

**Opravična št.:**

U-I-219/03

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2005:U.I.219.03

Akt:

Zakon o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/01) (ZRev), 36., 4. odst. 70. čl., 5. odst. 72. čl., 1. odst. 73. čl., 2. odst. 74. čl., 80., 81., 83. in 84. čl.

Tarifa o taksah in nadomestilih (Uradni list RS, št. 45/02), 3. odst. b) tč. tarifne št. 5

Izrek:

Člen 36, tretji odstavek 70. člena, peti odstavek 72. člena, prvi odstavek 73. člena, drugi odstavek 74. člena, 81., 83. in 84. člen Zakona o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/01) niso v neskladju z Ustavo. Prvi odstavek 80. člena Zakona o revidiranju se razveljavi. Tretji odstavek b) točke tarifne številke 5 Tarife o taksah in nadomestilih (Uradni list RS, št. 45/02) se razveljavi.

Evidenčni stavek:

Določbi Zakona o revidiranju po kateri Inštitut izreče pooblaščenemu revizorju oziroma revizorju opomin, če krši pravila revidiranja in ni pogojev za odvzem dovoljenja oziroma pogojni odvzem dovoljenja, ni mogoče očitati nedoločnosti in zato neskladja z 2. členom Ustave. Z razlago določb zakona je namreč mogoče ugotoviti, na podlagi katerih pogojev Inštitut izreče ukrep odvzema dovoljenja in na podlagi katerih pogojev izreče opomin.

Zgolj to, da zakonodajalec za različna pravna področja uzakonja posebne postopke za odločanje o pravicah in obveznostih, samo po sebi ne more biti v neskladju z načelom enakosti pred zakonom. Ker gre v primeru izpodbijane ureditve za specifičen postopek, ki zaradi svoje narave terja posebno učinkovitost, določbe zakona, s katerimi so procesna vprašanja urejena drugače, kot je splošna ureditev, niso v neskladju z načelom enakosti pred zakonom.

Ureditev, po kateri stranka v postopku pred Inštitutom po izteku roka za izjavo nima pravice navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov ne pomeni, da bi pristojni organ lahko še po tem, ko se je stranka izjavila, postopek vodil na podlagi dejstev, o katerih se stranka ni imela možnosti izjaviti, oziroma da bi izvajal dokaze, ki niso bili navedeni že v začetku.

Ureditev, ki pravico stranke do izjave omejuje samo na določen čas med postopkom je ustavno dopusten poseg v pravico do enakega varstva pravic, saj se z njim lahko doseže zasledovani cilj pospešitve in koncentracije postopka, poleg tega pa je teža posledic proporcionalna teži vrednosti zasledovanega cilja, saj ima stranka zadostno možnost, da se opredeli do vseh relevantnih vidikov zadeve.

Neizvedba naroka za ustno obravnavo v primerih, ko ta glede na okoliščine primera ni potreben, ne more vplivati na strankino pravico do izjave.

Iz pravice do pravnega sredstva ne izhaja, da bi morale biti "drugo pravno sredstvo" vedno zagotovljeno znotraj konkretnega postopka, temveč lahko funkcijo pravnega sredstva izjemoma opravi zahteva za preizkus odločbe v sodnem postopku. Zlasti to velja v primerih, ko instančno

odločanje ni v funkciji poenotenja upravne prakse. Zato je v primerih, ko o posameznih upravnih zadevah odločajo najvišji organi posameznih vej oblasti ali strokovni organi, ki so posebej v ta namen ustanovljeni z zakonom kot organi na prvi in zadnji stopnji, mogoče šteti upravni spor kot "drugo pravno sredstvo" v smislu pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, vendar pod pogojem, da se z njim še vedno zagotavlja temeljni namen instančnosti, kot ga zagotavlja ta človekova pravica - to je, da je to pravno sredstvo po svoji naravi enako učinkovito, kot bi bila pritožba v upravnem postopku. Če je takšno pravno sredstvo zagotovljeno, izključitev pritožbe zoper odločitev v upravnem postopku ne pomeni posega v 25. člen Ustave. Postopek sodnega varstva po določbah Zakona o revidiranju zadošča navedenim zahtevam, zato ureditev, po kateri proti odločbam Inštituta ni pritožbe, ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva.

Določitev posebej kratkega roka za sprožitev sodnega varstva ob tem, da pristojno sodišče ni zavezano, da mora v tem postopku postopati hitro, je prekomeren poseg v pravico do sodnega varstva. Zato je Ustavno sodišče razveljavilo določbo, po kateri je tožbo zoper odločbo Inštituta treba vložiti v roku osmih dni.

Ureditev po kateri tožnik v postopku sodnega varstva ne more navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov, z vidika enakopravnega obravnavanja strank ne posega v pravico do enakega varstva pravic. Z vidika pravice do izjave pa pomeni dopusten poseg v navedeno ustavno pravico. Stranka ima namreč zadostno priložnost, da se opredeli glede vseh relevantnih vidikov zadeve. Navedena ureditev tudi ni v neskladju s pravico do sodnega varstva.

Ureditev po kateri sodišče v postopku sodnega varstva odloča brez obravnave, sama po sebi ne vpliva na strankino pravico, da se izjavi, in zato s tega vidika ni v neskladju s pravico do enakega varstva pravic.

Izključitev pritožbe zoper odločitev Vrhovnega sodišča v postopku sodnega varstva, ko to odloča v t. i. upravnem sporu o zakonitosti odločbe, ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva. Vrhovno sodišče namreč odloča kot najvišje sodišče v državi v pritožbeni sestavi, izpodbijano odločbo pa preizkuša glede pravilnosti uporabe (materialnega in procesnega) prava, glede pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, pa le v tistem obsegu, kot je bilo dejansko stanje že ugotovljeno v upravnem postopku in v mejah tožbenega izpodbijanja.

Ustavno sodišče je razveljavilo določbo, ki predpisuje takso za posamezno dejanje v postopku nadzora. Ker iz zakona ne izhaja, da se tovrstno dejanje šteje za storitev, za katero se lahko določi taksa, za njeno predpisovanje ni zakonske podlage.

Geslo:

1.5.51.1.13.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis skladen - Z ustavo.

1.5.51.1.17.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Zakona.

1.5.51.1.17.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Razveljavitev - Podzakonskega predpisa.

3.9 - Splošna načela - Vladavina prava.

3.12 - Splošna načela - Jasnost in natančnost pravnih določb.

5.2 - Temeljne pravice - Enakost (14.2).

5.1.3 - Temeljne pravice - Splošna vprašanja - Zadržki in omejitve.

3.16 - Splošna načela - Sorazmernost.

5.3.13.18 - Temeljne pravice - Državljanске in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do

obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Enakost orožij (22, 14).

5.3.13.3 - Temeljne pravice - Državljsanske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dvostopenjska sodna pristojnost (25).

5.3.13.2 - Temeljne pravice - Državljsanske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dostop do sodišč.

5.3.13.16 - Temeljne pravice - Državljsanske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dokazna pravila.

3.13 - Splošna načela - Zakonitost.

1.5.5.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Odklonilna mnenja.

Pravna podlaga:

Člen 2, 14.2, 22, 23, 25, Ustava [URS]

Člen 21, 43., 45.3, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

K obravnavani zadevi je bila s sklepom Ustavnega sodišča z dne 12. 4. 2005 pridružena zadeva št. U-I-11/04 zaradi skupnega obravnavanja in odločanja.

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-219-03.pdf](#)

 [U-I-219-03LM.pdf](#)

 [U-I-219-03LM1.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-219/03-25

1. 12. 2005

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudi dr. Živka Berganta iz Ljubljane, ki ga zastopa Odvetniška pisarna Mayr & Pavlovič, o.p., d.n.o., Ptuj, in Marjana Pogačnika iz Ljubljane, ki ga zastopa Nevenka Šorli, odvetnica v Ljubljani, na seji dne 1. decembra 2005

odločilo:

1. Člen 36, tretji odstavek 70. člena, peti odstavek 72. člena, prvi odstavek 73. člena, drugi odstavek 74. člena, 81., 83. in 84. člen Zakona o revidiranju (Uradni list RS, št. 11/01) niso v neskladju z Ustavo.

2. Prvi odstavek 80. člena Zakona o revidiranju se razveljavi.

3. Tretji odstavek b) točke tarifne številke 5 Tarife o taksah in nadomestilih (Uradni list RS, št. 45/02) se razveljavi.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniku dr. Živku Bergantu, ki je pooblaščen revizor, je Slovenski inštitut za revizijo (v nadaljevanju Inštitut) izrekel opomin zaradi kršitev revidiranja in naložil plačilo takse za izdajo odločbe o opominu. Pobudnik izpodbija 36. člen, drugi odstavek 74. člena, 84. člen in prvi odstavek 80. člena Zakona o revidiranju (v nadaljevanju ZRev-1) ter tretji odstavek b) točke tarifne številke 5 Tarife o taksah in nadomestilih (v nadaljevanju Tarifa). Meni, da je 36. člen ZRev-1 v neskladju s členoma 2 in 14 Ustave. Določba naj bi bila ohlapna in naj bi omogočala arbitrarno odločanje. Za izrek opomina, ki se javno objavi, naj niti Zakon niti podzakonski akti ne bi določali kriterijev. Drugi odstavek 74. člena in 84. člena ZRev-1, ki izključujeta pritožbo zoper odločitev Inštituta in Vrhovnega sodišča, naj bi bila v neskladju s pravico iz 25. člena Ustave. Prvi odstavek 80. člena ZRev-1 naj bi bil v neskladju s pravico iz 23. člena Ustave, ker določa osemdnevni rok za vložitev tožbe na Vrhovno sodišče. Tako kratek rok za pripravo tožbe kot zahtevnega strokovnega opravila naj bi onemogočal pravico do sodnega varstva. Po pobudnikovem mnenju je izpodbijana določba Tarife v neskladju s 87. členom Ustave, ker Inštitut za tovrstno določitev takse nima zakonskega pooblastila. Pobudnik predlaga, naj Ustavno sodišče izpodbijane zakonske določbe razveljavi, izpodbijano določbo Tarife pa odpravi.

2. Pobudniku Marjanu Pogačniku je Inštitut z odločbo odvzel dovoljenje za opravljanje nalog pooblaščenega ocenjevalca vrednosti podjetij. Pobudnik izpodbija tretji odstavek 70. člena, peti odstavek 72. člena, prvi odstavek 73. člena, drugi odstavek 74. člena, prvi odstavek 80. člena ter člene 81, 83 in 84 ZRev-1. Meni, da je tretji odstavek 70. člena ZRev-1, ki izključuje pravico do vložitve zahteve za vrnitev v prejšnje stanje in pravico do izrednih pravnih sredstev, v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker naj zakonodajalec za drugačno ureditev postopka v primerjavi z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99 in nasl. – v nadaljevanju ZUP) ne bi imel stvarno upravičenega razloga. Iz istega razloga naj bi bile v neskladju z načelom enakosti vse izpodbijane določbe, ki urejajo poseben postopek pred Inštitutom in pred sodiščem. Petemu odstavku 72. člena in prvemu odstavku 73. člena ZRev-1, po katerem lahko stranka navaja nova dejstva in nove dokaze le določen čas oziroma po katerem se odloča brez naroka, očita neskladje z 22. členom Ustave. Meni, da omejujeta pravico stranke, da se izjavi, medtem ko ta omejitev za Inštitut ne velja; ker ni naroka, naj stranki tudi ne bi bila dana možnost, da je navzoča pri izvajanju dokazov. Zato naj bi bila stranka v neenakopravnem položaju, tako v postopku pred Inštitutom kot v postopku pred sodiščem. Pobudnik meni, da je položaj podoben tistemu, za katerega je Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-153/93 z dne 31. 3. 1994 (Uradni list RS, št. 21/94 in OdlUS III, 25) ugotovilo neskladje z načelom enakega varstva pravic, le da se omejitev ne nanaša na vrsto dokaznega sredstva, temveč na čas predlaganja novih dejstev in dokazov.

3. Izključitev pritožbe po drugem odstavku 74. člena ZRev-1 in po 84. členu ZRev-1 naj bi bila v neskladju s 25. členom Ustave. Tožba v upravnem sporu naj ne bi mogla nadomestiti pritožbe v upravnem postopku, saj naj stranka z njo ne bi mogla uveljavljati novih dejstev in predlagati novih dokazov. To naj bi pomenilo, da ji namesto pritožbe ni zagotovljeno drugo enako učinkovito pravno sredstvo. Prvi odstavek 80. člena ZRev-1 naj bi bil v neskladju s pravico do sodnega varstva in s pravico do pravnega sredstva. Zaradi zelo kratkega osemdnevnega roka za vložitev tožbe naj stranki v zapletenih in težkih zadevah ne bi bilo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo. Določbi 81. in 83. člena ZRev-1 naj bi bili v neskladju z 22. in s 23. členom Ustave. Brez možnosti navajati nova dejstva in predlagati nove dokaze naj ne bi bilo zagotovljeno učinkovito sodno varstvo. Ker naj bi šlo za strokovna vprašanja, o katerih naj sodišče ne bi imelo potrebnih znanj, naj sodišče brez ustreznega izvedenca ne bi moglo odločati o vsebinski pravilnosti izpodbijane odločitve. Določba 83. člena ZRev-1 naj bi onemogočala izvajanje dokazov, pri katerem bi bila stranka lahko navzoča, kar naj bi bilo v neskladju z načelom kontradiktornosti. Zaradi zatrjevanih omejitev ustavnih pravic naj bi bila izpodbijana ureditev v neskladju tudi s tretjim odstavkom 15. člena Ustave ter z načeli pravne države iz 2. člena Ustave. Po mnenju pobudnika za omejitve ustavnih pravic ne obstaja ustavno dopusten cilj, omejitve tudi niso nujne, primerne in sorazmerne. Pobudnik meni, da izpodbijana ureditev ne

zagotavlja pravičnega postopka in da je v neskladju tudi z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Zakonodajalec naj ne bi imel stvarnih razlogov, da je ureditev postopka drugačna od ureditve po ZUP oziroma po Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 in naslednji - v nadaljevanju ZUS). Zato naj bi bila ta ureditev samovoljna, ureditev naj tudi ne bi bila smiselna in ustrezna za zagotavljanje učinkovitejšega nadzora. Določbe, ki urejajo postopek pred Inštitutom, in 81. člen ZRev-1 naj bi Inštitutu omogočale samovoljno ravnanje. Ustavnemu sodišču predlaga razveljavitev izpodbijanih zakonskih določb.

4. Državni zbor na pobudi ni odgovoril.

5. Mnenje o pobudi Marjana Pogačnika je poslala Vlada. Meni, da je pobuda neutemeljena in predlaga njeno zavrnitev. Vlada uvodoma poudarja, da je razlog, zaradi katerega je opravljanje dejavnosti revidiranja in z njim povezanih storitev podvrženo zahtevam po izpolnjevanju posebnih pogojev glede izobrazbe, strokovnih znanj, predhodni pridobitvi dovoljenja za njeno opravljanje in stalnem nadzoru, poseben javni interes. Cilj revidiranja računovodskih izkazov naj bi bil pridobitev neodvisnega strokovnega mnenja o tem, ali ti podajajo resničen in pošten prikaz finančnega stanja in poslovnega izida pravne osebe, cilj ocenjevanja vrednosti podjetij, nepremičnin in strojev pa naj bi bil v pridobitvi neodvisnega, nepristranskega in strokovnega mnenja o vrednosti teh kategorij. Napačne ocenitve naj bi imele za posledico napačne knjigovodske evidence, napačne poslovne odločitve in posledično nastanek velike škode poslovnim subjektom. Zato naj bi bilo v javnem interesu, da to delo opravljajo osebe, ki razpolagajo z visokim strokovnim znanjem in izpolnjujejo strokovno-etične kriterije. Da ne bi prišlo do zmanjšanja zaupanja v nadzorne institucije, naj bi bili potrebni jasni in hitri postopki. Posebna vloga in pomen ocenjevanja naj bi bili razvidni iz pravil, ki jih mora ocenjevalec upoštevati pri svojem delu, in sicer mora ravnati v skladu s strokovnimi standardi ter kodeksom poklicne etike. Da bi se zagotovilo kvalitetno opravljanje teh storitev, je treba po mnenju Vlade zagotoviti stalen nadzor nad delovanjem ocenjevalcev in možnost učinkovitega ukrepanja v primeru kršitev. Nadzor je zaupan Inštitutu, ki odloča v postopku, kot ga ureja ZUP, razen če ZRev-1 določa drugače. Drugačen postopek naj bi bil določen zaradi specifičnosti vsebine, o kateri se odloča, kot tudi zaradi potrebe po hitrem in učinkovitem postopanju, zato naj ne bi nasprotoval načelu enakosti. Nekatere omejitve procesnih pravic strank, kot je izključitev instituta vrnitve v prejšnje stanje (tretji odstavek 70. člena ZRev-1), naj bi bile sorazmerne ciljem, ki naj bi jih zasledovale.

6. Vlada opozarja na napačno stališče pobudnika glede zatrjevane neenakopravnosti v postopku pred Inštitutom. Poudarja, da sme po 109. členu ZRev-1 Inštitut odločati o odvzemu dovoljenja samo zaradi tistih dejanj, ravnanj in okoliščin, zaradi katerih je izdal odločbo o začetku postopka za odvzem dovoljenja, in samo na podlagi listin in drugih dokazov, ki so bili navedeni v odločbi o začetku postopka. V zvezi z določbo ZRev-1, na podlagi katere odloča Inštitut praviloma brez naroka, Vlada opozarja na to, da gre pri ocenjevanju vrednosti podjetij za postopke, ki morajo biti v skladu s pravili stroke v celoti dokumentirani, kar naj bi izhajalo iz določb Slovenskih poslovno-finančnih standardov, ki med drugim urejajo vsebino poročila o ocenjevanju vrednosti podjetij. Poročilo naj bi bilo dokončno in naj ga po izdaji ne bi bilo več mogoče popravljati ali dopolnjevati. Če pooblaščen ocenjevalec krši standarde ocenjevanja in je zaradi tega mnenje o ocenjeni vrednosti napačno oziroma zavajajoče, lahko po mnenju Vlade Inštitut presoja o tem samo tako, da ugotavlja, ali dokumentacija, s katero razpolaga ocenjevalec vrednosti, in njegovo pisno poročilo podpirata dokumentirano ocenjeno vrednost. To naj bi bil tudi razlog za zahtevo po pisni predložitvi izjav, ker naj bi bili verodostojni le podatki iz listin in bi se morala stranka nanje sklicevati tudi na ustni obravnavi. Ta naj tudi ne bi bila izključena, saj jo drugi odstavek 73. člena ZRev-1 dopušča, če Inštitut presodi, da je potrebna zaradi razjasnitve zadeve ali ugotovitve odločilnih dejstev. Izključitev pritožbe zoper odločitev Inštituta (drugi odstavek 74. člena ZRev-1) naj ne bi bila v neskladju s 25. členom Ustave, saj je zoper odločitev Inštituta dovoljen upravni spor, ki je po mnenju Vlade učinkovito pravno sredstvo. Izključitev pritožbe

naj bi bila posledica posebnosti postopka odločanja Inštituta, v katerem o ukrepih nadzora odloča Strokovni svet kot najvišji strokovni organ za to področje. Da se zagotovi njegovo neodvisno odločanje, po mnenju Vlade njegove odločitve ne morejo biti podvržene instančnemu nadzoru drugega državnega organa, kot je npr. ministrstvo.

7. Z določitvijo kratkega roka za vložitev tožbe (prvi odstavek 80. člena ZRev-1) naj stranka ne bi bila prikrajšana za pravico do sodnega varstva, ker naj bi v teh postopkih nastopale osebe, ki so strokovnjaki na tem področju, zato naj kljub zapletenosti in strokovni zahtevnosti vsebine sestava tožbe ne bi bila tako zahtevna, da je ne bi bilo mogoče pripraviti v zakonskem roku. Vlada poudarja, da mora v skladu s pravili ocenjevanja vrednosti ocenjevalec pripraviti delovno datoteko za vsako nalogo, ki mora ob zaključku vsebovati točen prepis vseh pisnih poročil, korespondence, zabeležk ter primernih opomb, zaradi česar naj bi bilo navajanje novih dejstev in predlaganje novih dokazov brezpredmetno (81. člen ZRev-1). Iz enakih razlogov naj bi bila izključena tudi ustna obravnava v postopku pred sodiščem (83. člen ZRev-1). Glede na to, da v postopku sodnega varstva odloča Vrhovno sodišče, to je najvišje sodišče v okviru rednega sodstva, v senatu petih sodnikov, po mnenju Vlade 84. člen ZRev-1 utemeljeno izključuje pritožbo zoper sodno odločitev.

8. Inštitut se v odgovoru na pobudo dr. Živka Berganta v delu, v katerem ta izpodbija Tarifo, sklicuje na 54. člen ZRev-1, ki ureja stroške nadzora, ter na 33. člen ZRev-1, po katerem se za nadzor nad pooblaščenimi revizorji in revizorji (v nadaljevanju revizor) smiselno uporabljajo določbe 51., 52., 54., 56. in 58. člena ZRev-1. Na podlagi smiselne uporabe 54. člena ZRev-1 naj bi bilo tako v Tarifi predpisano pavšalno nadomestilo stroškov postopka nadzora tudi za primere, ko se ukrepa proti revizorju. To ukrepanje naj bi bilo namreč postopkovno ločeno od ukrepanja proti revizijskim družbam. Posledično naj bi tako zaradi različnih opravil, s katerimi se ugotavljajo različna pravna dejstva, nastali posebni stroški. Zato Inštitut meni, da je imel zakonsko podlago, da v Tarifi predpiše takso za izrek opomina revizorju in da je zato pobuda v tem delu neutemeljena.

B. - I.

9. Ustavno sodišče je pobudi sprejelo ter ju združilo zaradi skupnega obravnavanja in odločanja. Ker so bili izpolnjeni pogoji iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS), je nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

Presoja 36. člena ZRev-1

10. Člen 36 ZRev-1 se glasi: " Inštitut izreče pooblaščenemu revizorju oziroma revizorju opomin, če pooblaščen revizor oziroma revizor krši pravila revidiranja in ni pogojev za odvzem dovoljenja oziroma pogojni odvzem dovoljenja."

11. Pobudnik dr. Živko Bergant zatrjuje, da je citirana zakonska določba tako ohlapna, da omogoča arbitrarno odločanje, kar naj bi bilo v neskladju z 2. členom in z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Načelo jasnosti in določnosti predpisov kot eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave) zahteva, da so (splošne in abstraktne) zakonske rešitve jasne in nedvoumne. Pri zakonskih določbah, ki se glede na naravo vprašanja, ki ga urejajo, nanašajo na vnaprej določen oziroma določljiv krog fizičnih ali pravnih oseb, je toliko pomembnejše, da je vpliv takih določb na položaj teh oseb čimbolj predvidljiv. Zakonodajalec mora sprejeti jasne norme ter določiti njihovo vsebino. Nedopustno je, če prepušča določitev vsebine norme drugemu organu. Če norma ni jasno opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in s tem možnost arbitrarnosti državnih

organov (tako Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-302/98 z dne 14. 10. 1998, Uradni list RS, št. 72/98 in OdlUS VII, 187). Zato je glede na pobudnikovo zatrjevanje Ustavno sodišče preizkušalo skladnost izpodbijane določbe z 2. členom Ustave.

12. Opomin se izreče, če sta izpolnjena dva pogoja: 1) kršenje pravil revidiranja in 2) ni pogojev za odvzem ali pogojni odvzem dovoljenja. Kdaj gre za kršenje pravil revidiranja, je mogoče ugotoviti z razlago določb ZRev-1. Revidiranje računovodskih izkazov je preizkušanje in ocenjevanje računovodskih izkazov ter podatkov in metod, uporabljenih pri njihovem sestavljanju, in na podlagi tega izrek neodvisnega strokovnega mnenja o tem, ali so računovodski izkazi v vseh pomembnejših pogledih resničen in pošten prikaz finančnega stanja in poslovnega izida pravne osebe v skladu z računovodskimi standardi (1. člen ZRev-1). Pri tem mora revidiranje potekati tako, kot določa ZRev-1, v skladu s temeljnimi revizijskimi načeli in z drugimi pravili revidiranja, ki jih sprejema Inštitut, potekati mora v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja in mednarodnimi stališči o revidiranju, tako, kot določajo drugi zakoni, ki urejajo revidiranje posameznih pravnih oseb oziroma druge oblike revizije, in v skladu s predpisi, izdanimi na njihovi podlagi (2. člen ZRev-1). Revidiranje je torej treba opraviti v skladu s pravili revidiranja, njihovo spoštovanje nadzira Inštitut (3. člen ZRev-1). Pri tem zakonodajalec vsebine pravil revidiranja ni predpisal že v zakonskem besedilu, temveč je naslovnike napotil na določno opredeljena strokovna pravila, iz katerih je razvidno, kako je treba ravnati. Zakonodajalec se je glede na naravo pravil revidiranja lahko odločil za takšno ureditev, saj gre za pravila, ki so rezultat strokovnih dognanj.[1]

13. V 34. členu ZRev-1 določa, v katerih primerih Inštitut odvzame dovoljenje za opravljanje nalog revizorja. Pogojni odvzem dovoljenja se v skladu z določbo prvega odstavka 35. člena ZRev-1 lahko izreče le v primeru, ko je z odločbo izrečen odvzem dovoljenja, pa Inštitut hkrati izreče, da se ta pod določenimi pogoji ne izvrši. Pogojni odvzem dovoljenja je torej mogoče izreči samo v primerih, ko so po 34. členu ZRev-1 izpolnjeni pogoji za odvzem dovoljenja. Po 2. točki drugega odstavka 34. člena ZRev-1 Inštitut odvzame dovoljenje v primeru, ko revizor "krši pravila revidiranja in je zaradi te kršitve poročilo o revidiranju pomanjkljivo oziroma zavajajoče". Navedeno pomeni, da bo Inštitut na podlagi 36. člena ZRev-1 izrekel opomin kot blažji ukrep v primerih, ko bo prišlo do kršitve pravil revidiranja (prvi pogoj), ki ne bodo toliko vplivale na poročilo o revidiranju, da bi bilo to pomanjkljivo oziroma zavajajoče (drugi pogoj). V primeru, ko bo kršitev pravil imela takšne posledice, pa bodo izpolnjeni pogoji za izrek ukrepa odvzema dovoljenja. Z razlago navedenih zakonskih odločb je torej mogoče ugotoviti, na podlagi katerih pogojev Inštitut izreče ukrep odvzema dovoljenja in na podlagi katerih pogojev izreče opomin, zato jim ni mogoče očitati nedoločnosti. Glede na navedeno 36. člen ZRev-1 ni v neskladju z 2. členom Ustave.

B. - II.

Presoja tretjega odstavka 70. člena, petega odstavka 72. člena, 73. člena ZRev-1 in drugega odstavka 74. člena z vidika skladnosti z drugim odstavkom 14. člena Ustave

14. Tretji odstavek 70. člena se glasi: "(3) Ne glede na določbo drugega odstavka tega člena v postopku odločanja inštituta ni mogoče zahtevati vrnitve v prejšnje stanje, niti vložiti izrednih pravnih sredstev."

Peti odstavek 72. člena se glasi: "(5) Po izteku roka za izjavo stranka nima pravice navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov."

Prvi odstavek 73. člena se glasi: "(1) Inštitut odloča brez naroka."

Drugi odstavek 74. člena se glasi: "(2) Proti odločbam Inštituta ni pritožbe."

15. Po določbi drugega odstavka 70. člena ZRev-1 se za postopek odločanja Inštituta uporabljajo

določbe ZUP, če ni v tem zakonu določeno drugače. V določbah 70. do 76. člena ZRev-1 (in še v nekaterih drugih določbah) je zakonodajalec nekatera pravila postopka uredil drugače, kot so urejena v ZUP, s čimer je predpisal poseben upravni postopek. V naravi zakonodajnega urejanja je, da zakonodajalec v mejah svojih pristojnosti določa kriterije, po katerih bo pravne položaje med seboj razlikoval in nanje vezal različne pravne posledice.[2] Tovrstno razločevanje, s katerim zakonodajalec zasleduje dopustne cilje, je torej bistvena sestavina normodajne dejavnosti.[3] Zato zgolj to, da zakonodajalec za različna pravna področja uzakonja posebne postopke za odločanje o pravicah in obveznostih, samo po sebi ne more biti v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave. Z ZUP je zakonodajalec med temeljna načela Zakona uvrstil tudi načelo o njegovi subsidiarni uporabi (drugi odstavek 3. člena) in predvidel urejanje posebnih postopkov na pravnih področjih, kjer je to potrebno (prvi odstavek 3. člena). Vprašanje, ali je zakonodajalec posamezna vprašanja postopka uredil enako ali različno v primerjavi z ureditvijo v ZUP, pa je lahko predmet presoje o tem, ali je pri tem ravnal arbitrarno. Načelo enakosti pred zakonom ne zahteva, da bi moral zakonodajalec različna pravna razmerja urejati enako. Če so ta različna, to načelo zahteva tudi njihovo različno ureditev.[4]

16. Zadeve, o katerih odloča Inštitut, so specifične in se po svoji pravni naravi razlikujejo od drugih (praviloma) upravnih zadev, v katerih odločajo pristojni organi z uporabo določb o splošnem upravnem postopku. Gre za zadeve v postopku nadzora nad revidiranjem, v katerem se izrekajo tudi ukrepi nadzora. Glede na pomen, ki ga ima revidiranje računovodskih izkazov, je bistveno zaupanje v to, da je delo revizorjev opravljeno strokovno in na visoki ravni kakovosti. Ključen element, da se visoka raven kakovosti doseže, pa je prav učinkovit nadzor, ki tekoče opozarja na napake oziroma odpravlja njihove vzroke. Da se to lahko doseže, mora subjekt, ki opravlja ta nadzor, razpolagati s primernimi in z učinkovitimi sredstvi, s katerimi ohranja visoko raven zaupanja v delo revizorjev. Postopek nadzora nad revidiranjem je glede na navedeno po svoji pravni naravi poseben, posebnosti tega postopka pa so po oceni Ustavnega sodišča takšne, da lahko pospešijo postopek. Zato je zakonodajalec posamezna vprašanja postopka lahko uredil drugače od ureditve, ki jo vsebuje ZUP.

17. Izpodbijane določbe ZRev-1 torej zgolj zato, ker drugače urejajo posamezna vprašanja postopka, kot so ta splošno urejena, niso v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

Presoja petega odstavka 72. člena z vidika skladnosti z 22. členom Ustave

18. Po določbi prvega odstavka 72. člena ZRev-1 mora Inštitut stranko pozvati, naj se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembni za odločitev. Po drugem odstavku tega člena mora poziv vsebovati: 1) določno navedbo dejstev in okoliščin, o katerih naj se stranka izjavi, in dokazov, iz katerih ta dejstva izhajajo, 2) rok za izjavo, 3) pouk stranki, da mora izjavi priložiti listinske dokaze, če se nanje sklicuje, in opozorilo, da po preteku roka ne bo imela pravice navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov. Po tretjem odstavku navedenega člena lahko stranka v izjavi navaja dejstva, iz katerih izhaja, da dejstva in okoliščine, navedene v pozivu iz prvega odstavka tega člena, niso podani, in predlaga dokaze, s katerimi dokazuje obstoj zatrjevanih dejstev; če se stranka sklicuje na listinske dokaze, mora te dokaze priložiti izjavi. Petega odstavka 72. člena ZRev-1 ni mogoče razlagati zunaj konteksta, ki ga za odločanje Inštituta določajo vse določbe navedenega člena, pri čemer je treba upoštevati še druge zakonske določbe, ki so pomembne za posamezen postopek.[5] Iz navedene zakonske ureditve je razvidno, da mora Inštitut najprej predstaviti v celoti vsa dejstva in vse dokaze, ki po njegovem mnenju utemeljujejo uvedbo postopka. Stranka, zoper katero je uveden postopek, se ima pravico izjaviti o vseh navedenih dejstvih in vseh dokazih, navajati dejstva in predlagati izvedbo dokazov.[6] Iz petega odstavka 72. člena ZRev-1 izhaja le, da to lahko stori le do določenega roka, ne pa tudi kasneje. To pa ne pomeni, da lahko Inštitut še po tem, ko se stranka izjavi, postopek vodi na podlagi dejstev, o katerih se stranka ni imela možnosti izjaviti, oziroma da lahko izvaja tudi dokaze, ki

jih niti sam ni navedel že v začetku, niti jih ni predlagala stranka. Če bi po tem, ko se je stranka že izjavila o dejstvih in dokazih, Inštitut hotel ugotovljati nova dejstva in izvajati nove dokaze, bi moral znova postopati po določbi prvega odstavka 72. člena ZRev-1. Navedenih zakonskih določb ni mogoče razlagati drugače.

19. Določba petega odstavka 72. člena ZRev-1 naj bi bila v neskladju z 22. členom Ustave tudi zato, ker naj bi stranko zaradi časovne omejitve navajanja dejstev in predlaganja dokazov postavljala v neenakopraven položaj v primerjavi z Inštitutom. Iz pravice do enakega varstva pravic izhaja načelo o "enakosti orožij". To zahteva takšno ureditev postopka, ki zagotavlja enakopraven položaj strank, ki v njem nastopajo (odločba Ustavnega sodišča št. Up-39/95 z dne 16. 1. 1997, OdlUS VI, 71). Inštitut ni nasprotna stranka v postopku, temveč je organ, ki odloča po pravilih postopka, določenih v 70. do 76. členu ZRev-1,[7] v primerih, ki jih določa ta zakon. Zakonodajalec je v skladu z drugim odstavkom 121. člena Ustave prenesel na Inštitut javna pooblastila za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave (12. člen ZRev-1). Zato izpodbijana ureditev že zaradi tega ne more biti v neskladju z zahtevo po enakopravnosti strank v postopku, kot izhaja iz 22. člena Ustave.

20. Izpodbijana ureditev ni primerljiva s položajem, o katerem je Ustavno sodišče odločalo z odločbo št. U-I-153/93 (na katero se pobudnik sklicuje). Z njo je odločilo o ustavnosti izključitve nekaterih dokazov za nekatere izmed upravičencev do statusa in pravic civilnega invalida vojne, medtem ko je bilo drugim upravičencem takšno dokazovanje dovoljeno. Po izpodbijani ureditvi ima stranka pravico predlagati izvedbo vseh dokazov, omejena pa je v času, do katerega sme navajati dejstva in predlagati dokaze. Slednje pomeni, da Zakon uveljavlja t. i. prekluzijo glede navajanja dejstev in predlaganja dokazov.[8]

21. Ker 22. člen Ustave zagotavlja pravico stranke do izjave in torej pravico, da navaja dejstva in predlaga dokaze v svojo korist, je ureditev, ki to njeno pravico omejuje samo na določen čas med potekom postopka, poseg v navedeno pravico iz 22. člena Ustave. Zato je moralo Ustavno sodišče presoditi, ali je takšen poseg ustavno dopusten.

22. V primeru, ko zakonska ureditev posega v posamezno človekovo pravico, Ustavno sodišče dopustnost takšnega posega presoja z vidika obstoja ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave) in z vidika načela sorazmernosti (2. člen Ustave). Če Ustavno sodišče ugotovi, da gre za ustavno nedopusten poseg, ugotovi neskladje s človekovo pravico in ne z navedenimi določbami, ki urejajo načela za varstvo človekovih pravic. Zato ni bilo treba posebej odgovarjati na zatrjevano neskladje z 2. členom in s tretjim odstavkom 15. člena Ustave. Navedeno velja tudi za presojo drugih izpodbijanih določb.

23. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na ustavno dopustnem cilju (tretji odstavek 15. člena Ustave), je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje ustavno dopusten cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali gre za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: 1) ali je poseg sploh nujen (potreben); 2) ali je ocenjevanj poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; 3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Šele če poseg preneha vse tri vidike testa, je ustavno dopusten (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 dne 24. 10. 2003, Uradni list RS, št. 108/03 in OdlUS XII, 86).

24. Cilj predpisanega posega je v pospešitvi in koncentraciji postopka. Revidiranje računovodskih

izkazov zagotavlja resničen in pošten prikaz finančnega stanja in poslovnega izida pravne osebe. Ta prikaz je najhitreje dosegljiv in najcelovitejši vir informacij o delovanju gospodarskega subjekta na trgu. Tako je podlaga za odločanje gospodarskih subjektov in s tem posledično podlaga za določanje velikosti ponudbe in povpraševanja oziroma tržne vrednosti gospodarskega subjekta. Zato pomenijo revizijski podatki v bistvu varnostni mehanizem, s katerim se zagotavlja zaupanje uporabnikov podatkov (npr. vlagateljev, zaposlenih, dobaviteljev, kupcev). S tem se zmanjšuje poslovno tveganje oziroma zagotavlja razvoj v želeni smeri. Hkrati se s tem posameznemu gospodarskemu subjektu zagotavlja tudi določen in varen položaj na konkurenčnem trgu. Revidiranje računovodskih izkazov je tako pomemben mehanizem v tržnem gospodarskem sistemu. Učinkovit nadzor nad delovanjem revizorjev je zato potreben, da revidiranje lahko odigra svojo vlogo in da se ohranja zaupanje v delo revizorjev. Sestavni del učinkovitosti je tudi zahteva po tem, da se postopki odvijajo hitro. Zato se z izpodbijano ureditvijo zasleduje ustavno dopusten cilj. Da bi se ta cilj v postopku ukrepov nadzora nad revidiranjem dosegel, je nujno, da se možnost navajanja dejstev in predlaganja dokazov časovno omeji. Ker se s tem lahko doseže zasledovani cilj, je omejitev pravice iz 22. člena Ustave tudi primerno sredstvo.

25. Ali je teža posledic ocenjevanega posega proporcionalna teži vrednosti zasledovanega cilja, pa je odvisno predvsem od tega, ali je stranka imela zadostno možnost, da se izjavi o vseh relevantnih vidikih zadeve, pri čemer mora tudi sama prispevati k pospežitvi postopka. Glede na to, da Inštitut v pozivu stranki, naj se izjavi, vnaprej opredeli predmet obravnavanja, in da se stranka v danem roku lahko izjavi o vseh vprašanih ter navaja dejstva in predlaga izvedbo dokazov, je stranki v tem postopku dana možnost, da se opredeli do vseh relevantnih vidikov zadeve. Če tega brez svoje krivde ne more storiti, potem v konkretnem postopku nastopi položaj, na katerega je bilo opozorjeno že zgoraj in zaradi katerega bi Inštitut stranko moral ponovno pozvati, naj se izjavi, saj drugače glede na določbo tretjega odstavka 9. člena ZUP in 22. člena Ustave na dejstvih, o katerih se stranka ni mogla izjaviti, ne more utemeljiti svoje odločitve.[9] Če do tega pride, je to stvar uporabe prava v posamičnem postopku in stvar okoliščin vsakega posameznega primera. Zmotno je zato prepričanje pobudnika, da iz določb ZRev-1 izhaja ureditev, po kateri lahko Inštitut po tem, ko stranko pozove, naj se izjavi, odločanje v postopku utemeljuje na kakšnih dejstvih ali dokazih, ki stranki ne bi bili vnaprej predstavljeni. Izpodbijana ureditev torej predpostavlja, da se je stranka imela možnost izreči o vseh dejstvih in dokazih, ki jih je moral že v pozivu opredeliti Inštitut, zato je teža posega v pravico do enakega varstva pravic tudi proporcionalna zasledovanemu cilju. Glede na navedeno je poseg v človekovo pravico iz 22. člena dopusten, zato izpodbijana določba tudi s tega vidika ni v neskladju z 22. členom Ustave.

Presoja prvega odstavka 73. člena ZRev-1

26. Po določbi prvega odstavka 73. člena ZRev-1 odloča Inštitut brez naroka. Po določbi drugega odstavka tega člena lahko Inštitut ne glede na ureditev v prvem odstavku razpiše ustno obravnavo, če presodi, da je to potrebno za razjasnitev ali ugotovitev odločilnih dejstev. Če ZRev-1 ustne obravnave ne bi posebej uredil, bi se uporabljala določba prvega odstavka 154. člena ZUP, po kateri uradna oseba, ki vodi postopek, lahko razpiše ustno obravnavo, mora pa jo predpisati v zadevah, v katerih je udeleženi več strank z nasprotujočimi si interesi, ali kadar je treba opraviti ogled ali zaslišati priče ali izvedence.[10] V postopku nadzora nad revidiranjem računovodskih izkazov niso udeležene stranke z nasprotujočimi interesi. Kljub temu pa ostaja obveznost, da bo Inštitut moral razpisati ustno obravnavo, če bo to potrebno za razjasnitev zadeve ali ugotovitev odločilnih dejstev. K temu ga zavezuje določba drugega odstavka 73. člena ZRev-1. Ne glede na to, ali se ustna obravnavo izvede ali ne, pa je jasno, da se bo morala stranka v predpisanem času izjaviti o vseh dejstvih, navajati dejstva in predlagati dokaze. Zato sama izvedba naroka za ustno obravnavo v primerih, ko ta glede na

okolščine primera ni potreben, ne more vplivati na strankino pravico do izjave. Zato izpodbijana določba sama zase v pravico do izjave ne posega in zato s tega vidika tudi ni v neskladju z 22. členom Ustave.

Presoja drugega odstavka 74. člena ZRev-1

27. Po drugem odstavku 74. člena ZRev-1 proti odločbam inštituta ni pritožbe.

28. Navedena določba naj bi bila v neskladju s 25. členom Ustave. Ta določba zagotavlja pravico do pravnega sredstva tako, da je vsakomur zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Ustavno sodišče je v sklepu št. U-I-309/94 z dne 16. 2. 1996 (OdiUS V, 21) navedlo, da ta določba zagotavlja načelo instančnosti,[11] katerega bistvena vsebina je v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopenjskega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici ali obveznosti. To pomeni, da mora zakonodajalec v primeru, ko se o pravicah ali obveznostih odloča v upravnem postopku, zoper takšno odločitev predvideti pritožbo ali drugo pravno sredstvo.

29. O tem, ali je upravni spor "drugo pravno sredstvo" v smislu 25. člena Ustave, ni enotne ustavnosodne presoje. Tako je Ustavno sodišče v nekaterih odločitvah štelo, da je pod "drugim pravnim sredstvom" mišljena tudi pravica do upravnega spora.[12] V drugem primeru je štelo, da je izpolnjena zahteva iz 25. člena Ustave, ko je zoper odločbo Agencije za trg vrednostnih papirjev o odvzemu dovoljenja za opravljanje dejavnosti dovoljena pritožba, o kateri odloči Vrhovno sodišče.[13] Drugače pa je npr. v primeru izključenosti pritožbe zoper odločitev pristojnega organa Odvetniške zbornice o vpisu v imenik odvetnikov kljub temu, da je zoper odločitev dovoljen upravni spor, štelo, da gre za poseg v 25. člen Ustave in ugotavljalo, ali je ta ustavno dopusten.[14] Ob ugotovitvi o neenotnih stališčih do navedenega vprašanja v ustavnosodni presoji se je moralo Ustavno sodišče za naprej načelno opredeliti do tega, kako razlagati pojem "drugo pravno sredstvo" iz 25. člena Ustave. Pri tem je izhajalo iz tega, da gre lahko za dva različna pravna položaja.

30. Na eni strani je položaj, ko o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih odločajo prvostopenjski upravni organi, zoper njihove odločitve pa je dovoljena pritožba, o kateri praviloma odločajo pristojna ministrstva. Takšna ureditev je ne le v funkciji zagotavljanja človekove pravice iz 25. člena Ustave, temveč tudi v funkciji načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave,[15] saj omogoča, da se kršitve materialnega in procesnega prava odpravijo v okviru upravnega postopka, ne da bi bilo za to potrebno sodno varstvo. Na drugi strani pa imamo primere, ko v t. i. upravnih zadevah v najširšem pomenu te besede odločajo najvišji organi posamezne veje oblasti (npr. Vlada),[16] ali pa primere, ko v takšnih zadevah odločajo posebni organi, ustanovljeni z zakonom, ki so posebej strokovno usposobljeni za odločanje v posameznih vrstah zadev, kot je npr. po ZRev-1 Inštitut. Posebej v slednjih primerih bi glede na pravno naravo organa[17] in glede na vrsto zadev, o katerih odloča, dosledno zagotavljanje pravice do pritožbe zahtevalo ustvarjanje novih instančnih organov le v ta namen, pri tem pa bi takšno kopičenje pravnih sredstev zgolj podaljševalo postopke. Kopičenje pravnih sredstev samo po sebi namreč ne zagotavlja niti kvalitetnejšega niti učinkovitejšega varstva pravic. V nekaterih primerih zaradi posebnih znanj, ki se zahtevajo že za odločanje v postopku na prvi stopnji, pritožbenega organa sploh ne bi bilo mogoče oblikovati.

31. Iz ustavnega besedila, po katerem mora biti zagotovljena "pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva", izrecno ne izhaja zahteva, da bi moralo biti "drugo pravno sredstvo" vedno zagotovljeno znotraj konkretnega (v tem primeru upravnega) postopka, temveč omogoča tudi razlago,

po kateri lahko funkcijo pravnega sredstva izjemoma opravi zahteva za preizkus odločbe v sodnem postopku. Zlasti to velja v primerih, ko instančno odločanje ni v funkciji poenotenja upravne prakse. Zato je v primerih, ko o posameznih upravnih zadevah odločajo najvišji organi posameznih vej oblasti ali strokovni organi, ki so posebej v ta namen ustanovljeni z zakonom kot organi na prvi in zadnji stopnji, mogoče šteti upravni spor kot "drugo pravno sredstvo" v smislu 25. člena Ustave, vendar pod pogojem, da se z njim še vedno zagotavlja temeljni namen instančnosti, kot ga zagotavlja ta človekova pravica - to je, da je to pravno sredstvo po svoji naravi enako učinkovito, kot bi bila pritožba v upravnem postopku. Če je takšno pravno sredstvo zagotovljeno, izključitev pritožbe zoper odločitev v upravnem postopku ne pomeni posega v 25. člen Ustave.

32. Za postopek sodnega varstva se po drugem odstavku 77. člena ZRev-1 uporabljajo določbe ZUS, če ni s tem zakonom določeno drugače. Člen 82 ZRev-1 posebej določa, da sodišče preizkusi odločbo Inštituta v mejah tožbenega zahtevka in v mejah razlogov, ki so navedeni v tožbi, pri tem pa po uradni dolžnosti pazi na bistvene kršitve določb postopka iz tretjega odstavka 25. člena ZUS. V tožbi lahko stranka uveljavlja tako napačno uporabo materialnega in procesnega prava kot tudi to, da je bilo dejansko stanje nepopolno in napačno ugotovljeno. Torej lahko uveljavlja vse razloge, ki bi jih lahko uveljavljala tudi v pritožbi zoper upravno odločbo (prvi odstavek 237. člena ZUP). Zato je zanjo tožba v upravnem sporu glede obsega izpodbijanja enako učinkovito pravno sredstvo, kot bi bila pritožba v upravnem postopku.

33. Dokončne upravne odločbe so praviloma izvršljive. Tožba v upravnem sporu nima suspenzivnega učinka, če zakon ne določa drugače. Ker je v postopku odločanja Inštituta pritožba izključena, je odločitev Inštituta dokončna. Če bi bila s tem tudi izvršljiva, bi to lahko pomenilo, da je tožba v upravnem sporu manj učinkovito pravno sredstvo od pritožbe, ki ima praviloma odložni (suspenzivni) učinek. Vendar iz določb ZRev-1, ki se nanašajo na izvršitev odločb Inštituta (členi 120 do 122), izhaja, da je njihova izvršljivost vezana na pravnomočnost, torej na odločitev sodišča o tožbi zoper odločbo Inštituta. Šele z dnem pravnomočnosti odločbe o odvzemu dovoljenja za opravljanje nalog revizorja oziroma pooblaščenega ocenjevalca vrednosti premoženja namreč subjekt nadzora ne sme več opravljati tistih nalog, na katere se odvzem dovoljenja nanaša (prvi odstavek 122. člena ZRev-1). Prav tako Inštitut šele po pravnomočnosti odločbe o odvzemu dovoljenja oziroma izreku opomina javno objavi povzetek odločbe v strokovni reviji, ki jo izdaja (tretji odstavek 122. člena ZRev-1). To pa pomeni, da ima tožba suspenzivni učinek in je v obravnavanem primeru tudi s tega vidika enako učinkovito pravno sredstvo, kot bi bila pritožba.

34. Glede na navedeno izključitev pritožbe ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva, zato drugi odstavek 74. člena ZRev-1 ni v neskladju s 25. členom Ustave.

B. - III.

35. Izpodbijanim določbam prvega odstavka 80. člena ter 81., 83. in 84. členu ZRev-1 se očita neskladje z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker naj ne bi bilo razumnega razloga za drugačno ureditev posameznih vprašanj postopka od ureditve, ki velja za upravni spor. Navedene določbe niso v neskladju z načelom enakosti pred zakonom iz enakih razlogov, iz katerih tudi določbe ZRev-1, ki urejajo nekatera vprašanja postopka drugače kot ZUP, niso v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

Presoja prvega odstavka 80. člena ZRev-1

36. Prvi odstavek 80. člena se glasi: "Tožbo je potrebno vložiti v roku osmih dni."

37. Pobudnika ne oporekata temu, da je za vložitev tožbe predpisan rok. Zatrjujeta pa, da je rok osmih dni tako kratek, da jima zaradi zapletenosti zadeve ne zagotavlja niti pravice do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave niti pravice iz 25. člena Ustave. Sodno varstvo v tem primeru sicer opravlja tudi funkcijo pritožbe zoper odločbo Inštituta, vendar je hkrati tudi izvedba pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave, zato je Ustavno sodišče v nadaljevanju presojalo skladnost te določbe le z vidika pravice do sodnega varstva.

38. Ustavno sodišče je že v sklepu št. Up-549/02 z dne 3. 6. 2004 (Uradni list RS, št. 65/04 in OdlUS XIII, 92) sprejelo stališče, da je določitev prekluzivnega roka za sprožitev sodnega varstva poseg v pravico iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ki je pod določenimi pogoji ustavno dopusten.[18] Določitev osemdnevnega roka za vložitev tožbe v določbi prvega odstavka 80. člena ZRev-1 posega v pravico iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

39. Po kriterijih iz ustaljene ustavnosodne presoje (točka 20 obrazložitve te odločbe) je treba ugotoviti, da za določitev prekluzivnega roka za vložitev tožbe obstaja ustavno dopusten cilj. Zagotovitev jasnosti in gotovosti v medsebojnih pravnih razmerjih je v interesu vseh strank pravnega razmerja in v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), prav tako pa tudi v interesu učinkovitega sodnega varstva v celoti. Pri izpodbijani ureditvi se temu cilju pridružuje tudi potreba po hitrem in učinkovitem nadzoru nad revidiranjem računovodskih izkazov. Da bi se takšen cilj dosegel, je prekluzivnost rokov za vlaganje tožbe, pri čemer sta njihova dolžina in prekluzivni učinek jasno določena v zakonu, nujna. Nedvomno je to tudi primerno sredstvo, da se navedeni cilj doseže.

40. Zakonodajalec je z izpodbijano določbo določil posebej kratek rok za sprožitev sodnega varstva. Glede na pomen revidiranja in vlogo, ki jo ima nadzor nad izvajanjem teh opravil, bi zakonodajalec rok 30 dni, ki ga za vložitev tožbe določa ZUS, sicer lahko skrajšal. Vendar je treba upoštevati, da hkrati ni zavezal pristojnega sodišča, da bi v sproženem postopku sodnega varstva moralo postopati hitro.[19] Zato se v primerjavi s ciljem, ki ga omejitev zasleduje – to je zagotoviti hitro postopanje v postopkih izrekanja ukrepov, da se zagotovi učinkovit nadzor nad delom revizorjev in zaupanje v njihovo delo, izkaže tako urejen poseg v pravico do sodnega varstva za prekomeren.

41. Glede na navedeno je prvi odstavek 80. člena ZRev-1 v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave, zato ga je Ustavno sodišče razveljavilo.

Presoja 81. in 83 člena ZRev-1

42. Člen 81 se glasi: "Tožnik v postopku sodnega varstva ne more navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov."

Člen 83 se glasi: "Sodišče odloča brez obravnave."

43. Pobudnik Marjan Pogačnik zatrjevano neskladje izpodbijanih določb z 22. členom Ustave gradi na predpostavki neenakopravnega položaja v postopku pred Inštitutom. Da ureditev v postopku pred Inštitutom s tega vidika ni v neskladju z 22. členom Ustave, je bilo že obrazloženo. Prav tako je bilo odgovorjeno na pobudnikovo zmotno prepričanje, da je le stranka časovno omejena v navajanju dejstev in predlaganju dokazov, Inštitut pa ne. Zato z razlogi, ki so se glede postopka pred Inštitutom izkazali kot neutemeljeni, pobudnik tudi ne more utemeljevati neustavnosti določbe 81. člena ZRev-1. Neutemeljeni so tudi očitki o neenakopravnem položaju strank v postopku sodnega varstva. V sodnem postopku sta obe stranki, tokrat tudi Inštitut, v enakem pravnem položaju. Člen 81 ZRev-1 sicer res

izrecno določa, da "tožnik" ne more navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov. Vendar iz te določbe ne izhaja, da bi to lahko uveljavljala tožena stranka, to je Inštitut, v odgovoru na tožbo. Dejstva in dokaze, na podlagi katerih je tekel postopek pred Inštitutom, je moral namreč Inštitut po določbi prvega in drugega odstavka 72. člena ZRev-1 navesti, še preden je bila stranki dana možnost, da se o njih izjavi. Iz tega izhaja, da ta prepoved velja tudi za Inštitut. Zato tudi v postopku sodnega varstva, kot je urejen v ZRev-1, stranki nista neenakopravno obravnavani in torej zatrjevano neskladje z Ustavo ni podano.

44. Poudarjeno je že bilo, da je postopek sodnega varstva v izpodbijani ureditvi t. i. spor o zakonitosti izpodbijanega posamičnega akta,[20] kar pomeni, da Vrhovno sodišče na podlagi tožnikovih navedb preizkuša, ali je bilo v upravnem postopku pred Inštitutom pravilno ugotovljeno dejansko stanje ter v predpisanem postopku pravilno uporabljeno materialno pravo. Vrhovno sodišče torej ne bo ugotavljalo le morebitnih procesnih kršitev, kot navaja pobudnik, temveč bo v mejah tožbenega zahtevka preizkušalo odločitev Inštituta z vseh vidikov.[21] Ko zahteva preizkus zakonitosti odločbe Inštituta, pa je tožnik omejen tako, da v tožbi ne more navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov, torej tistih, ki jih ni navajal in predlagal že v postopku pred Inštitutom. Torej gre za prekluzijo glede navajanja dejstev in predlaganja dokazov, ki je poseg v njegovo pravico do izjave iz 22. člena Ustave, ki stranki zagotavlja, kot je bilo že navedeno, tudi pravico, da v postopku, v katerem zahteva varstvo svojih pravic, navaja dejstva in predlaga dokaze v svojo korist. Zato je bilo treba preizkusiti, ali je ta poseg dopusten.

45. Izpodbijana določba zasleduje isti cilj kot peti odstavek 72. člena ZRev-1. Da bi bil nadzor nad delovanjem revizorjev lahko učinkovit zaradi ohranitve zaupanja v njihovo delo, morajo postopki potekati hitro, še posebej glede na to, da so izrečeni ukrepi nadzora izvršljivi šele po pravnomočnosti odločbe o izrečenem ukrepu. Zato se z izpodbijano ureditvijo zasleduje ustavno dopusten cilj. Da bi se ta cilj dosegel, je nujno, da se možnost navajanja dejstev in predlaganja dokazov omeji tudi v sodnem postopku. Drugače tudi omejitev v postopku pred Inštitutom ne bi mogla doseči svojega namena. Ker se s tem posegom lahko doseže zasledovani cilj, je omejitev pravice iz 22. člena Ustave tudi primerno sredstvo. Ocenjevani poseg je tudi sorazmeren vrednosti zasledovanega cilja, saj je stranka imela zadostno priložnost, da se opredeli glede vseh relevantnih vidikov zadeve. Glede na navedeno je poseg v človekovo pravico iz 22. člena dopusten, zato izpodbijana določba ni v neskladju z 22. členom Ustave.

46. Glede na dopustnost omejitve pravice do izjave, s katero stranka vsebinsko uveljavi pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, izpodbijana ureditev tudi ne more biti v neskladju z navedeno človekovo pravico. Stranki je v tem postopku zagotovljeno sodno varstvo v obsegu, kot ga zagotavlja prvi odstavek 157. člena Ustave.

47. Člen 83 ZRev-1 naj bi bil v neskladju s pravico do izjave iz 22. člena Ustave (s pravico "biti slišan", kot jo imenuje pobudnik), ker onemogoča izvajanje dokazov, pri katerem bi bila stranka lahko navzoča, kar naj bi bilo nujna sestavina kontradiktornega postopka. Dejstvo, ali je pri odločanju o pravici ali obveznosti v posameznem postopku opravljena obravnava ali ne, samo po sebi na strankino pravico, da se izjavi, ne vpliva. Stranki v postopku je ta pravica zagotovljena tudi tako, da se lahko izjavi v pisni obliki. To možnost pa po izpodbijani ureditvi stranka ima. Zato je pobudnikov očitek o neskladnosti izpodbijane določbe z navedeno človekovo pravico neutemeljen. Prav tako neutemeljen pa je tudi očitek o tem, da naj bi bila določba neustavna zaradi onemogočanja izvajanja dokazov v navzočnosti stranke. V tem postopku sodnega varstva, ki je, kot je bilo že obrazloženo, postopek t. i. upravnega spora o zakonitosti upravne odločitve, se namreč dokazi ne morejo izvajati. Sodišče preizkuša zakonitost odločbe Inštituta in glede na naravo tega sodnega odločanja nima pooblastila za to, da bi samo ugotavljalo dejstva in izvajalo dokaze ter na tej podlagi samo odločalo o tem, ali naj se

posamezen ukrep nadzora izreče ali ne. Če bo Vrhovno sodišče ugotovilo, da je Inštitut napačno ugotovil dejansko stanje, da je bilo materialno pravo napačno uporabljeno ali da so bile v postopku storjene procesne kršitve, bo moralo izpodbijano odločbo odpraviti in zadevo vrniti Inštitutu v nov postopek oziroma bo odločilo v skladu s pooblastili iz 61. člena ZUS. Glede na navedeno izpodbijana določba ni v neskladju z 22. členom Ustave.

Presoja 84. člena ZRev-1

48. Člen 84 se glasi: "Proti sodbi oziroma sklepu, izdanem v postopku sodnega varstva, ni pritožbe." Izpodbijana določba naj bi bila v neskladju s 25. členom Ustave.

49. Iz dosedanje ustavnosodne presoje izhaja, da je Ustavno sodišče primere, ko je bila v sodnem postopku izključena pritožba, obravnavalo kot poseg v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Tako je npr. v odločbi št. U-I-221/00 z dne 9. 11. 2000 (Uradni list RS, št. 113/2000 in OdlUS IX, 258) ugotovilo, da pomeni izključitev pritožbe zoper odločitev Upravnega sodišča nedopusten poseg v pravico do pravnega sredstva. Vendar je šlo v konkretnem primeru za odločitev prvostopenjskega sodišča, ki ima pooblastilo, da samo ugotavlja dejansko stanje in na tej podlagi tudi odloča v t. i. upravnem sporu polne jurisdikcije.

50. V primeru izpodbijane določbe pa gre za bistveno drugačen pravni položaj. Po določbi 79. člena ZRev-1 v postopku sodnega varstva odloča Vrhovno sodišče v senatu petih sodnikov, to je v sestavi, v kateri sicer odloča o pritožbah zoper odločbe, ki jih je v upravnem sporu izdal senat Upravnega sodišča.[22] V tem postopku se v skladu z drugim odstavkom 77. člena ZRev-1 smiselno uporabljajo določbe ZUS, če ni z ZRev-1 določeno drugače. Iz določbe 81. člena ZRev-1, po kateri tožnik v postopku sodnega varstva ne more navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov, ter določbe 83. člena ZRev-1, po kateri sodišče odloči brez obravnave, je razvidno, da gre za t. i. upravni spor o zakonitosti odločbe in ne za t. i. upravni spor polne jurisdikcije. Za spor o zakonitosti odločbe je značilno, da je dejansko stanje ugotovljeno že v postopku pred pristojnim organom, ki je na ugotovljeno dejansko stanje uporabil materialno pravo in v predpisanem postopku izdal odločbo, ta pa je predmet izpodbijanja v sodnem postopku. V tem primeru sodišče preizkusi odločbo Inštituta tako glede pravilnosti uporabe (materialnega in procesnega) prava kot tudi glede pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, vendar le v tistem obsegu, kot je bilo dejansko stanje že ugotovljeno v postopku odločanja Inštituta in v mejah tožbenega izpodbijanja. Na tej podlagi Vrhovno sodišče v skladu s pooblastili, ki mu jih daje ZUS, tudi odloči. Glede na to in ker v postopku sodnega varstva odloča Vrhovno sodišče kot najvišje sodišče v državi (127. člen Ustave) v senatu petih sodnikov, kar glede na 12. člen ZUS pomeni, da odloča v pritožbeni sestavi, izključitev pritožbe zoper njegovo odločitev ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva. Zato 84. člen ZRev-1 ni v neskladju s 25. členom Ustave.

B. – IV.

Presoja tretjega odstavka b) točke tarifne številke 5 Tarife

51. Tretji odstavek b) točke tarifne številke 5 Tarife se glasi: "Taksa za izdajo odločbe o izreku opomina (36. in 69. člen ZRev-1) znaša taksa 50 točk."

52. Inštitut opravlja nadzor tako nad revizorji (prvi odstavek 33. člena ZRev-1) kot nad revizijskimi družbami (51. člen ZRev-1). Na podlagi drugega odstavka 33. člena ZRev-1 Inštitut pri nadzoru nad revizorji smiselno uporablja določbe 51., 52., 54., 56. in 58. člena ZRev-1, s katerimi je urejen nadzor

nad revizijskimi družbami, vključno s stroški nadzora. Tako je v zvezi s stroški določeno, da mora revizijska družba, kadar ji je izrečen ukrep nadzora, Inštitutu plačati pavšalno nadomestilo stroškov postopka (prvi odstavek 54. člena ZRev-1). Smiselna uporaba navedene določbe pomeni, da mora revizor, kadar mu je izrečen ukrep nadzora, Inštitutu plačati pavšalno nadomestilo stroškov postopka. Poleg navedenih stroškov lahko revizorja bremenijo še drugi stroški, saj je Inštitut (oziroma Svet Inštituta, 16. člen ZRev-1) pooblaščen, da določi Tarifo in ceno za storitve, ki jih opravlja. Vendar pri tem iz ZRev-1 ne izhaja, da se kot storitve, ki jih Inštitut opravlja, štejejo posamezna dejanja, opravljena v postopku nadzora, kot je npr. izdaja odločbe o izreku opomina.

53. Po določbi drugega odstavka 120. člena Ustave so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo (odločba št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 51) uprava ne sme izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu. Ta zahteva velja v celoti tudi za Inštitut, na katerega je pristojnost izdaje Tarife kot podzakonskega predpisa prenesena z javnim pooblastilom. Kot je razvidno iz prejšnje točke te obrazložitve, v ZRev-1 ni vsebinske podlage za določitev takse za odločbo o izreku opomina, torej je izpodbijana določba Tarife v neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo. Pri tem ni sledilo pobudnikovemu predlogu, naj izpodbijano določbo odpravi, saj je pobudnik zoper odločitev o taksi sprožil upravni spor, v katerem bo lahko dosegel odpravo škodljivih posledic, ki so mu nastale na podlagi neustavnega predpisa.

C.

54. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. in 43. člena ter tretjega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Janez Čebulj ter sodnice in sodniki dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, mag. Marija Krisper Kramberger, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk, Jože Tratnik in dr. Dragica Wedam Lukić. Prvo točko izreka je sprejelo soglasno, razen glede 36. člena ZRev-1, ki ga je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu; proti je glasoval sodnik Fišer, ki je dal odklonilno ločeno mnenje, in glede 84. člena ZRev-1, ki ga je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema; proti sta glasovala sodnica Modrijan in sodnik Ribičič, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Drugo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema; proti sta glasovala sodnica Modrijan in sodnik Fišer. Tretjo točko izreka je sprejelo soglasno.

Predsednik
dr. Janez Čebulj

Opombe:

[1]Glej točko 18 obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-251/00 z dne 19. 10. 2000 (Uradni list RS, št. 50/02 in OdlUS XI, 86).

[2]Šturm v Šturm L. (ur.) in drugi, Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 175: "Zakonodajalec je tisti, ki načeloma odloča, katere dejanske stane ali katera življenjska razmerja naj se v pravnem pogledu obravnavajo enako ali neenako. Samo tedaj, kadar zakonodajalec prekorači določene skrajne meje svojega prostega preudarka, (...) gre za ravnanje v nasprotju s splošnim načelom enakosti."

[3]Primerjaj sklep Ustavnega sodišča št. U-I-23/94 z dne 3. 10. 1994 (OdlUS III, 111) in odločbo št. U-I-300/97 z dne 12. 11. 1998 (Uradni list RS, št. 79/98 in OdlUS VII, 200).

[4]Glej tudi odločbo št. U-I-220/03 z dne 13. 11. 2004 (Uradni list RS, št. 123/04 in OdlUS XIII, 61).

[5]Po določbi drugega odstavka 107. člena ZRev-1 odloči Inštitut o začetku postopka za odvzem dovoljenja z odločbo, ki mora po tretjem odstavku tega člena vsebovati: 1) določen opis dejanja, ravnanj ali okoliščin, ki naj bi bile razlog za začetek postopka, 2) navedbo listin in drugih dokazov, na podlagi katerih je Inštitut zaključil, da obstaja utemeljen sum iz prvega odstavka tega člena, ter 3) obrazložitev odločitve o začetku postopka.

[6]Glej tudi 108. člen ZRev-1.

[7]V navedenih določbah so zajete skupne določbe o postopku pred Inštitutom, pri čemer je treba upoštevati, da Zakon pri posameznih postopkih, ki jih vodi Inštitut, vsebuje še druge določbe procesne narave.

[8]O prekluzijah glede navajanja dejstev in dokazov v nemški ureditvi in odločitvah nemškega zveznega ustavnega sodišča glej Galič A., Ustavno civilno procesno pravo, Ustavna procesna jamstva, Ustavna pritožba – meje preizkusa in postopek, GV Založba, Ljubljana 2004, str. 213-215.

[9]Na to, ali je bila stranki dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločbo, (3. točka tretjega odstavka 25. člena ZUS) pazi Vrhovno sodišče glede na določbo 82. člena ZRev-1 po uradni dolžnosti.

[10]Prvi odstavek 154. člena ZUP se glasi: "Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko po lastnem preudarku ali na predlog stranke razpiše ustno obravnavo, kadar je to koristno za razjasnitev stvari, mora pa jo razpisati v zadevah, v katerih sta udeleženi dve ali več strank z nasprotujočimi si interesi, ali kadar je treba opraviti ogled ali pa zaslišati priče ali izvedence."

[11]"Prav instančno odločanje zagotavlja, da bo materialna zakonodaja enotno in glede na razlike sorazmerno uporabljena v enakih in primerljivih upravnih stvareh." Jerovšek T. v Komentar Ustave Republike Slovenije, str. 275.

[12]Tako stališče je sprejelo npr. v odločbi št. U-I-46/92 z dne 9. 12. 1993 (Uradni list RS, št. 3/94 in OdlUS II, 117) in v sklepu št. Up-101/95 z dne 25. 3. 1996 (OdlUS V, 75).

[13]Tako v sklepu št. U-I-27/97 z dne 4. 2. 1999 (OdlUS VIII, 29).

[14]Odločba št. U-I-34/95 z dne 29. 10. 1997 (Uradni list RS, št. 73/97 in OdlUS VI, 138); enako v odločbi št. U-I-313/96 z dne 8. 4. 1999 (Uradni list RS, št. 36/99 in OdlUS VIII, 74) in odločbi št. U-I-220/03 z dne 13. 10. 2004 (Uradni list RS, št. 123/704 in OdlUS XIII, 61).

[15]Na to opozarja Jerovšek T. v zgoraj omenjenem delu na str. 274-275, ko pravi: "V sodnih postopkih je pritožba načeloma dovoljena. V upravnih stvareh pa imamo primere, ko je pritožba izključena. Izključitev omejuje ustavna delitev oblasti, ki izvršilni oblasti prav preko pritožbe omogoča poenotenje upravne prakse pri odločanju na prvi stopnji in s tem oblikovanje izvršilne politike na posameznem upravnem področju."

[16]Jerovšek, prav tam: "Izključitev pritožbe in njeno nadomeščanje z upravnim sporom tako prihaja v poštev, če je na prvi stopnji odločal drugostopenjski organ, ali Vlada ali Državni zbor ali občinski svet, ali v stvareh manjšega pomena, ali če je potrebno zagotoviti hiter postopek v nujnih stvareh, ali zaradi posebne zaščite javne koristi ipd."

[17]O tem, zakaj bi bilo glede na naravo Odvetniške zbornice Slovenije neprimerno, da bi o pritožbah zoper odločitve njenega pristojnega organa o vpisu v imenik odvetnikov odločalo Ministrstvo za pravosodje, glej v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-34/95.

[18]V odločbi št. Up-329/01 z dne 16. 5. 2002 (Uradni list RS, št. 49/02 in OdlUS XI, 119) je Ustavno sodišče presojalo stališče sodišč, po katerem se predlog za obnovo postopka oziroma pritožba obravnava samo v obsegu in iz razlogov ter glede na vsebino, kakor izhajajo iz vlog, ki so bile vložene pravočasno, to je do izteka zakonskega roka za njihovo vložitev. Ustavno sodišče je navedlo, da prekluzivni roki za vložitev pravnih sredstev predstavljajo poseg v pravico stranke, da se izjavi (22. člen Ustave), saj sodišče vloge oziroma dopolnitve pravočasno vložene vloge, ki navaja razloge ali dejstva, ki niso bila navedena v pravočasni vlogi, vložene po preteku takšnega roka, ne bo vsebinsko obravnavalo. V nadaljevanju je navedlo: "Določitev takšnih rokov pa je ustavno dopustna, saj služi zagotovitvi jasnosti in gotovosti v medsebojnih razmerjih in je s tem v interesu vseh strank pravnega razmerja, prav tako pa v interesu instituta učinkovitega sodnega varstva v celoti (23. člen Ustave).

Podan mora biti torej legitimen namen določitve prekluzivnega roka. Tako določeni roki tudi ne smejo biti pretirano kratki, saj bi se sicer praktično izenačili z odvzemom pravice do sodnega varstva."

[19]Tako na podlagi vložene tožbe v zadevi pobudnika dr. Živka Berganta pod št. G 18/2003 Vrhovno sodišče še ni odločilo, enako v zadevi pobudnika Marjana Pogačnika pod št. G 20/2003.

[20]Jerovšek T. v komentarju k prvemu odstavku 157. člena Ustave v že citiranem delu, str. 1060, navaja: "Ustava torej sama predvideva, da je upravni spor praviloma spor o zakonitosti dokončnega posamičnega akta, s katerim je državna uprava odločila o pravici posameznika, in ne zahteva, da bi moralo sodišče v vsakem upravnem sporu odločati v sporu polne jurisdikcije o sami pravici, o kateri je sicer pristojen odločiti upravni organ. Načelo delitve oblasti (...) na eni strani zahteva sodno kontrolo dela upravnizvršilne oblasti, na drugi strani pa zahteva, da sodna oblast izvršuje le svojo ustavno določeno funkcijo in ne prevzema hkrati upravnizvršilne državne funkcije. Če bi sodstvo kljub temu, da je o posamezni pravici odločil že upravni organ, na podlagi vložene tožbe zoper takšno odločitev vselej moralo kar avtomatično soditi v sporu polne jurisdikcije, potem ne bi šlo več za kontrolo upravnega odločanja, ampak za prevzem upravnega odločanja."

f21]Glede tega mora Vrhovno sodišče smiselno uporabiti ustrezne določbe ZUS, saj ZRev-1 teh vprašanj ne ureja.

[22]Drugi odstavek 12. člena ZUS.

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča, ki se mu razen v 2. točki, pridružuje sodnica Modrijan

1. V razmerah hude in izredno hitro naraščajoče preobremenjenosti Ustavnega sodišča, ko velika prizadevanja za povečanje produktivnosti njegovega dela vse bolj zaostajajo za vse večjim naraščanjem pripada[1], ob velikih zaostankih na rednih sodiščih in po obsodbi Slovenije pred ESČP v zadevi Lukenda zaradi systemske kršitve pravice do sojenja v razumnem roku in pravice do učinkovitega pravnega sredstva, bo gotovo eden od načinov iskanja prihranka časa in odpravljanja zaostankov tudi v zmanjševanju števila pravnih sredstev. Temu na načelni ravni ne gre oporekati, saj je očitno, da veliko število pravnih sredstev ob prislovični nagnjenosti današnjih generacij Slovencev k pravdanju, prispevajo k predolgemu trajanju postopkov. Poleg tega velja priznati, da gre v naslovni zadevi za poseben primer (revidiranje računovodskih izkazov), v katerem hitrost postopka izhaja iz narave stvari. Kljub temu je po mojem mnenju potrebno opozoriti na spornost odločitev, s katerimi Ustavno sodišče korenito odstopa od dosedanjih stališč glede vprašanj, ki se tičejo posegov v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave in testov za presojo, ali je poseg v konkretnem primeru v skladu z Ustavo. Ustavno sodišče se vse pogosteje poslužuje ocene, da v konkretnem primeru ne gre za poseg v pravico, temveč za zakonsko določitev načina izvrševanja neke ustavne pravice. Kadar pa oceni, da za poseg vendarle gre, se poskuša vse pogosteje izogniti uporabi strogega testa sorazmernosti in ga nadomestiti z blažjim testom arbitrarnosti. Moje mnenje je, da je naslovna odločba vnesla dodatne nedoslednosti in nejasnosti v že sicer nihajočo prakso presoje posegov in uporabe testov in da izbrani primer ni bil najbolj primeren za tovrstno spreminjanje stališč Ustavnega sodišča.

2. Preden pojasnim, kaj je po moji oceni v Odločbi, izdani v zadevi št. U-I-219/03, spornega, želim opozoriti na dobro stran navedene odločbe. Menim, da je razveljavitev prvega odstavka 80. člena Zakona o revidiranju in s tem razveljavitev izredno kratkega, osemdnevnega roka za vložitev tožbe, odpravila pomembno neravnovesje v postopku za kršitev revidiranja. Kratek rok, določen v 80. členu Zakona o revidiranju, je zakonodajalec predpisal v težnji, da bi bil postopek čim hitrejši, čim bolj učinkovit in čim bolj racionalen. Takšen cilj sam po sebi ne more biti sporen. Toda hitrost postopka ni mogoče naprtiti samo eni strani, prizadetemu, ki mora zahtevno tožbo oblikovati in oddati v izredno

kratkem roku s prekluzivnim učinkom. Zakon namreč organoma, ki odločata o pravicah prizadetega, torej Slovenskemu inštitutu za revizijo in Vrhovnemu sodišču, ne postavlja nobenih, niti orientacijskih rokov, v katerih naj bi sprejela svoji odločitvi. Poleg tega moramo upoštevati, da je tožba zoper odločitev Inštituta edino pravno sredstvo, ki ga ima prizadeti v obravnavanem postopku in se pri tem sooča s strokovno vsestransko usposobljenim Slovenskim inštitutom za revizijo v zadevi, ki utegne biti strokovno zapletena in usodna za delovanje prizadetega, v naslovni zadevi, za pooblaščenega revizorja dr. Živka Berganta. Ureditev, ki določa na eni strani kratek prekluzivni rok za prizadetega (ki se v praksi na sodiščih vseh ravni uveljavlja izrazito striktno in dosledno), na drugi strani pa ne določa niti orientacijskih rokov, v katerih naj organa, ki sprejemata odločitvi, odločita, je izrazito neuravnotežena in nesorazmerna in jo je Ustavno sodišče zato upravičeno razveljavilo.

3. Ustavno sodišče je sklenilo, da nista v neskladju z Ustavo določbi Zakona o revidiranju, ki izključujeta pritožbo zoper odločitev Slovenskega inštituta za revizijo (drugi odstavek 74. člena) in zoper odločitev Vrhovnega sodišča (84. člen). Če bi oba primera izključitev pritožbe presojali izolirano, bi bila taka odločitev Ustavnega sodišča zame morda sprejemljiva. Kombinacija vseh omejujočih določb z izključitvijo kar dveh pravnih sredstev, ki izhajata iz 25. člena Ustave in na način, ki odstopa od dosedanjih stališč Ustavnega sodišča glede razlage te ustavne določbe, pa je po mojem mnenju ustavno močno sporna. Izključitev pritožbe zoper odločitev Inštituta je Ustavno sodišče utemeljilo s tem, da ima prizadeti možnost sprožiti upravni spor, ki ga je šteti za drugo pravno sredstvo, "enako učinkovito, kot bi bila pritožba v upravnem postopku" (31. točka Obrazložitve). Ker je takšno sredstvo zagotovljeno, izključitev pritožbe po mnenju Ustavnega sodišča sploh ne pomeni posega v 25. člen Ustave. Ker do posega po mnenju Ustavnega sodišča sploh ni prišlo, se je s tem izognilo izvedbi testa, na podlagi katerega bi ugotavljalo razumnost oz. sorazmernost posega.

4. Vsebinsko podobno je Ustavno sodišče odločilo tudi glede izključitve pritožbe zoper odločitev Vrhovnega sodišča. Po mnenju Ustavnega sodišča v konkretnem primeru ne gre za pravi upravni spor, temveč za spor o zakonitosti odločbe, v katerem Vrhovno sodišče preizkusi odločbo Inštituta zgolj glede "pravilnosti uporabe (materialnega in procesnega) prava kot tudi glede pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, vendar le v tistem obsegu, kot je bilo dejansko stanje že ugotovljeno v postopku odločanja Inštituta in v mejah tožbenega izpodbijanja" (50. točka Obrazložitve). Zaradi tega in zato, ker Vrhovno sodišče v konkretnem primeru odloča v pritožbeni sestavi, izključitev pritožbe sploh ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva in ni v neskladju s 25. členom Ustave. Tudi v tem primeru je odločitev oblikovana tako, da zanjo ni potrebna izvedba nobenega testa; če posega ni, ni mogoče presojati, ali je v konkretnem primeru razumen oz. sorazmeren.

5. V času, ki ga imam na razpolago za pisanje tega ločenega mnenja glede na tempo odločanja Ustavnega sodišča ob koncu leta 2005, lahko le nakažem, v čem so moji pomisleki zoper takšno odločitev večine. Po mojem mnenju bi bilo zelo pomembno, da bi Ustavno sodišče izoblikovalo kriterije in merila, iz katerih bi bilo mogoče v naprej bolj ali manj zanesljivo ugotoviti, ali in v katerih primerih gre za poseg v ustavne pravice ter v katerih primerih je ustavnost tega posega dolžno presoditi na podlagi izvedbe katerega od testov, ki jih Ustavno sodišče uporablja. To pomembno prispeva k predvidljivosti odločitev Ustavnega sodišča in posledično k prepričljivosti in avtoriteti sprejetih odločitev. Brez takšnih kriterijev in meril, je mogoče Ustavnemu sodišču očitati, da lahko povsem arbitrarno odloča o tem, v katerih primerih bo sploh priznalo, da gre za poseg v neko ustavno pravico (in s tem o izključitvi izvedbe testov ustavnosti) in o tem, ali in kateri test bo v konkretnem primeru uporabilo. Najslabše je seveda, če vnaprej oblikovano mnenje o tem, da se test (ne) bo izšel, vpliva na to, ali ga bo Ustavno sodišče uporabilo ali ne. Oboje, odločanje, iz katerega ne izhajajo dovolj jasna in v naprej postavljena pravila in standardi presoje in merila za odločanje o tem, ali in kateri test bo uporabilo, je bilo v strokovnih razpravah že predmet kritik delovanja Ustavnega sodišča.

6. V svoji praksi je Ustavno sodišče velikokrat poudarilo velik pomen pravice do pritožbe. Pri tem je izhajalo iz prepričanja, da je pravica do pritožbe "temeljna pravica posameznika, ki izhajajoč iz načela zakonitosti (2. člen) in načela enakega varstva pravice (22. člen) karakterizira pravno državo" (dr. Tone Jerovšek, *Opredelitev in razmerje do drugih ustavnih določb*, v. *Komentar Ustave Republike Slovenije*, ur. dr. L. Šturm, FDŠ, Ljubljana, 2002, s. 274). Dr. Jerovšek poudarja, da je pravica iz 25. člena Ustave "ena od posebnih, specifičnih ustavnih pravic, zato za dopustnost posega vanjo ne zadošča zgolj to, da poseg ni bil uzakonjen arbitrarno, brez tehtnih razlogov. Poseg v to pravico je potrebno presojati po ti. strogem testu sorazmernosti". (Isto, s. 275.)

7. Ustavno sodišče je večkrat poudarilo, da je uzakonitev enostopnosti postopka, v katerem se odloča o pravici posameznika, poseg v njegovo osebno pravico iz 25. člena Ustave. Ustavno sodišče je na primer v zadevi št. U-I-309/94, o kateri je bilo odločeno 16. 2. 1996, zavzelo stališče, da je pravica do pritožbe samostojna ustavna pravica, ki ni zagotovljena že s sodnim varstvom, to je z možnostjo sprožitve upravnega spora. Poseg v to pravico je mogoč samo ob spoštovanju določbe tretjega odstavka 15. člena, ki je podlaga za izvedbo ti. strogega testa sorazmernosti. Šele, če se strogi test izide, če torej rešitev prestane test sorazmernosti, lahko Ustavno sodišče ugotovi, da poseg ne predstavlja kršitve pravice do pravnega sredstva (tako Ustavno sodišče na primer v zadevi št. U-I-34/95).

8. Ko Ustavno sodišče obravnava pomen upravnega spora, mu daje različno težo na mestu Obrazložitve, ki govori o izključitvi pritožbe zoper odločitev Inštituta za revizijo in drugačno na mestu, ki obravnava izključitev zoper odločitev Vrhovnega sodišča. V prvem primeru ocenjuje Ustavno sodišče, da je upravni spor enako učinkovito sredstvo, kot bi bila pritožba v upravnem sporu. To je ključni argument pri odločitvi Ustavnega sodišča, da izključitev pritožbe zoper odločitev Inštituta ne pomeni posega v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. V drugem primeru Ustavno sodišče poudari, da ne gre za pravi upravni spor, torej upravni spor polne jurisdikcije, temveč gre le za t. i. upravni spor o zakonitosti odločbe. Ta poudarek je v Obrazložitvi zato, da bi Ustavno sodišče utemeljilo, da je naslovni primer bistveno drugačen kot v zadevi št. U-I-221/00, v katerem je Ustavno sodišče ugotovilo, da pomeni izključitev pritožbe zoper odločitev Upravnega sodišča "nedopusten poseg v pravico do pravnega sredstva" (49. točka Obrazložitve). Ugotoviti velja, da je upravni spor polne jurisdikcije kot nadomestilo pravnega sredstva zoper odločitev Inštituta, za prizadetega ugodnejši kot upravni spor o zakonitosti. Zato je Obrazložitev protislovna glede poudarka, da gre v naslovnem primeru za upravni spor o zakonitosti akta.

9. Ko je Ustavno sodišče v zadevi, ki se je nanašala na primer, v katerem je na prvi stopnji odločala carinarnica, o pravnem sredstvu pa Senat za prekrške, je izrecno poudarilo, da gre pri odločanju Senata za spor polne jurisdikcije. Očitno je ta poudarek uporabilo za to, da bi utemeljilo sprejemljivost ureditve, ki je podobna naslovni v tem, da na prvi stopnji odloča organ, ki ni sodišče, na drugi pa Senat za prekrške, ki mu Ustavno sodišče priznava status sodišča: "... pravici do sodnega varstva je zadoščeno, če so odločitve drugih organov (v tem primeru carinskega) podvržene kontroli sodišča, ki ima polno jurisdikcijo in zagotavlja jamstva po prvem odstavku 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP)".

10. Dodatni razlog, da je Ustavno sodišče v zadevi št. U-I-221/00 poudarilo, da gre za spor polne jurisdikcije, je v tem, da se je sklicevalo na judikaturo ESČP o tem, da je z vidika EKČP sprejemljiva rešitev, ko je zoper odločitev nekega organa, ki ni sodišče, možna pritožba na sodišče, če gre za spor polne jurisdikcije. Gre za sodbo ESČP v primeru *Le Compte proti Belgiji* iz 1983. leta. Menim sicer, da je bil ta primer bistveno drugačen od tistega, ki ga je obravnavalo Ustavno sodišče, o čemer sem med drugim zapisal v Odklonilnem ločenem mnenju naslednje: "Na prvi pogled je očitno, da primera *Le*

Compte proti Belgiji ni mogoče primerjati z ureditvijo in prakso, ki velja za carinske prekrške v Sloveniji. V Belgiji je disciplinski postopek potekal na dveh stopnjah, medtem, ko je pri nas odločala carinarnica. V Belgiji imenuje predsednika pritožbenega sveta zdravniške zbornice belgijski kralj, medtem ko pri nas imenuje diplomiranega pravnika, ki vodi postopek o carinskih prekrških, vodja Republiške carinske uprave. Poleg tega ostaja sporno, ali je disciplinske prekrške sploh mogoče enačiti s kazensko obtožbo, o kateri govorita Ustava in Evropska konvencija o človekovih pravicah. Na to opozarjata tudi dva sodnika Evropskega sodišča v svojih ločenih mnenjih..." To pa ne zmanjšuje pomena, ki ga ESČP daje sporu polne jurisdikcije v primerih, ko na prvi stopnji ne odloča sodišče, temveč drug organ.

11. Ko Ustavno sodišče poudarja, da v naslovnem primeru ne gre za spor polne jurisdikcije, da bi utemeljilo, da ne gre za poseg v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, posredno sproža vprašanje, ali je takšna ureditev skladna z minimalnimi standardi, ki jih v svoji judikaturi določa ESČP. Tako se znajdemo med kladivom in nakovalom. Zato bi bil pravi izhod v izvedbi ustreznega testa ustavnosti.

12. Naj sklenem s stališčem, da gre pri izključitvi pritožbe zoper odločitev Vrhovnega sodišča za poseg v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, katerega ustavnost bi veljalo presojudati na podlagi strogega testa sorazmernosti, zato nisem mogel glasovati za odločitev Ustavnega sodišča, da 84. člen Zakona o revidiranju ni v neskladju z Ustavo. V vprašanje, kako bi se takšen test izšel, se mi v tem ločenem mnenju ni treba spuščati.

dr. Ciril Ribičič

Pridružujem se odklonilnemu ločenemu mnenju sodnika dr. Cirila Ribičiča v zvezi z odločitvijo Ustavnega sodišča, da 84. člen Zakona o revidiranju ni v neskladju z Ustavo.

Milojka Modrijan, l. r.

Opomba:

[1] Kljub veliki vnemi pri delovanju Ustavnega sodišča, pri katerem delo ustavnega sodnika vedno bolj spominja na delo za tekočim trakom, ni mogoče dohitevati povečanja pripada, ki je vse hitrejše. Do novembra 2005 je bilo vloženih 1163 novih ustavnih pritožb, rešenih pa je bilo v istem obdobju 798 ustavnih pritožb. To pomeni, da se zaostanek povečuje za več sto ustavnih pritožb letno, kar nujno vodi do še večjih zaostankov od tistih, s katerimi smo imeli opravka doslej.

Odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Fišerja, ki se mu glede 5. točke pridružuje sodnica Modrijan

1. Odločba št. U-I-219/03 je (kolikor je takšno rangiranje sploh dopustno) ena izmed pomembnejših, ki jih je Ustavno sodišče sprejelo v zadnjem času. Ne samo zaradi pomena zadeve same po sebi, čeprav tudi ta nedvomno ni od muh, temveč predvsem zaradi stališč, ki jih ta odločba vsebuje: v prvi vrsti imam v mislih stališča glede pravice do pravnega sredstva v upravnem postopku in v upravnem sporu. V tem delu sem glasoval za odločbo, ker se z njo v celoti strinjam, torej tako glede odločitve, kakor tudi glede razlogov, ki so navedeni v obrazložitvi; pritrtilnega ločenega mnenja k temu delu odločbe nimam namena pisati.

Tretja okoliščina, zaradi katere je zadeva vredna posebne omembe pa je ta, da se odločitev vklaplja v krog odločb, v katerih se je US ukvarjalo s t.i. sektorskimi regulatorji ali nadzorniki[1]. V tej zvezi je sodišče obravnavalo nekatere njihove pristojnosti, zlasti pa norme o postopku pred temi organi (in še nekatera druga vprašanja), vendar se doslej še ni izpostavilo vprašanje njihovega obstoja kot takega in njihove umestitve v pravno ureditev. S tem ne namigujem, da je ta sporen (čeprav ni dvoma, da je mogoče sektorske regulatorje ustavnoskladno urediti na različne načine), kritične misli se mi kot penalistu vzbujajo predvsem v zvezi z njihovimi kaznovalnimi (in širše represivnimi) pristojnostmi.

2. V konkretnem primeru se z odločitvijo US nisem mogel strinjati v tistem delu, v katerem se nanaša na presojo skladnosti 36. in 1. odst. 80. čl. Zakona o revidiranju (ZRev-1) z Ustavo. Za prvo od obeh citiranih določb je US ugotovilo, da ni v neskladju z Ustavo, drugo pa je, nasprotno, razveljavilo. Sam menim drugače: prva določba je v neskladju z Ustavo, medtem ko z drugo v kontekstu obravnavanega zakona ni nič narobe.

3. Člen 36 ZRev-1, ki določa, kdaj sme Inštitut za revizijo izreči pooblaščenemu revizorju ali revizorju opomin, naj bi bil po mnenju pobudnika tako ohlapen, da omogoča arbitrarno odločanje. Določba je bila izpodbijana s tega vidika in ne morebiti njen obstoj kot tak ali pravica Inštituta za revizijo, da ugotovljene kršitve sankcionira[2].

Določba je, kakorkoli jo že obračamo, kaznovalna, saj daje podlago za izrek sankcije, sicer najmilejše po citiranem zakonu, a vsekakor sankcije, ki pomeni nedvoumno moralno obsodbo tistega, kateremu je izrečena zaradi profesionalne napake, ki jo je napravil. Glede na to, da si morajo revizorji delo pridobiti na trgu storitev, končne posledice sankcije zelo verjetno ne bodo samo moralne.

Skladnost kaznovalnih določb z Ustavo bi bilo treba vselej ocenjevati zelo strogo. To velja tako za klasično kazensko pravo, širše za določbe v kaznovalnem pravu (npr. za prekrške) in tudi za vse določbe takšne narave, ki se pojavljajo v kateremkoli predpisu. Kaznovanje pomeni uporabo represije, v prvi vrsti klasične državne represije, ko gre za kaznovalno pravo. Njeni okviri so materialnopravno in še bolj procesnopravno dokaj natančno določeni z Ustavo. Poleg tega je kaznovalno pravo samo razvilo vrsto institutov, kavel in pravil, ki zmanjšujejo nevarnost napak in zlorab pri njegovi uporabi. Za kazensko pravo (manj za kaznovalno pravo) je, nadalje, značilno, da za njegovo uporabo skrbijo specializirani organi[3], med katerimi so razmerja načeloma jasna, kar v normalnih razmerah prav tako prispeva k višji stopnji pravne varnosti in zmanjšuje nevarnost zlorab ter napak. Končno, ni dvoma, da kazensko pravo v sodobnih demokratičnih družbah nima samo varstvene, temveč tudi vsaj enako pomembno garantno funkcijo.

Vse to (ali vsaj velika večina povedanega) ne velja za sektorske regulatorje (in za nekatere druge organe, ki so nosilci represivne oblasti, o katerih tokrat ni bil govor). Kaznovanje ni njihova primarna funkcija, temveč stranska[4], izvedena iz nadzora, ki ga izvajajo na področjih, ki so jim poverjena. Materialnopravne norme, na katerih sloni takšno sankcioniranje, so neredko premalo določne ali so kako drugače oporečne[5], postopek odločanja ni tipičen kaznovalni postopek in je pogosto premalo garantističen. Sankcioniranje je razpršeno, saj se vsak izmed teh organov ukvarja le s svojim ozkim področjem. Vsi ti problemi se izrazito kažejo v obravnavanem primeru. Nevarnost zlorabljanja represivnih pooblastil je večja tudi zaradi položaja, ki ga imajo sektorski regulatorji v sistemu oblasti in ki kar zadeva njihovo neodvisnost nedvomno ni primerljiv s pravosodnimi organi. Ko je govor o represivnih pristojnostih sektorskih regulatorjev, se često pozablja, da pri zakonodajalcu, pri nosilcih represivnih pooblastil po teh predpisih in tudi na splošno v javnosti, ni zadostne zavesti o tem, da gre v resnici za kaznovanje in da so njegove posledice lahko zelo hude, neredko hujše od posledic, do katerih bi lahko prišlo ob primerljivih kršitvah iz "pravega" kaznovalnega prava. Zaradi vsega tega bi

morali biti pri presoji določb, ki se nanašajo na represivno funkcijo sektorskih regulatorjev, še posebej previdni in strogi.

4. Izpodbijani 36. čl. ZRev-1 je ključna in pravzaprav edina[6] materialnopravna norma, ki opredeljuje opomin. Ta se izreče, kakor ugotavlja US, če sta izpolnjena dva pogoja, prvič, če je pooblaščen revizor ali revizor kršil pravila revidiranja in, drugič, kadar ni pogojev za odvzem dovoljenja (vključno s pogojnim odvzedom). Že prvi pogoj je lahko sporen, saj dejanski stan kršitve v zakonu ni dovolj določno opredeljen (kar pomeni, da ni *lex certa*), temveč pridemo do njega šele z razlago in z naslonitvijo na strokovna pravila[7]. Toda v tem delu bi pod določenimi pogoji še lahko pristal na razlago, ki jo je US opravilo v 12. in 13. tč. obrazložitve[8].

Pri opominu, pa čeprav gre za milejšo posledico ali sankcijo, je problem v tem, da iz zakona ni mogoče ugotoviti, v katerih primerih kršitve pravil revidiranja ni pogojev niti za odvzem dovoljenja niti za pogojni odvzem dovoljenja. Če je nekako še mogoče priti do vsebine kršitev, ki so pogoj za odvzem dovoljenja, pa v zakonu ni prav nobenih določb, ki bi omogočale razmejitev med primeri, pri katerih bi bili izpolnjeni pogoji za pogojni odvzem dovoljenja in med primeri, pri katerih ti pogoji niso izpolnjeni. Za nameček je določba 36. čl. ZRev-1 v nekakšnem subsidiarnem razmerju napram določbi 34. čl. ZRev-1, kar je za kaznovalno pravo nenavadno in povzroča dodatne težave. Zato naslovnik norme ne more vedeti, kdaj ga lahko doleti katera izmed možnih posledic (ali sankcij).

Ker položaj pooblaščenega revizorja ali revizorja po 36. čl. ZRev-1 po moji oceni ni predvidljiv v tisti meri, kakor bi bilo pričakovati za normo represivne narave, je ta določba nedoločna, omogoča arbitrarno odločanje in je zaradi tega v neskladju z 2. čl. Ustave.

5. Povsem drugačne pomisleke imam pri 1. odst. 80. čl. ZRev. Na prvi pogled se morda zdi celo, da gre za notranje nasprotje: če se pri presoji 36. čl. zakona zavzemam za strožje kriterije in bolj garantistično rešitev, mi utegne kdo oporekati, češ da bi mi morala biti bolj po godu tudi za prizadetega ugodnejša razveljavitev te določbe, katere neposredna posledica bo podaljšanje roka za vložitev tožbe v upravnem sporu. Vendar ne gre za to.

V tej zadevi so pobudniki izpodbijali vrsto določb, ki so se nanašale na postopek odločanja v posamičnih zadevah. Menili so, da so rešitve v neskladju s številnimi določbami Ustave, ki so procesnopravne narave in ki določajo položaj udeležencev v tem postopku. Oporekali so zlasti tistim, za katere so ocenjevali, da jim znižujejo raven procesnih pravic. US je za vse izpodbijane določbe, izvzemši za citirano, ugotovilo, da niso v neskladju z Ustavo.

Takšno stališče US je po moji presoji notranje neskladno. Na prvi pogled je jasno, da gre pri postopku odločanja znotraj Inštituta in v postopku sodnega varstva v konkretnem primeru za nek skrajšani in/ali poenostavljeni postopek. Že s hitrim pregledom določb od 70. do 84. čl. ZRev-1 najdem kakšen ducat rešitev (prav vse so izpodbijane!), ki očitno želijo pospešiti, poenostaviti in skrajšati postopek.

Tako v tem postopku:

- ni vrnitve v prejšnje stanje,
- niti ni izrednih pravnih sredstev (oboje 3. odst. 70. čl.),
- je predviden kratek rok za izjavo (2. tč. 2. odst. 72. čl.),
- je predvidena prekluzija za predložitev listinskih dokazov (3. tč. 2. odst. 72. čl.),
- Inštitut praviloma odloča brez naroka (1. odst. 73. čl.),
- proti odločbam Inštituta ni pritožbe (2. odst. 74. čl.),
- je v postopku sodnega varstva predvidena ena sama stopnja odločanja (79. čl.),
- rok za vložitev tožbe je kratek, bistveno krajši od roka za vložitev pritožbe v upravnem sporu; prav

tako je kratek tudi rok za odgovor na tožbo (80. čl.),

- v upravnem sporu prav tako velja prekluzija glede navajanja novih dejstev in novih dokazov (81. čl.),

- sodišče odloča brez obravnave (83. čl.),

- v upravnem sporu ni pritožbe (84. čl.).

Res pa je - in to je morda napaka zakonodajalca, vendar bolj lepotna, kot vsebinska - da *expressis verbis* nikjer ni določeno, da je ta postopek hiter in tudi niso določeni instruksijski roki, v katerih bi morala odločiti Inštitut in sodišče. Prav tako je žal res, da postopek v teh primerih, sodeč po trajanju postopkov v zadevah, iz katerih izhajajo pobude in za katere je US imelo dovolj podatkov, ni bil niti malo hiter, kakor bi po eni strani narekovala zasnova postopka in po drugi strani potreba, da se o spornih vprašanih hitro odloči.

Ko je US, kot rečeno, presojalo vse posamične konstrukcijske elemente skrajšanega in poenostavljenega postopka, ki je predviden v ZRev-1, je za veliko večino ugotovilo, da niso v neskladju z Ustavo. Svojo odločitev je obsežno, skrbno in prepričljivo utemeljilo. Le pri kratkem roku iz 80. čl. ZRev-1 se je odločilo drugače, zato me odločba v tem delu ne prepriča. Ocenjujem, da v kontekstu postopka, ki je zasnovan kot hiter in poenostavljen postopek, tudi za sporni rok ni treba, da bi bil daljši, kaj šele da bi bil zaradi tega v neskladju z Ustavo.

dr. Zvonko Fišer

Pridružujem se odklonilnemu ločenemu mnenju sodnika dr. Zvonka Fišerja v zvezi z odločitvijo Ustavnega sodišča, da se prvi odstavek 80. člena Zakona o revidiranju razveljavi (2. točka izreka).

Milojka Modrijan, l.r.

Opombe:

[1]GMed temi posebej omenjam odločbo št. U-I-220/03 z dne 13. 10. 2004 (Ur. l. RS, št. 123/04 z dne 18. 11. 2004 in OdlUS XIII, 61), z odklonilnim ločenim mnenjem sodnika dr. Janeza Čebulja in mojim ločenim mnenjem, ki se mu je pridružila sodnica dr. Dragica Wedam Lukić. Na to ločeno mnenje in tamkaj zapisana stališča, ki *mutatis mutandis* veljajo tudi za ta primer, še posebej opozarjam, ne da bi jih ponavljal.

[2]To opozorilo je potrebno za to, da bi razumeli, v kakšnem obsegu je izpodbijano normo presojalo US (gl. 11. tč. obrazložitve odločbe).

[3]Policija, ki odkriva kazniva dejanja, državno tožilstvo, ki kot organ pregona skrbi za politiko pregona v družbi, ter sodišča, katerih naloga je, da sodijo.

[4]V konkretnem primeru se to dobro vidi že iz dejstva, da izrekanje sankcij ni izrecno navedeno med nalogami in pristojnostmi instituta, temveč očitno spada med "druge naloge, določene z zakonom" (gl. 11. čl. ZRev-1). Zanimivo pri tem je, da niti nadzorna funkcija nad pooblaščenimi revizorji in revizorji ni izrecno navedena med nalogami in pristojnostmi instituta.

[5]Npr. tako, da so zelo podobne kaznivim dejanjem, zlasti pa prekrškom. Zato se pri njihovi presoji včasih ni mogoče znebiti vtisa, da želi zakonodajalec po "lažji" poti doseči kaznovanje za dejanje, za katerega bi storilca pravzaprav morali obravnavati v postopku zaradi prekrška ali zaradi kaznivega dejanja.

[6]Pri tem nisem spregledal, da se na nenavaden in zame sporen način navezuje na 34. čl. ZRev-1 (o tem takoj v nadaljevanju).

[7]Gre za ureditev, ki močno spominja na blanketne določbe v kazenskem pravu.

[8]Pri tem moram opozoriti, da sta lahko sporna tudi 34. čl. (Pogoji za odvzem dovoljenja za opravljanje nalog pooblaščenega revizorja in revizorja) in zlasti 35. čl. ZRev-1 (Pogojni odvzem dovoljenja); slednji zagotovo, kajti v zakonu ni prav nobenega kriterija za njegovo uporabo. Nobena od teh dveh določb ni bila izpodbijana.

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

Živko Bergant, Ljubljana

Datum vloge:

14. 11. 2003

Datum odločitve:

1. 12. 2005

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS, št. 118/2005 in OdlUS XIV, 88

Dokument:

US25445