le z javnim naznanilom ali pooblaščenču, prim. Up-16/06-26 z dne 7. decembra 2006, U-I-50/08-16 in Up-2177/08-16 z dne 26. marca 2009). Povezava vročanja in zastopstva se pojavi tudi v zadevi Up-41/93 z dne 4. julija 1996 o odpovedi prebivanja, kjer je bila odločba vročena »prisilno postavljeni« soprogi stranke, zaradi česar je prišlo do zamude pri strankini vložitvi pritožbe. Toda Ustavno sodišče je nesporno ugotovilo, da so bili tako zastopanje brez pravne podlage in vse nadaljnje posledice nezakoniti. Ta primer plastično pokaže pomen pravilnega vročanja kot predpostavke rabe pravnih sredstev ter nastopa izvršljivosti, dokončnosti in pravnomočnosti. V obrazložitvah Ustavnega sodišča je včasih (glej Up-422/03-10 z dne 10. julija 2003), morda zaradi jezikovnega stila, zaslutiti dopuščanje popravka napak organov. Zato kaže poudariti, da naknadna vročitev ali dovolitev vpogleda v spis ne more pomeniti sanacije predhodnega neustavnega ravnanja, razen če se šele od tedaj šteje nastop pravnih učinkov oziroma teka (prekluzivnih) rokov za stranko.

Raba svojega jezika je poudarjena že na ravni EU oziroma po 6. členu EKČP, v luči varstva narodnih manjšin pa v slovenski Ustavi s posebnimi določbami 11., 61. in 62. člena. Zato mora organ posamezniku v postopku po odločbi Up-147/96 z dne 13. marca 1997 (8. točka obrazložitve) dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, vsakemu s priznanim pravnim interesom ne glede na status državljanstva. A v okviru enakega varstva pravic in pravice biti slišan so možne omejitve te pravice. Kot pravi sodišče (v zvezi z zakonom, ki ureja mednarodno zaščito, po odločbi Up-2177/08-16 z dne 26. marca 2009, 19. točka obrazložitve): *»Zato zgolj zato, ker prosilci ... niso upravičeni do celotnega prevoda upravne odločbe, še ni poseženo v pravico iz 62. člena Ustave.«* Iz Ustave namreč ne izhaja zahteva, da bi morali organi javne oblasti stranki omogočiti uporabo jezika, ki ga ta razume. Posebno varstvo je namenjeno osebam, ki jim je komuniciranje oteženo, kar je v odločbi U-I-146/07-34 z dne 13. novembra 2008, v zvezi s komunikacijo s slepo osebo v pravnem ali analogno upravnem idr. postopkih, sodišče izjemno izčrpno in proaktivno pojasnilo z upoštevanjem prakse ESČP. Posledica

te odločbe je bila leta 2010 dopolnitev vseh procesnih zakonov v Republiki Sloveniji v smislu pravic invalidov. Pravica do rabe jezika vključuje še tolmačenje, s katerim je tesno povezano vprašanje plačila stroškov. Pri tem kaže opozoriti, da zakonska ureditev praviloma loči med pravico rabe svojega neuradnega jezika in pravico do tolmača na eni strani ter bremenom plačila prevoda oziroma tolmača na drugi strani.

3.6. Adversarnost pri ugotavljanju in dokazovanju dejstev in dokazil za odločitev

Po kvantitativni analizi v preglednici 1 je očitno, da je glede na skupno vsoto odločb o pomenu pravice biti slišan zelo pereče vprašanje pri nas slišnost pri dokazovanju, saj se pojavlja neposredno v približno četrtini vseh izdanih odločb. V praksi je očitno sporno favoriziranje inkvizitornosti v razmerju do adversarnosti kot posebnosti upravnopravnega razmerja.²² V tem okviru kaže opozoriti na stališča (sicer v civilnih zadevah) po Up-2380/07 z dne 19. marca 2009, da velja pravica izjaviti se vključno za po uradni dolžnosti izvedene dokaze. V Up-216/99 z dne 19. decembra 2000 pa je navedeno stališče, da ima stranka v zakonsko določenih položajih pravico izkoristiti roke za procesna dejanja v celoti. Zato ni ustavno skladna zavrnitev zahteve za vrnitev v prejšnje stanje, češ da bi stranka lahko dejanje opravila še pred nastankom nepredvidljivega in neodvrnljivega vzroka za zamudo. Zlasti če gre za aktivno stranko, pravica biti slišan ne pomeni le pravice do vabljenja in udeležbe, ampak tudi pravico do postavljanja vprašanj pričam, sicer je možno, da se odločitev odpravi in postopek obnovi še leta od dokončnosti (glej Up-17/95 z dne 4. julija 1996). V tem primeru je sodišče proaktivno nadgradilo dotedanjo razlago obnovenega razloga (ne)udeležbe v postopku, češ da udeležba pomeni *de facto* aktivno sodelovanje, ne le *pro forma* statiranje.

V zvezi z dokazovanjem je sodišče sicer pogosto postavilo omejitve ali jih presodilo kot ustavno skladne. Npr. odločanje organa brez obravnave, čeprav bi po ZUP morala biti sklicana, samo po sebi ne vpliva na strankino pravico izjavljanja, če se lahko izrazi pisno ali ustno izven naroka ali je nujna koncentracija odločanja (odločbe U-I-213/03-26 z dne 12. januarja 2006, Up-758/06-25 z dne 6. decembra 2007, U-I-50/08-16 z dne 26. marca 2009). Pri tem je treba kljub skrajšanemu ali pospešenemu ugotovitvenemu postopku dejansko stanje ustrezno ugotoviti na predpisani stopnji materialne resnice (Up-1525/06-23 z

²² Po T. Jerovšek in G. Trpin, nav. delo, str. 86, ima načelo zaslišanja svoj temelj že v določbi 1. člena Ustave o demokratični državi. Stranki daje tri temeljne pravice: (1) udeleževati se ugotovitvenega postopka, (2) izjaviti se o vseh dejstvih in okoliščinah ter (3) izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in nasprotnih strank ter drugih udeležencev. Prim. European Parliament, nav. delo, str. 50, R. Lampe, nav. delo, str. 44–48. O navzkrižnem zaslišanju prič in izvedencev P. Craig v G. B. Peters in J. Pierre, nav. delo, str. 180.

dne 21. junija 2007). Zanimivo je še vprašanje dokazne moči dokazov, na ktere so podane pripombe strank, čeprav so te pripombe z ustavno skladnimi določbami področnega zakona prekludirane. Glede tega so mnenja deljena, nekateri zagovarjajo večje omejevanje, če je formalna omejitev zakonsko podprta in ustavno skladna, drugi več fleksibilnosti organov ter delovanje *in dubio pro reo* (prim. pritrdilno ločeno mnenje sodnika Fišerja k odločbi U-I-252/00 z dne 8. oktobra 2003). Vendar je v kar desetih ustavnih pritožbah v zvezi z državljanstvom in denacionalizacijo (npr. Up-368/01-9 z dne 11. decembra 2001) Ustavno sodišče jasno postavilo stališče, da je treba stranki dovoliti izpodbijanje pravnih domnev, kot so javne listine ali podatki iz uradnih evidenc, sicer je kršena pravica stranke biti slišan in celota njenih obrambnih jamstev.

3.7. Sklepne ugotovitve

Iz analize obravnavanih odločb je na splošno mogoče kritično ugotoviti, da slovenska Ustava in posledično naše Ustavno sodišče pravico biti slišan obravnavata včasih razmeroma formalistično oziroma prej podrejeno kot na isti ravni v primerjavi s po mednarodnih standardih primerljivimi načeli. Način in vsebina obravnave se namreč bolj ko ne omejujeta na enako varstvo pravic, kar je v primerjavi s prakso evropskih sodišč in teorijo podcenjeno. Evropsko razumevanje namreč v osnovi poudarja predvsem dvoje vrednostnih usmeritev, enakost in participacijo (ali vsaj udeležbo) strank, kar je tudi jedrni predmet sodne presoje zakonitosti (in primernosti) upravnih aktov. Naša Ustava enakost in sodni nadzor določa neposredno v več določbah, medtem ko je udeležba s pravico biti slišan manj izdelana. Po naši oceni pa je ta pravica enako pomembna in potrebna za razvoj ustavne demokracije, zakonitosti in legitimnosti oblasti ter dobre uprave. Uvodno domnevo raziskave, da slovenska ustavnosodna praksa pravico biti slišan v upravnih zadevah po zgoraj razdelanih izvoru in elementih razlaga skladno z načeli Sveta Evrope in EU, je tako mogoče pretežno potrditi, a ne v celoti. Ustavno sodišče naj bi zato v prihodnje glede na temeljno vlogo ustavnosti kot obrambe šibkejšega v (še zlasti upravnopravnem) razmerju pravico biti slišan proaktivno razvilo kot samostojno temeljno garancijo.²³ Gre za analognost kot v primeru koncepta sorazmerno-

²³ V tem pogledu lahko po modelu v delu C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 516, Ustavno sodišče RS povprečno umestimo med aktivne formaliste, ki zagotavljajo sodno korektno upravno delovanje (angl. *judicialised administration*), medtem ko so anglosaška sodišča in sodniki ob visoki stopnji aktivizma in nizki formalizma nosilci redefiniranja poštenosti (angl. *fairness redefined*). Podobno J. Ziller v G. P. Peters in J. Pierre, nav. delo, str. 173, C. Harlow in R. Rawlings, nav. delo, str. 495, poudarjajo vlogo sodišč glede njihovega (potrebnega) prispevka k naravnopravni postopkovni pravičnosti. O (potrebnem) aktivizmu sodišča za razvoj načel M. Pavčnik, nav. delo (2009), str. 35. Glej tudi poudarek o dometu zaveze temeljnih načel EU za nacionalna sodišča in upravne organe (M. Avbelj, nav. delo, str. 119 in nasl.).

sti, ki v Ustavi ni eksplicitno zapisan, a se je ravno skozi ustavnosodno prakso oblikoval kot avtonomno načelo, vključno z ustrežno metodologijo presoje ustavnosti. Samo celovito razumevanje pravice biti slišan oziroma koncepta obrambe lahko vodi v nadaljnji razvoj temeljnih demokratičnih in civilizacijskih vrednot.

4. SKLEP

Pravica biti slišan je nedvomno ena ključnih civilizacijskih pridobitev moderne demokracije. Zato mora ostati varovana na deklarativni in operativni ravni, k čemur nas zavezujejo tudi mednarodnopravni akti in razvoj. Kot lahko sklenemo na podlagi analize slovenske ustavnosodne prakse, je pri nas raven pravnega urejanja upravnih zadev razmeroma korektna, tako da z vidika ustavnosti presojeni zakoni za upravna področja kljub nekaj omejitvam ne posegajo v načelno raven pravice biti slišan. Več skrbi vzbuja pogosto protiustavno odločanje na nekaterih področjih, npr. notranjih zadev. Zato ustavnopravno varstvo pravice biti slišan pomeni pomembno varovalko, ki naj v prihodnje še bolj poudarjeno vrednostno napolnjuje pomen pravice biti slišan v upravnih razmerjih.

Literatura

- Vilko Androjna in Erik Kerševan: Upravno procesno pravo. GV Založba, Ljubljana 2006.
- Matej Avbelj: Sodno pravo Evropske unije. GV Založba, Ljubljana 2011.
- Beneška komisija, Venice Commission – European Commission for Democracy through Law: Stocktaking on the Notions of »Good Governance« and »Good Administration«, Study no. 470/2008, CDL-AD(2001)009, 2011, <www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)009-e.pdf> (16. 1. 2013).
- Mark Bevir (ur.) in drugi: The SAGE Handbook of Governance. Sage, Los Angeles, London, New Delhi, Singapur, Washington DC 2011.
- Janez Breznik (red.) in Erik Kerševan (red.) in drugi: Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2008.
- Janez Čebulj: Posebnosti ustavne pritožbe s področja upravnega prava, v: Ustavno sodstvo (M. Pavčnik (ur.) in A. Mavčič (ur.)). Cankarjeva založba, Ljubljana 2000, str. 301–321.
- European Parliament: Right to Defence and Fair Legal Procedures in the Member States and the Candidate Countries, Working paper. Bruselj 2001.
- Denis James Galligan, Richard H. Langan in Constance S. Nicandrou: Administrative Justice in the New European Democracies. Open Society Institute, Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford, Oxford 1998.
- Carol Harlow in Richard Rawlings: Law and Administration. Butterworths, London, Edinburgh, Dublin 1997.
- Dirk Heckmann (ur.) in drugi: Modernisierung von Justiz und Verwaltung. Boorberg, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2007.
- Wolfgang Hoffmann-Riem (ur.), Eberhard Schmidt-Assmann (ur.), Andreas Vosskuhle (ur.) in drugi: Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II), str. 461–522. C. H. Beck, München 2008.
- Wolfgang Hoffmann-Riem (ur.), Eberhard Schmidt-Assmann (ur.), Andreas Vosskuhle (ur.) in drugi: Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band II), str. 495–937. C. H. Beck, München 2012.
- W. John Hopkins: International Governance and the Limits of Administrative Justice: the European Code of Good Administrative Behaviour, v: New Zealand University Law Review, 22 (2007), str. 710–727.
- Tone Jerovšek (ur.) in Gorazd Trpin (ur.) in drugi: Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana 2004.

- Tone Jerovšek: Zakon o splošnem upravnem postopku z uvodnimi pojasnili. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999.
- Tone Jerovšek in Polonca Kovač: Upravni postopek in upravni spor. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2010.
- Polonca Kovač (ur.) in Gregor Virant (ur.) in drugi: Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2011.
- Polonca Kovač (ur.), Iztok Rakar in Matjaž Remic: Upravno-procesne dileme, 2. del – 120 vprašanj z odgovori in sodno prakso ter z uvodno študijo. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2012.
- Matevž Krivic: Varstvo ustavnih pravic v upravnih zadevah – po izkušnjah pri zastopanju tujcev, v: XVII. dnevi slovenske uprave, Fakulteta za upravo, Portorož 2010.
- Marina Künnecke: Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison. Springer, Berlin, New York 2007.
- Rok Lampe: Pravo človekovih pravic. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2010.
- Hanns Peter Nehl: Principles of Administrative Procedure in EC Law. Hart, Oxford 1999.
- Marijan Pavčnik: Teorija prava. Cankarjeva založba, Ljubljana 2001.
- Marijan Pavčnik (ur.) in drugi: Pravna država. GV Založba, Ljubljana 2009.
- B. Guy Peters (ur.) in Jon Pierre (ur.) in drugi: Handbook of Public Administration. Sage, London, Thousand Oaks, New Delhi 2011.
- Rajko Pirnat: Nekatera vprašanja ustavne pritožbe zoper upravne akte, v: Podjetje in delo, št. 5-6/1994, str. 701–705.
- Susan Rose-Ackerman (ur.) in Peter L. Lindseth (ur.) in drugi: Comparative Administrative Law. Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2011.
- Wolfgang Rusch: Administrative Procedures in EU Member States, v: Conference on Public Administration Reform and European Integration. SIGMA, Budva 2009, <www.oecd.org/dataoecd/49/34/42754772.pdf> (18. 1. 2013).
- Jürgen Schwarze: Judicial Review of European Administrative Procedure, v: Law and Contemporary Problems, 68 (2004), str. 84–105.
- Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, Statskontoret 2005, <www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (16. 1. 2013).
- Lovro Šturm (ur.) in drugi: Komentar Ustave Republike Slovenije in Dopolnitev A. Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju 2002 in 2011.

Lojze Ude: Posebni upravni in sodni postopki v novejši slovenski zakonodaji, v: *Podjetje in delo*, 6-7 (2000), str. 1375–1382.

Mirko Vintar (ur.), Maja Klun (ur.) in Alenka Kuhelj (ur.) in drugi: *Primerjalni pogled na delovanje izbranih področij javnega sektorja v Sloveniji*. Fakulteta za upravo, Ljubljana 2012.

Izvirni znanstveni članek

UDK: 35.077.3:342.565.2(497.4)

KOVAČ, Polonca: Pravica biti slišan v upravnih postopkih po slovenski ustavnosodni praksi**Pravnik, Ljubljana 2013, let. 68 (130), št. 3-4**

Prispevek obravnava pravico biti slišan kot ključno načelo pravic obrambe v demokratični državi, kot se izraža v teoriji, primerjalno v EU ter slovenski ustavnosodni praksi v upravnih zadevah. Razumevanje pravice biti slišan, ki temelji na človekovem dostojanstvu in enakem varstvu pravic, je v upravnih postopkih specifično zaradi nadrejenega javnega interesa in materialne resnice. Po drugi strani je pomen udeležbe strank toliko večji, kot je prikazano v prispevku z analizo okoli 40 odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije v zadnjih dvajsetih letih. Iz teorije in sodne prakse je mogoče razbrati več elementov pravice biti slišan, kot so vpogled v spis, obveščanje in vročanje, zastopanje, obrazložitev odločitve in pravno varstvo. Slovensko Ustavno sodišče pri razlagi teh načel in pravil deluje zmerno aktivno, kar omogoča nadaljnji vrednostno usmerjen razvoj pravice biti slišan v upravnih razmerjih.

Original Scientific Article

UDC: 35.077.3:342.565.2(497.4)

KOVAČ, Polonca: Right to Be Heard in Administrative Proceedings by Slovene Constitutional Judicial Praxis**Pravnik, Ljubljana 2013, Vol. 68 (130), Nos. 3-4**

The article discusses the right to be heard as a fundamental principle within rights of defense in democratic state, as seen in the theory, comparatively in the EU and Slovene constitutional judicial praxis in administrative matters. The notion of the right to be heard, arising from human dignity and equal protection of rights, is differing from criminal or civil proceedings due to primary protection of public interest and material truth. On the other hand, the meaning of parties to be involved in procedures is even higher, as illustrated by the analysis of approximately 40 decisions of the Slovene Constitutional Court in the last two decades. There are several origins and elements of the right to be heard, as access to the file, notification, assistance, reasoning, legal protection. The Court when interpreting thereof is moderately active, which enables further value based development of right to be heard in administrative matters.