

Znanstveni članek

DOI: 10.51940/2023.1.145-169

UDK: 351.95:342.7

Bruna Žuber, Aljoša Kalacanović***

Zloraba procesnih pravic v upravnem procesnem pravu

Povzetek

Prispevek obravnava zlorabo procesnih pravic v upravnem procesnem pravu. Namen prispevka je predstaviti dosednji razvoj zlorabe procesnih pravic v upravnem procesnem pravu ter na podlagi stališč teorije in sodne prakse nakazati smer nadaljnjega razvoja tega instituta. Raziskovalni cilj prispevka je tudi oblikovanje in predstavitev kriterijev za prepoznavo zlorabe procesnih pravic. Avtorja ugotavljata, da se bodo zaradi vse večje kompleksnosti procesnih in materialnih vidikov (upravno)sodnega odločanja upravni organi in upravno sodstvo v prihodnje še pogostejše srečevali s primeri zlorabe procesnih pravic, posledično pa se bodo oblikovala tudi vse natančnejša merila za prepoznavo in presojo zlorabe procesnih pravic.

Ključne besede

zloraba procesnih pravic, upravni postopek, upravni spor, sodna praksa, prepoznavanje zlorabe procesnih pravic.

* Docentka na katedri za upravno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, bruna.zuber@pf.uni-lj.si.

** Absolvent I. stopnje študija Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, aljosa.kalacanovic@gmail.com.

1. Uvod

Prispevek obravnava zlorabo procesnih pravic v upravnem procesnem pravu. Najprej podaja splošna teoretična izhodišča o zlorabi pravic in se opredeljuje do koncepta zlorabe pravic v slovenski pravni doktrini. Nato se s teoretičnega in praktičnega vidika osredotoči na zlorabo procesnih pravic v upravnem postopku in v upravnem sporu.

V upravnem postopku se oblikuje procesno razmerje med posameznikom in upravnim organom, ki odloča o posameznikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi. Zaradi enostranske in oblastvene narave odločanja je v upravnem postopku vzpostavljeno razmerje nadrejenosti upravnega organa nad stranko postopka. Drugače velja v upravnem sporu, kjer sta tožnik in toženec enakopravni stranki. Glede na navedeno je treba razumevanje instituta zlorabe procesnih pravic v upravnem postopku in upravnem sporu prilagoditi pravni naravi posameznega postopka. Na opredeljevanje zlorabe procesnih pravic v upravnem procesnem pravu deloma vpliva tudi približevanje pravil upravnega spora pravilom pravnega postopka, kar se kaže tudi v številnih novih stališčih sodne prakse. S primerjalnega vidika prispevek analizira zlorabo procesnih pravic v upravnem procesnem pravu v Italiji. Tako kot pri nas tudi v Italiji prepoved zlorabe (procesnih) pravic nikjer v zakonodaji ni izrecno določena, kljub temu pa je ta institut izjemno razvit tako na ravni teorije kot tudi prakse.

Namen prispevka je predstaviti dosednji razvoj zlorabe procesnih pravic v upravnem procesnem pravu ter na podlagi stališč teorije in sodne prakse nakazati smer nadaljnjega razvoja tega instituta. Raziskovalni cilj prispevka je tudi oblikovanje in predstavitev kriterijev za prepoznavo zlorabe (procesnih) pravic. Prispevek je zasnovan na delovni hipotezi, da je kljub odsotnosti splošnega pravnega pravila o prepovedi zlorabe procesnih pravic v upravnem procesnem pravu ta institut pri nas že uveljavljen in da lahko pričakujemo, da se bo tudi v prihodnje še intenzivneje razvijal tako na ravni doktrine kot tudi prakse. Metodološko so temeljna vsebinska izhodišča prispevka zasnovana na proučevanju normativne ureditve in znanstvene literature ter študiju sodne prakse. Z navezovanjem na ta izhodišča, s pomočjo primerjalne metode in na temelju induktivnega sklepanja podajamo stališča glede prihodnjega razvoja tega instituta.

2. Splošna teoretična izhodišča o zlorabi procesnih pravic

V rimskem pravu je veljalo splošno pravilo, da pravic ni mogoče zlorabiti.¹ Zgolj kot izjemo so dopuščali, da se v posameznih primerih pravica lahko zlorabi,² in poznali tudi institute za preprečevanje zavestnih zlorab procesnih pravic.³ Zametki sodobnega

¹ Kranjc, 2018, str. 174.

² Prav tam

³ Varanelli, 2009, str. 8–11.

pojmovanja zlorabe pravic segajo v 19. stoletje in sovpadajo z razvojem velikih evropskih kodifikacij civilnega prava. Pojem zlorabe pravice se je sprva štel kot zloraba materialno-pravnih premoženjskih pravic.⁴

Utemeljitev koncepta zlorabe pravic pomeni socialni pogled na pravice, ki ni več strogo individualističen, temveč narekuje, da pri izvrševanju pravic upoštevamo tudi pravice drugih.⁵ V razvoju instituta zlorabe pravic se je oblikovalo več teorij. Liberalistične teorije skladno z duhom časa niso dopuščale možnosti, da bi bilo pravice mogoče zlorabiti.⁶ Njihovo stališče opisuje maksima *Qui suo iure utitur, neminem laedit*.⁷ Izhajale so iz predpostavke, da kdor izvršuje pravico, ravna v skladu s pravom, njegova dejanja pa so dopustna.⁸ Druge teorije so zlorabo pravice dopuščale, razlikovale so se glede meril abstraktnega dejanskega stana zlorabe pravice, v splošnem pa so se delile na objektivne in subjektivne teorije.

2.1. Subjektivne in objektivne teorije zlorabe pravic

Subjektivne teorije o zlorabi pravice so se na doktrinarni ravni začele razvijati v Avstro-Ogrski in v Franciji.⁹ Zastopale so stališče, da pravico zlorabi tisti, ki ravna krivdno, in zato drugemu nastane škoda.¹⁰ Subjektivne teorije omejevanje posameznikove pravice priznavajo z vplivom morale na pravo, ko je podan krivdni odnos pravnega subjekta do izvrševanja pravice.¹¹ Da bi ugotovili, ali gre v konkretnem primeru za zlorabo pravice, se moramo vprašati po namenu storilca škodovati drugemu.¹² Subjektivne teorije torej temeljijo na deliktni (civilni) odgovornosti pravnega subjekta, pri čemer se poudarja naklep škodovati.¹³ Znotraj subjektivnih teorij sicer ni bilo konsenza, ali in kdaj za delikt zadoščata tudi *culpa lata* in *culpa levis*.¹⁴ Pavčnik ugotavlja, da slednje kaže na neobstoj istovetnosti med dejanskim stanom delikta in dejanskim stanom zlorabe pravice, s čimer se je pokazala nuja po večjem namenjanju pozornosti teleološki razlagi pravic.¹⁵ Največja slabost subjektivnih teorij je, da se čezmerno osredotočajo na dejanski stan delikta in da so zato preozke.

⁴ Dondi v Taruffo (ur.), 1999, str. 109–111; Berden, 2000, str. I–VI.

⁵ Dondi v Taruffo (ur.), 1999, str. 109–110; Pavčnik, 1986, str. 34–37. Josserand, 1939, str. 394–400.

⁶ Berden, 2000, str. I–VI.

⁷ Pavčnik, 1986, str. 26; Berden, 2000, str. I–VI.

⁸ Žuber, 2018, str. 41.

⁹ Pavčnik 1986, str. 42–47; Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010, str. 101.

¹⁰ Žuber, 2018, str. 41.

¹¹ Berden, 2000, str. I–VI; Pavčnik, 1986, str. 31–32.

¹² Pavčnik, 1986, str. 30–34; Berden, 2000, str. I–VI.

¹³ Pavčnik, 1986, str. 30–34.

¹⁴ Prav tam.

¹⁵ Prav tam, str. 39.

Objektivne teorije zlorabe pravic so se začele razvijati zaradi slabosti subjektivnih teorij in kot posledica nesoglasij v francoski pravni doktrini.¹⁶ Drugače kot pri subjektivnih teorijah je podstat objektivnih teorij utemeljena na družbeni solidarnosti.¹⁷ Izvrševanja pravice ne določa zgolj posameznikov subjektivni odnos, temveč je za to bistven namen pravice.¹⁸ Posameznik torej ne odgovarja samo tedaj, ko ravna protipravno, temveč tudi tedaj, ko izvršuje pravico »nepravilno«; kdor od njenega namena odstopa, jo zlorablja in je za svoje ravnanje odgovoren.¹⁹

Po objektivnih teorijah ima zloraba pravic tri elemente. Prvič, subjektivno ravnanje mora izhajati iz abstraktnega upravičenja, pri čemer mora meje upravičenja tudi preseči.²⁰ Tako za zlorabo pravice ne bo šlo samo v primeru, ko izpolni dejanski stan delikta.²¹ Drugič, pri izvrševanju abstraktnega upravičenja mora priti do konflikta dveh pravic, pri čemer subjektu, ki pravico zlorablja, ob njenem izvrševanju nastanejo manjše koristi od škode, ki jo prizadene nosilcu druge pravice.²² Tretji element pa je vrednostna ocena, kdaj in zakaj je bila posamezna pravica zlorabljena.²³ Vprašali se bomo, ali je pravica uporabljena v nasprotju z njenim namenom. Pri odgovoru na to vprašanje je treba upoštevati socialni namen konkretne pravice ter njeno tipično družbeno izvrševanje.²⁴

2.2. *Koncept zlorabe pravic v slovenski pravni doktrini*

Slovenski pravni red ne pozna splošne prepovedi zlorabe pravic, razen kolikor ta izhaja iz ustavnega načela pravne države (2. člen Ustave).²⁵ V slovenski pravni doktrini tudi ni enotnega stališča o tem, na podlagi katere teorije presoja, ali je izpolnjen dejanski stan zlorabe pravice. Pavčnik se zavzema za objektivno teorijo, ki temelji na objektivnih merilih presoje konflikta dveh medsebojno neizključujočih se pravic.²⁶ Svoje stališče ute-

¹⁶ Prav tam, str. 34.

¹⁷ Prav tam.

¹⁸ Prav tam, str. 34–37. Prim. Josserand, 1939, str. 394–400.

¹⁹ Žuber, 2018, str. 41.

²⁰ Pavčnik, 2019a, str. 177.

²¹ Pavčnik, 1986, str. 33–34; Pavčnik, 2019a, str. 179–180.

²² Pavčnik, 1986, str. 37.

²³ Prav tam.

²⁴ Pavčnik, 2019a, str. 178. Prim. Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010, str. 98; in Ude, 2020, str. 134.

²⁵ Pavčnik, 2019a, str. 176–178. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-85/16, Up-398/16 z dne 14. julija 2016, točka 14 obrazložitve. Prim. Žuber, 2017, str. 626–631.

²⁶ Pavčnik, 2019a, str. 177–178. Tako tudi Berden, 2000, str. I–VI.

meljuje z omejitveno klavzulo iz tretjega odstavka 15. člena Ustave Republike Slovenije,²⁷ po katerem so človekove pravice omejene zgolj s pravicami drugih.²⁸

Na drugi strani je glede zlorabe procesnih pravic mogoče zaznati tendenco po povezanju subjektivnih in objektivnih teorij o zlorabi pravic. Zobec zagovarja stališče, da iz drugega odstavka 11. člena Zakona o pravdnem postopku²⁹ (ZPP) izhaja *splošna prepoved šikane*,³⁰ čeprav so v teoriji širše sprejete objektivne teorije.³¹ Čeprav izhodiščno drži, da se subjektivne teorije objektivnim teorijam približujejo prek pravnih standardov (na primer vestnost in poštenje na področju civilnega prava³² oziroma poštena uporaba pravic iz 11. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP),³³ Zobec ne ponudi natančne utemeljitve, zakaj je treba v civilnem procesnem pravu upoštevati subjektivne teorije o zlorabi pravice. Dodatno se v zvezi s tem kot problematična kaže tudi dikcija *prepoved šikane*, saj pri šikani ne gre za zlorabo pravice, temveč za delikt (pravno kršitev).³⁴

Varanelli za pravdni postopek predlaga srednjo pot, po kateri bi se poleg objektivnih meril, kot je standard procesne skrbnosti, uporabil še subjektivni kriterij namena stranke škodovati.³⁵ Tudi po njegovem stališču ni videti doslednega razlikovanja med dejanskim stanom zlorabe procesnih pravic skladno z objektivno teorijo in dejanskim stanom šikane, ki ustreza deliktu. Ključna značilnost zlorabe pravice (s tem pa tudi zlorabe procesnih pravic) je namreč prav preplet protipravnega in pravnega ravnanja.³⁶ Varanelli spregleda, da je v drugem odstavku 11. člena ZPP namen drugemu škodovati zapisan kot alternativa ravnanja, usmerjenega k cilju, ki je v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji. Alternativna formulacija pogojev je namreč nujna zaradi razlike med intenzivnostjo sankcij, ki so posledica ravnanja v nasprotju s prvim oziroma tretjim odstavkom 11. člena ZPP.³⁷ V prispevku izhajamo iz objektivnega koncepta zlorabe pravic, saj ocenjujemo, da ga poleg siceršnje doslednosti in izčiščenosti utemeljujejo tudi relevantni ustavnopravni argumenti.

Za dejanski stan zlorabe pravice je značilno:

²⁷ Uradni list RS-I, št. 33/91 do 92/21.

²⁸ Pavčnik, 2019a, str. 177–178. Tako tudi Ustavno sodišče RS v zadevi U-I-85/16-15, Up-398/16-9 z dne 14. julija 2016, točka 14 obrazložitve. Prim. Pavčnik, 1986, str. 51–52; Grad, Kaučič in Zagorc, 2018, str. 747–750; in Kerševan v Avbelj (ur.), 2019, str. 126.

²⁹ Uradni list RS, št. 73/07 do 3/22.

³⁰ Ta dikcija odkazuje na uporabo subjektivnih teorij.

³¹ Zobec, 2009, str. 1369–1372.

³² Pavčnik, 1986, str. 38–40.

³³ Uradni list RS, št. 24/06 do 3/22.

³⁴ Pavčnik, 2019a, str. 180.

³⁵ Varanelli, 2009, str. 8–11. Prim. Zobec, 2009, str. 1369–1383.

³⁶ Pavčnik, 1986, str. 49.

³⁷ Tako tudi Zobec, 2009, str. 1369–1383.

- da nosilec izhaja iz pravno dopustnega abstraktnega upravičenja, ki ga konkretizira in materializira tako, da njegovo ravnanje presega meje upravičenja,
- da med dvema neizključujočima pravicama nastane konflikt,
- končna opredelitev o tem, kdaj in zakaj je bila posamezna pravica zlorabljena.³⁸

O zlorabi pravice na splošno govorimo:

- kadar subjekt izhaja iz abstraktnega upravičenja, vendar ga izvršuje tako, da posega v pravico, ki pripada drugemu,
- kadar se pravica uporablja v nasprotju z namenom, za katerega je bila ustanovljena,
- kadar je uporaba pravice popolnoma nerazumna in ne zasleduje legitimnega interesa oziroma
- kadar nekaj, kar imamo v rabi, preusmerimo v zlo(rabo).³⁹

Navedena teoretična izhodišča so splošno uporabljiva za prepoznavo zlorabe materialnih in procesnih pravic. Namen pravice ugotavljamo z namensko razlago, pri tem pa upoštevamo običajno izvrševanje pravice in njeno socialno funkcijo. Pri tem je treba že izhodiščno poudariti pomen restriktivne razlage prepovedi zlorabe procesnih pravic. Ustavna procesna jamstva, kot so pravica do izjave (22. člen Ustave),⁴⁰ pravica do sodnega varstva (23. člen Ustave) in pravica do pravnega sredstva (25. člen Ustave), so človekove pravice procesne narave, ki jih konkretizirajo področni zakoni. Vprašanje zlorabe procesnih pravic tako ne bo prišlo v poštev znotraj opredeljevanja dometa posamezne človekove pravice procesne narave, temveč v okviru vprašanja dopustnosti njenega omejevanja.⁴¹ Temelj za slednje pa je že omenjena omejitvena klavzula iz tretjega odstavka 15. člena Ustave, ki je skupaj z načelom sorazmernosti iz 2. člena Ustave objektivna podlaga za omejevanje človekovih pravic.⁴² Načelo sorazmernosti je ključno tudi v kontekstu razumevanja, da iz ustavnih procesnih jamstev za posameznika ne izhajajo zgolj pravice, temveč tudi obveznosti.⁴³ Država namreč posamezniku ne more zagotoviti poštenega postopka v razumnem roku ob nerazumnem vlaganju zahtev za izločitev sodnika, večkratne zamenjave pooblaščenca zaradi zavlačevanja postopka in drugega zapletanja postopka.⁴⁴ Tudi Ustavno sodišče je v svoji praksi že poudarilo, da je pospešitev in koncentracijo postopka mogoče doseči le ob ustrezni aktivnosti in odgovornosti strank v postopku

³⁸ Pavčnik, 2019a, str. 177–178.

³⁹ Glede opredelitve zlorabe pravice v teoriji glej: Pavčnik, 2019a, str. 177–181; Avbelj, 2005, str. 90–91; Žuber, 2018, str. 41.

⁴⁰ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-289/95 z dne 4. decembra 1997, kjer v točki 10 obrazložitve Ustavno sodišče prepoved zlorabe procesnih izvede iz *načela* enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS.

⁴¹ Barak, 2012, str. 19 in 71. Prim. Štefanec, 2018, str. 157.

⁴² Kerševan v Avbelj (ur.), 2019, str. 127. Kerševan in Androjna, 2018, str. 72–73.

⁴³ Galič, 2004, str. 264–265 in 301. Prim. Knez v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 567–570.

⁴⁴ Galič, 2004, str. 349–352.

in da je zato nujno, da zakonska ureditev strankam nalaga obveznost, da s skrbnim in odgovornim ravnanjem v postopku prispevajo h koncentraciji in pospešitvi postopka.⁴⁵

Zloraba procesnih pravic je lahko tudi civilni delikt, za katerega lahko oškodovalec (denimo stranski udeleženec v upravnem postopku ali stranka v kontradiktornem upravnem postopku) zahteva povračilo škode.⁴⁶ Možina ugotavlja, da je za deliktno odgovornost za zlorabo pravice treba izkazati naklepno zlorabo pravice z izključnim namenom škodovati drugemu.⁴⁷ Ker se dejanski stan delikta ne prekriva z dejanskim stanom zlorabe pravice, naklepna izvršitev zlorabe procesnih pravic pomeni šikano, kar ustreza civilnemu deliktu. Za samo zlorabo procesnih pravic pa po Pavčnikovem stališču zadošča tudi malomarnost.⁴⁸ Plauštajner ugotavlja, da v kontekstu odškodninske odgovornosti zaradi zlorabe procesnih pravic v upravnih postopkih slovenska pravdna sodišča ne upoštevajo objektiviziranih meril ravnanja, temveč se opirajo na subjektivne teorije o zlorabi pravice.⁴⁹ Takšno stališče sodne prakse je pravilno, saj je dejanski stan delikta izpolnjen le, če se izkaže krivda stranke, ki šikanozno izvršuje svoje procesne pravice.

3. Zloraba procesnih pravic in upravno(sodno) odločanje

3.1. Normativne podlage zlorabe procesnih pravic v upravnem postopku in upravnem sporu

Procesne pravice se lahko zlorablajo na različne načine, na primer kot kršitve resničnosti (primeri lažnih izjav in navedb, zavestno navajanje neresničnih podatkov), kot izkoriščanje procesnih pravic zgolj zaradi zavlačevanja in oteževanja postopka (izogibanje vročitvam, vlaganje pravnih sredstev z namenom odložiti nastop dokončnosti oziroma pravnomočnosti, zaporedni in neutemeljeni predlogi za izločitev odločevalcev oziroma izvedencev, predlaganje številnih dokazov, ki jih ni mogoče izvesti v razumnem času), kot zloraba pravice do pravnega sredstva oziroma do sodnega varstva (vlaganje očitno neutemeljenih tožb, pritožb), v obliki nedovoljenih žalitev, kot namerno škodovanje drugemu, kot izogibanje kogentnim pravilom o pristojnosti (dejanja, usmerjena v obid kogentnih pravil o pristojnosti).⁵⁰ Zakonodajalca zavezuje pozitivna obveznost zagotavljati mehanizme, ki preprečujejo zlorabo procesnih pravic, pri čemer pa se ti mehanizmi pogosto dojemajo kot administrativne ovire, ki so sami sebi namen.⁵¹

⁴⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-2443/08 z dne 7. oktobra 2009.

⁴⁶ Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010, str. 107–109. Možina, 2022, str. 19; Pavčnik, 2019a, str. 178–180.

⁴⁷ Možina, 2022, str. 19.

⁴⁸ Pavčnik, 2019a, str. 178–180.

⁴⁹ Plauštajner, 2017, str. 16.

⁵⁰ Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010 str. 103.

⁵¹ Kovač in Remic, 2014, str. 21.

V ZUP je prepoved zlorabe procesnih pravic uvrščena med temeljna načela postopka, kjer je v 11. členu določeno, da so stranke dolžne govoriti resnico in pošteno uporabljati procesne pravice. Ureditev prepovedi zlorabe pravic v obliki pravnega načela pomeni, da je pri razlagi procesnih pravil to načelo treba uporabiti kot vrednostno merilo.⁵² Načelo prepovedi zlorabe pravic organu na splošni ravni omogoča, da določi izjemo od pravila in ne upošteva posameznega procesnega dejanja stranke, če je bilo to izvršeno v nasprotju z namenom procesnega upravičenja.⁵³ Sodna praksa in doktrina še nista ponudili izčrpnješe analize interpretacijske vrednosti načela prepovedi zlorabe procesnih pravic v upravnem postopku, kar v praksi povzroča nekaj negotovosti.⁵⁴ V vsakem primeru bi morala biti posledica zlorabe procesnih pravic neveljavnost procesnih dejanj, ki ustrezajo abstraktnemu dejanskemu stanju zlorabe procesnih pravic oziroma bi bilo treba takim vlogam odreči pravno varstvo. Pri tem ne smemo zanemariti dejstva, da je zloraba procesnih pravic izjema od pravila, kar zahteva restriktivno razlago abstraktnega dejanskega stana.⁵⁵

ZUP ureja posamezne institute oziroma procesne rešitve, ki jih je mogoče razumeti kot izrecno predviden odziv za nepošteno uporabo posameznih procesnih pravic. Za vlaganje žaljivih vlog v postopku ZUP v 111. členu izrecno pooblašča organ, da lahko kaznuje udeležence postopka. Podobno je v tretjem odstavku 113. člena ZUP določena prevaletev stroškov na udeleženca upravnega postopka, ki je stroške povzročil po svoji krivdi ali iz nagajivosti.⁵⁶ Taka normativna ureditev sankcije za zlorabo pravice sicer na jezikovni ravni odstopa od objektivnih teorij zlorabe procesnih pravic, saj se za procesno sankcijo zahteva krivda oziroma »nagajivost«. Ne glede na to bi po teleološki razlagi določbe prišli do razlage pojma »nagajivost« v smislu ravnanja v nasprotju z namenom posameznih procesnih upravičenj, s katerimi je udeleženec povzročil nepotrebne stroške. Pri tem je sicer krivdna odgovornost odveč, saj so objektivne teorije o zlorabi pravice širše, ima pa taka določba za upravne organe lahko vrednost z didaktičnega vidika razumevanja zlorabe pravice. Kot odziv na nepošteno uporabo pravic lahko razumemo tudi zakonske omejitve navajanja novih dejstev in dokazov v pritožbenem postopku in pri izrednem pravnem sredstvu obnove postopka.⁵⁷ Dikcija tretjega odstavka 238. člena

⁵² Pavčnik, 2019b, str. 127–142; Novak, 2010, str. 217–225.

⁵³ Prim. Novak, 2010, str. 229–230.

⁵⁴ Žuber v Kerševan in Podlipnik (ur.), 2023, str. 200–203; Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 154.

⁵⁵ Pavčnik, 2019a, str. 180–181; Žuber v Kerševan in Podlipnik (ur.), 2023, str. 201–203. Pirc Musar in Kraigher Mišič (ur.), 2017, str. 102–108. Prim. sodbo Upravnega sodišča RS I U 293/2020 z dne 18. maja 2022, točka 28 obrazložitve.

⁵⁶ Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 154.

⁵⁷ Glej tretji odstavek 238. člena in drugi odstavek 261. člena ZUP. Tako tudi Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 154.

ZUP⁵⁸ je z vidika uporabe objektivne teorije o zlorabi pravice ustrezna, saj se ne omejuje zgolj na subjektivni odnos stranke postopka do izvrševanja pravice do navajanja dejstev in dokazov. Namen pravice do izjave je namreč dati stranki možnost, da v postopku na prvi stopnji navede vsa pravnorelevantna dejstva in dokaze. Na drugi strani pa iz pravice do izjave izhaja tudi dolžnost, ki jo strankam postopka nalaga 238. člen ZUP. To je namreč varovalka, ki stranke sili k aktivnemu ravnanju že v postopku na prvi stopnji,⁵⁹ s tem pa stremi k zagotavljanju poštene uporabe procesnih upravičenj. Že prvostopenjski organ mora namreč ugotoviti popolno in resnično dejansko stanje,⁶⁰ kar mu narekuje tudi načelo materialne resnice (8. in 138. člen ZUP). Drugače pa je z drugim odstavkom 261. člena ZUP, ki izrecno omenja krivdo oziroma skrbnost stranke pri navajanju novih dejstev za obnovo postopka.⁶¹ Dejstva, ki upravičujejo obnovo postopka, morajo biti subjektivno nova dejstva, torej taka dejstva, za katera stranka ne bi mogla niti morala vedeti v postopku, ki se je končal z dokončno odločbo.⁶² To pa samo po sebi ne vpliva na (ne)možnost uporabe objektivnih teorij o zlorabi pravice tudi v tem kontekstu. Obnova postopka je namenjena varstvu pravic oziroma pravnih koristi iz že urejenih upravnih razmerij, ki jih ni mogoče uveljavljati v novem postopku.⁶³ Tako je v nasprotju z namenom izrednega pravnega sredstva obnove postopka, če stranka to pravno sredstvo uporabi za procesno taktiziranje oziroma zavlačevanje postopka, če bi dejstva lahko navedla že v prvotnem upravnem postopku.

Nekatere sankcije za nepoštено uporabo pravic so v ZUP določene zgolj posredno. Tako se lahko zaradi strankine podaje neresničnih navedb v postopku uporabita izredni pravni sredstva obnove postopka (260. člen ZUP) in ničnosti odločbe (279. člen ZUP).⁶⁴

Za preostale primere nepoštene uporabe pravic oziroma njihove zlorabe ZUP sankcij izrecno ne določa, se pa te na temelju razlage zakonskih določb razvijajo v sodni praksi. Sodna praksa je v tem smislu že obravnavala nesorazmerno obremenjevanje upravnega organa zaradi zahteve vložnika po izdaji 697 izpiskov iz matičnega registra. Upravno sodišče je ugotovilo, da je bil v tej zadevi izpolnjen dejanski stan zlorabe pravice, posledično pa je potrdilo pravilnost ravnanja upravnega organa, ki je zavrnil izdajo izpiskov v delu, v

⁵⁸ »Nova dejstva in novi dokazi se lahko upoštevajo kot pritožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti na obravnavi.«

⁵⁹ Takšno obveznost strankam glede navajanja dejstev v postopku nalaga tudi prvi odstavek 140. člena ZUP in drugi odstavek 146. člena ZUP. Prim. Kovač v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 95–98 in 129; Kerševan in Androjna, 2018, str. 245.

⁶⁰ Knez v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 569.

⁶¹ Žuber v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 669–670.

⁶² Prav tam, str. 643–644.

⁶³ Prav tam, str. 637.

⁶⁴ Prav tam, str. 653; Kerševan in Androjna, 2018, str. 97. Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 73/2014 z dne 25. novembra 2015.

katerem je presodil, da gre za zlorabo.⁶⁵ Podobno velja tudi v primeru, če stranka organu ne sporoči pomembnih okoliščin glede razmerja med pooblastiteljem in pooblaščenecem (na primer procesna sposobnost pooblaščenca, preklic pooblastila in vsebina novega pooblastila), saj v tem primeru zanjo nastopijo neugodne procesne posledice.⁶⁶

Na podzakonski ravni je prepoved zlorabe procesnih pravic izpeljana v prvem odstavku 17. člena Uredbe o upravnem poslovanju (UUP),⁶⁷ ki določa, da organ (med drugim) ne odgovarja na dopise, ki so šikanozni. Tako je v UUP prepoved zlorabe procesnih pravic, kolikor se ta nanaša na dopise, urejena kot pravna zapoved in ne kot pravno načelo. Določba prvega odstavka 17. člena govori zgolj o šikani v smislu delikta. Kot smo že pojasnili, je pojem šikane ožji od zlorabe procesnih pravic. Posledično se postavlja vprašanje, ali je tu uredbodajalec namerno uporabil ožji pojem, ali pa lahko tako normiranje pripišemo površnosti. Ne glede na to pa so po načelu *lex superior derogat legi inferiori* upravni organi dolžni upoštevati tudi določbo 11. člena ZUP, ki je širša od določbe iz 17. člena UUP.

ZUP se v številnih upravnih postopkih v slovenskem pravnem redu uporablja subsidiarno.⁶⁸ Posledično lahko posebni zakoni, ki imajo specialnejše postopkovne določbe, kot je denimo Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ),⁶⁹ vprašanje prepovedi zlorabe pravice urejajo tudi podrobneje kot ZUP. Tako na primer ZDIJZ v petem odstavku 5. člena določa, da lahko organ prosilcu izjemoma *zavrne* dostop do zahtevane informacije javnega značaja, če prosilec zlorabi pravico dostopa do informacij javnega značaja oziroma je očitno, da je zahteva šikanozna.⁷⁰ Tako kot prvi odstavek 17. člena UPP je tudi peti odstavek 5. člena ZDIJZ zanimiv, saj odpira vprašanje, ali je del določbe glede šikanoznosti zahteve sploh potreben, saj je pojem zlorabe pravice širši od šikane.⁷¹ Po stališču doktrine in sodne prakse je odveč besedilo, ki govori o šikanoznosti, saj vsaka šikanozna zahteva pomeni tudi zlorabo pravice.⁷² Šikana je namreč čisti delikt,

⁶⁵ Sodba Upravnega sodišča RS II U 373/2016-17 z dne 11. oktobra 2017, točka 13 obrazložitve.

⁶⁶ Sklep Upravnega sodišča RS I Up 230/2015 z dne 11. februarja 2016.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 9/18 do 135/22.

⁶⁸ Glej 3. člen ZUP. Več o tem Kerševan in Androjna, 2018, str. 30–31; in Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 76–78.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 51/06 do 141/22.

⁷⁰ Informacijski pooblaščenec je še pred spremembo ZDIJZ zahteve zaradi zlorabe pravice zavračal že na podlagi splošnih pravnih načel. O tem več v Pirc Musar in Kraigher Mišič (ur.), 2017, str. 102.

⁷¹ Pavčnik, 2019a, str. 181. Prim. sodbo Upravnega sodišča RS II U 214/2016 z dne 7. februarja 2017, točka 21 obrazložitve, v kateri je sodišče zapisalo, da je vsaka zahteva, ki je očitno šikanozna, tudi v osnovi huda zloraba pravice.

⁷² Pirc Musar in Kraigher Mišič (ur.), 2017, str. 107. Prim. sodbo Upravnega sodišča RS II U 214/2016 z dne 7. februarja 2017, točka 21 obrazložitve.

saj subjekt sploh ne izhaja iz abstraktnega upravičenja na določen način ravnati, ampak gre za protipravno ravnanje.⁷³

Procesne pravice v upravnem postopku lahko zlorabi tudi organ. Kolikor bi organ *iure imperii* zavestno odločal v nasprotju z namenom procesnih pravic oziroma pri tem ne bi spoštoval javnega interesa, bi taka zloraba procesnih pravic pomenila tudi zlorabo oblasti. Tako zlorabo procesnih pravic organa bi seveda stranke lahko uveljavljale s pravnimi sredstvi znotraj upravnega postopka in pozneje v upravnem sporu. Povsem ločeno od tega pa je treba upoštevati, da bi tako ravnanje organa strankam lahko povzročilo tudi premoženjsko in nepremoženjsko škodo. V tem delu bi bila upoštevna pravila o odškodninski odgovornosti države na podlagi 26. člena Ustave ob smiselni uporabi določb Obligacijskega zakonika (OZ).^{74, 75} V zvezi s tem Kerševan ugotavlja, da sodna praksa Vrhovnega sodišča v zvezi z odškodninsko odgovornostjo države za sodniške in tožilske napake temelji na 148. členu OZ, ki po razlagi Vrhovnega sodišča izrecno izključuje osebno odškodninsko odgovornost oseb, ki odločajo v imenu državnih organov.⁷⁶ Slednje pomeni, da subjektivna odškodninska odgovornost uradnika ne bo prišla v poštev; upravni organ je namreč vselej povezan z javno oblastjo in deluje *iure imperii*, pri čemer uživa določeno stopnjo neodvisnosti.⁷⁷

Drugače kot ZUP bomo zapoved poštene uporabe procesnih pravic zaman iskali v Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1),⁷⁸ je pa načelo prepovedi zlorabe procesnih pravic v obliki načelne generalne klavzule določeno v 11. členu ZPP.⁷⁹ Na podlagi prvega odstavka 11. člena ZPP je sodišče dolžno onemogočiti vsako zlorabo pravic, ki jih imajo stranke in drugi udeleženci v postopku. Čeprav ZPP niti primeroma ne našteva ukrepov, ki jih sodišče lahko uporabi na tej podlagi, je v teoriji zastopano stališče, da lahko sodišče uporabi različne ukrepe, ki so primerni za preprečitev zlorabe (denimo neupoštevanje posamezne vloge ali procesnega dejanja).⁸⁰ V drugem in tretjem odstavku 11. člena je

⁷³ Pavčnik, 2019a, str. 179–180.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 97/07 do 20/18.

⁷⁵ Možina (v Možina (ur.), 2015, str. 21–32) poudarja, da morajo stranke kvalificirano protipravnost zatrjevati že med upravnim postopkom in morebitnim upravnim sporom in ne šele v odškodninski pravdi zoper državo.

⁷⁶ Kerševan, 2013, str. 824–826.

⁷⁷ Prav tam. Za drugačno stališče glej Čebulj, 2018, str. 199–212.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 105/06 do 10/17 – ZPP-E.

⁷⁹ Določbe od drugega do sedmega odstavka 11. člena ZPP so bile v preteklosti zaradi vprašanja dopustnosti posegov v pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave predmet ustavnosodne presoje. Ustavno sodišče je ureditev z odločbo U-I-145/03-9 z dne 23. junija 2005 delno razveljavilo, saj je bilo za ravnanje v nasprotju z drugim odstavkom 11. člena ZPP mogoče izreči celo zaporno kazen, ne da bi bila posamezniku zagotovljena kazenskoppravna procesna jamstva iz 29. člena Ustave.

⁸⁰ Prim. Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010, str. 104–105.

prepoved zlorabe procesnih pravic opredeljena kot pravno pravilo in ne zgolj pravno načelo v smislu interpretacijskega vodila.⁸¹ V teh primerih ima sodišče pravico izreči tudi denarno kazen, kar sta v preteklosti že storila tudi Upravno sodišče in upravni oddelek Vrhovnega sodišča.⁸² Določbe prvega, drugega in tretjega odstavka 11. člena ZPP se razlikujejo glede krivdnega elementa. Zobec ugotavlja, da je treba za delovanje po prvem odstavku 11. člena ZPP upoštevati širši dejanski stan, ki omogoča uporabo načela sorazmernosti pri tehtanju procesnih pravic, ki se znajdeti v koliziji, ni pa treba ugotavljati krivde posameznika. Kaznovanje po drugem in tretjem odstavku 11. člena ZPP pa je možno samo ob ugotavljanju subjektivne odgovornosti subjekta.⁸³

Pooblastila iz 11. člena ZPP nedvomno kažejo na namen zakonodajalca po zagotavljanju učinkovite pravice do dostopa do sodišča⁸⁴ ter pravice do sojenja v razumnem roku.⁸⁵ Kot izhaja iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), je to tudi pozitivna obveznost države iz prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP).⁸⁶ Ločeno od ukrepov iz 11. člena ZPP so sredstvo za omejevanje zlorabe pravice do sodnega varstva tudi sodne takse.⁸⁷ Skladno s tretjim odstavkom 105.a člena ZPP se v primeru neplačila sodne takse v predpisanem roku sodno varstvo odreče tako, da se vlogo šteje za umaknjeno, kolikor niso izpolnjeni pogoji za oprostitev, odlog ali obročno plačilo sodnih taks.

3.2. Zloraba procesnih pravic v sodni praksi

3.2.1. Zloraba procesnih pravic v naši upravnosodni praksi

Koncept zlorabe procesnih pravic v naši upravnosodni praksi še ni dokončno izoblikovan. Sodišča so se sicer v več zadevah opredeljevala do obstoja zlorabe procesnih pravic oziroma do posameznih elementov, ki tvorijo dejanski stan zlorabe procesne pravice.

⁸¹ Zobec, 2009, str. 1369–1383.

⁸² Glej na primer sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 357/2014 z dne 27. novembra 2014, v katerem je Vrhovno sodišče pritožnico kaznovalo zaradi zaporednega vlaganja pravnega sredstva brez postulacijske sposobnosti. Prim. sodbo in sklep Upravnega sodišča RS I U 1568/2015 z dne 7. februarja 2017, točka 25 obrazložitve, kjer je sodišče tožnika kaznovalo zaradi očitnega namena diskreditirati in zmanjševati ugled.

⁸³ Zobec, 2009, str. 1369–1383.

⁸⁴ Galič, 2004, str. 60–65. Tako tudi sodbe ESČP v zadevah *Airey proti Irski*, št. 6289/73, z dne 9. oktobra 1979, točke 24–27 obrazložitve; *Golder proti Združenemu kraljestvu*, št. 4451/70, dne 21. februarja 1975, točka 35 obrazložitve in sodba ESČP v zadevi *Ashingdane proti Združenemu kraljestvu*, št. 8225/78, z dne 28. maja 1985.

⁸⁵ Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010, str. 108–109. Galič v Avbelj (ur.), 2019, str. 220–222.

⁸⁶ Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010, str. 108. Glej tudi na primer Sodbo ESČP v zadevi *Scordino proti Italiji* (št. 1), št. 36813/97, z dne 29. marca 2006, točka 183 obrazložitve.

⁸⁷ Glej 105.a člen ZPP.

Do danes je upravno sodstvo odločilo o približno 200 zadevah, ki so povezane z zlorabo procesnih in materialnih pravic. V nadaljevanju bo strnjeno predstavljena analiza sodne prakse, ki obravnava zlorabo procesnih pravic.

Upravnosodna praksa je kršitve resnicoljubnosti že obravnavala v okviru vprašanja razmerja med kršitvijo prepovedi zlorabo procesnih pravic iz 11. člena ZUP in ničnosti odločbe zaradi drugega nedovoljenega dejanja iz 5. točke prvega odstavka 279. člena ZUP. Sankcija v primeru obeh procesnih situacijah pomeni poseg v pravico do izjave iz 22. člena Ustave. Razlika med navedenima dejanskima stanovima je po stališču Vrhovnega sodišča *namerno* podajanje neresničnih podatkov in je prav na podlagi teh podatkov organ odločil drugače, kot bi ob upoštevanju resničnega dejanskega stanja.⁸⁸ Tako je jasno vzpostavljeno razlikovanje med dejanskima stanovima, ko neresničen podatek stranka posreduje namerno in ko stranka neresnične podatke navaja iz malomarnosti.

Stranke svojih procesnih pravic tudi ne smejo uporabljati za zavlačevanje in oteževanje postopka. Pavšalno navajanje novot ne bo dovoljeno, če stranka vloga številne zaporedne vloge, s katerimi želi doseči ponovno odločanje o mednarodni zaščiti, da ne bo vrnjena v državo, kjer zoper njo teče kazenski postopek.⁸⁹ Relevantna dejstva morajo stranke navesti takoj, ko za njih izvedo, saj bodo le tako procesne pravice uporabljene skladno z njihovim namenom.⁹⁰ Sklicevanje na prekluzijo je mogoče, ko se stranka ni mogla opredeliti do ugotovljenega dejanskega stanja ali pa je za navajanje novot podala enega od opravičljivih razlogov, pri čemer iz okoliščin ne izhaja, da je pravice zlorabila z namenom zavlačevanja.⁹¹ Tako posledice zlorabe procesnih pravic kot tudi posledice prekluzije pomenijo poseg v pravico po 22. členu Ustave.⁹²

Zlorabiti je možno tudi pravico do pravnega sredstva oziroma do sodnega varstva, če revizija ni pripravljena z dolžno skrbnostjo in pomeni kompilacijo vlog iz predhodnega postopka.⁹³ Enako velja tudi za zaporedno vlaganje pravnih sredstev na Vrhovno sodišče brez postulacijske sposobnosti, kjer je sodišče poseglo tudi po pooblastilu za denarno kaznovanje iz tretjega odstavka 11. člena ZPP.⁹⁴ To pooblastilo je uporabilo tudi Upravno sodišče v primeru vloge brez ločil, ki je v 80 odstotkih predstavljala žalitve na račun

⁸⁸ Sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 179/2003 z dne 19. januarja 2006. Prim. sodbo Upravnega sodišča RS III U 224/2015 z dne 23. januarja 2015.

⁸⁹ Sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 208/2022 z dne 22. februarja 2023.

⁹⁰ Stranke morajo na primer odklonitveni razlog za izločitev uradnika iz 37. člena ZUP uveljavljati takoj, ko zanj izvejo. Tako Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 40/2019 z dne 21. aprila 2019.

⁹¹ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 51/2021 z dne 12. aprila 2023.

⁹² Prav tam.

⁹³ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 141/2017 z dne 25. aprila 2018, točka 11 obrazložitve.

⁹⁴ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 161/2014 z dne 5. junija 2014, točke 9–14 obrazložitve. Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 357/2014 z dne 27. novembra 2014, točke 10–13 obrazložitve.

Republike Slovenije, njenih organov, poimensko navedenih oseb, njeni zahtevki pa tudi očitno niso spadali v pristojnost Upravnega sodišča.⁹⁵

V upravnosodni praksi je razmeroma obširno obravnavana tudi prepoved zlorabe pravice do informacij javnega značaja. Čeprav je pravica do informacij javnega značaja po svoji naravi materialna, lahko njeno uveljavljanje v upravnem postopku pomeni tudi kršitev procesnih pravic. Ta je denimo podana, ko stranka vlaga več funkcionalno povezanih vlog, v katerih zahteva izjemno obširno korespondenco zavezanca s številnimi organi, saj stranka izvršuje svojo pravico v nasprotju z njenim namenom demokratičnega nadzora oblasti.⁹⁶ Skozi razvoj upravnosodne prakse na to temo sta Upravno sodišče in Informacijski pooblaščenec (IP) sledila ustavnosodni praksi glede zlorabe pravic. Tako se za zlorabo pravice šteje tudi poseganje v dostojanstvo organa z velikim številom vlog,⁹⁷ vlaganje očitno nedovoljenih ali neutemeljenih zahtev,⁹⁸ izražanje številnih negativnih vrednostnih sodb in žalitev⁹⁹ ter čezmerno vplivanje na delo organa in s tem na pravice tretjih.¹⁰⁰

3.2.2. Zloraba procesnih pravic pred ESČP

O dovoljenih ukrepih za preprečevanje zlorab procesnih pravic se je v svoji praksi večkrat izreklo tudi ESČP. Ukrepe v primeru zlorabe procesnih pravic je presoјalo v okviru procesnih jamstev iz prvega odstavka 6. člena EKČP, v zvezi z omejitvami pravice do dostopa do sodišča¹⁰¹ in kot mehanizem zagotavljanja sojenja v razumnem roku.

Pri obravnavanju dometa prvega odstavka 6. člena EKČP se vprašanje zlorabe procesnih pravic pojavlja v zvezi z resnostjo in pristnostjo spora (angl. *dispute*, fr. *contestation*) o civilnih pravicah in obveznostih, kar sodišče načeloma obravnava v kontekstu

⁹⁵ Sodba in sklep Upravnega sodišča RS I U 1568/2015 z dne 7. februarja 2017, točka 25 obrazložitve.

⁹⁶ Sodba Upravnega sodišča RS III U 240/2012 z dne 7. novembra 2013. Sodišče je obravnavalo zadevo, v kateri je od 86 prejetih vlog v letu 2012 zavezanec samo od tožnika prejel 66 vlog.

⁹⁷ Odločba Informacijskega pooblaščenca 090-99/2023 z dne 20. aprila 2023. Tako tudi sodba Upravnega sodišča RS IV U 108/2021-19 z dne 15. februarja 2022, točka 30 obrazložitve.

⁹⁸ Odločba Informacijskega pooblaščenca 090-29/2023 z dne 2. februarja 2023. Glej tudi sklep Ustavnega sodišča RS Up-448/12-11 z dne 21. junija 2012, točka 6 obrazložitve. Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 357/2014 z dne 27. novembra 2014, točke 10–13.

⁹⁹ Glej na primer odločbo Informacijskega pooblaščenca 090-249/2016 z dne 2. januarja 2017 in sklep Ustavnega sodišča RS Up-3093/08-5 in U-I-315/08-4 z dne 12. februarja 2009, točki 5–6 obrazložitve.

¹⁰⁰ Odločba Informacijskega pooblaščenca 090-99/2023 z dne 20. aprila 2023. Tako tudi sodba Upravnega sodišča RS I U 1816/2016-34 z dne 4. oktobra 2017, točki 15–16 obrazložitve, in sodba Upravnega sodišča RS IV U 108/2021-19 z dne 15. februarja 2022, točka 30 obrazložitve.

¹⁰¹ Sodba ESČP v zadevi *Golder proti Združenemu kraljestvu*, št. 4451/70, z dne 21. februarja 1975, točka 35 obrazložitve. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Zubac proti Hrvaški*, št. 40160/12, z dne 5. aprila 2018, točka 76 obrazložitve.

dopustnosti pritožbe.¹⁰² Resnost in pristnost spora se po sodni praksi sodišča domnevata, dokler ni dokazano drugače.¹⁰³ Če spor ni bil sprožen z namenom, da bi stranka dejansko želela odločitev o civilni pravici ali obveznosti, jamstva iz 6. člena EKČP v postopku niso uporabljiva.¹⁰⁴ Tako spor ni resen oziroma pristen, na primer kadar iz tožnikovih vlog ni mogoče razbrati konkretiziranih pravnih ali dejanskih navedb, s katerimi bi tožnik utemeljeval svoj odškodninski zahtevek.¹⁰⁵ Prav tako spor ne bo resen, ko tožnik svojega zahtevka sploh ne bo podprl z dokazi,¹⁰⁶ oziroma če je pritožnikov zahtevek očitno pretiran ali nerealističen.¹⁰⁷

Poleg splošne omejitve s testom legitimnosti in sorazmernosti je pravica do dostopa do sodišča omejena tudi s 17. členom EKČP,¹⁰⁸ ki prepoveduje zlorabo konvencijskih pravic.¹⁰⁹ ESČP 17. člen EKČP uporablja zlasti glede zlorabe materialnih konvencijskih pravic, medtem ko zlorabo pravice do pritožbe na ESČP ureja tretji odstavek 35. člena EKČP. Zloraba pravice do pritožbe na ESČP bo podana, kadar je namen pritožbe očitno v nasprotju s ciljem varovanja konvencijskih pravic in povzroči motnjo v delovanju sodišča.¹¹⁰

ESČP se z zlorabo procesnih pravic ukvarja tudi v okviru meritorne presoje dopustnosti posegov v pravico do dostopa do sodišča iz prvega odstavka 6. člena EKČP, s katerimi so države želele onemogočiti zlorabo procesnih pravic v pravnih postopkih. Države pogodbenice pri izbiri ukrepov, s katerimi omejujejo dostop do sodišča, načeloma uživa-

¹⁰² O obveznosti zagotavljanja jamstev iz prvega odstavka 6. člena EKČP v upravnem sporu glej Lovšin v Žuber (ur.), 2020, str. 62–68.

¹⁰³ Sodba ESČP v zadevi *Kupiec proti Poljski*, št. 16828/02, z dne 3. februarja 2009, točka 47 obrazložitve. Glej tudi sodbo ESČP v zadevi *Rolf Gustafson proti Švedski*, št. 23196/94, z dne 1. julija 1997, točka 39 obrazložitve.

¹⁰⁴ Glej na primer sodbe ESČP v zadevah *Bentham proti Nizozemski*, št. 8848/80, z dne 23. oktobra 1985, točka 32 obrazložitve, *Grzęda proti Poljski*, št. 43572/18, z dne 15. marca 2022, točka 257 obrazložitve, in *Sporrong in Lönnroth proti Švedski*, št. 7151/75 in 7152/75, z dne 23. septembra 1982, točka 81 obrazložitve.

¹⁰⁵ Sklep ESČP v zadevi *Skorobogatykh proti Rusiji*, št. 37966/02, z dne 8. junija 2006.

¹⁰⁶ Odločba Komisije za človekove pravice v zadevi *Kaukonen proti Finski*, št. 24738/94, z dne 8. decembra 1997.

¹⁰⁷ Sodba ESČP v zadevi *Kupiec proti Poljski*, št. 16828/02, z dne 3. februarja 2009, točka 47 obrazložitve.

¹⁰⁸ Sodba ESČP v zadevi *Golder proti Združenemu kraljestvu*, št. 4451/70, z dne 21. februarja 1975.

¹⁰⁹ Zloraba konvencijskih pravic je podana, kadar se pravice uporabljajo v nasprotju s temeljnimi vrednotami EKČP oziroma za varovanje dejanj, ki so usmerjena h kršenju pravic iz EKČP. Glej na primer sodbo ESČP v zadevi *Perinçek proti Švici*, št. 27510/08, z dne 15. oktobra 2015, točka 114 obrazložitve.

¹¹⁰ Sklep ESČP v zadevi *Zambrano proti Franciji*, št. 41994/21, z dne 7. oktobra 2021, točke 18–21 in 34–38 obrazložitve. Pritožnik je na sodišče vložil skoraj 18.000 funkcionalno povezanih pritožb.

jo široko polje proste presoje.¹¹¹ Pri tem mora ukrep zasledovati legitimen cilj in prestati test sorazmernosti.¹¹² Ta je prilagojen, kadar ESČP presoja omejitve pravice do dostopa do (naj)višjih sodišč.¹¹³

V zadevi *Ashingdane*¹¹⁴ je ESČP presojalo nacionalno ureditev, ki je pomenila omejitev pravice do sodnega varstva osebam na psihiatričnem zdravljenju v zdravstvenih zavodih, da bi obvarovala zdravstvene delavce pred zlorabo sodnih postopkov. V zadevi so nacionalna sodišča odrekla sodno varstvo osebi s shizofrenijo, ki ji je bil izrečen varnostni ukrep obveznega psihiatričnega zdravljenja v zdravstvenem zavodu. To jim je omogočila ureditev, ki je omejevala odgovornost zaposlenih v ustanovah, kolikor stranka sploh ne bi očitala in dokazovala slabovernega ali malomarnega ravnanja. Sodišče je presodilo, da je tak ukrep zasledoval legitimen cilj, da je bil sorazmeren in tako ni izvotlil pravice do dostopa do sodišča.¹¹⁵

ESČP se je v svoji praksi opredelilo tudi do dopustnosti denarnega kaznovanja strank zaradi zlorabe pravice do izjave¹¹⁶ ter naravo takega kaznovanja.¹¹⁷ Presodilo je, da je taka ureditev odsev pravice in dolžnosti sodišča, da skrbi za procesno disciplino v postopku in ne spada v domet avtonomnega konvencijskega pojma kazenske obtožbe, če višina denarne kazni ni preveliko breme za stranko.¹¹⁸ Bi pa v domet pojma kazenske obtožbe spadali primeri, ko lahko sodišče za zlorabo procesnih pravic izreče zaporno kazen ali ko se lahko na mesto denarne kazni izreče zaporna kazen, ne da bi se stranka imela možnost izjaviti o tem v ločenem postopku.¹¹⁹

¹¹¹ Sodbi ESČP v zadevah *Grzęda proti Poljski*, št. 43572/18, z dne 15. marca 2022, točka 343 obrazložitve, in *Ashingdane proti Združenemu kraljestvu*, št. 8225/78, z dne 28. maja 1985, točka 57 obrazložitve.

¹¹² Sodbi ESČP v zadevah *Ashingdane proti Združenemu kraljestvu*, št. 8225/78, z dne 28. maja 1985, točka 57 obrazložitve, in *Golder proti Združenemu kraljestvu*, št. 4451/70, z dne 21. februarja 1975, točke 37–40 obrazložitve.

¹¹³ Sodišče v tem primeru upošteva 1. predvidljivost omejitev, 2. kdo nosi škodljive posledice procesnih napak v postopku in 3. kriterij prekomernega formalizma. Glej sodbo ESČP v zadevi *Zubac proti Hrvaški*, št. 40160/12, z dne 5. aprila 2018, točke 87–99 obrazložitve.

¹¹⁴ Sodba ESČP v zadevi *Ashingdane proti Združenemu kraljestvu*, št. 8225/78, z dne 28. maja 1985.

¹¹⁵ Prav tam, točki 59–60 obrazložitve.

¹¹⁶ Sodbi ESČP v zadevah *Putz proti Avstriji*, št. 18892/91, z dne 22. februarja 1996, in *T proti Avstriji*, št. 27783/95, z dne 14. novembra 2000.

¹¹⁷ Ugotavljalo je torej, ali gre v zadevi za »kazensko obtožbo« v smislu prvega odstavka 6. člena EKČP. Glej sodbo ESČP v zadevi *Engel in drugi proti Nizozemski*, št. 5100/71 idr., z dne 8. junija 1976, točka 82 obrazložitve.

¹¹⁸ Sodba ESČP v zadevi *Putz proti Avstriji*, št. 18892/91, z dne 22. februarja 1996, točka 33 obrazložitve. Prim. sodbi ESČP v zadevah *Ravnsborg proti Švedski*, št. 14220/88, z dne 23. marca 1994, točka 35 obrazložitve, in *Sace Elektrik Ticaret ve Sanayi A.Ş. proti Turčiji*, št. 20577/05, z dne 22. oktobra 2013, točke 27–34 obrazložitve.

¹¹⁹ Sodba ESČP v zadevi *Putz proti Avstriji*, št. 18892/91, z dne 22. februarja 1996, točka 37 obrazložitve. Prim. sodbo ESČP v zadevi *Ravnsborg proti Švedski*, št. 14220/88, z dne 23. marca 1994,

ESČP se je v svoji praksi opredelilo tudi do sistema sodnih taks, s katerimi želijo države preprečiti zlorabo pravice do sodnega varstva.¹²⁰ Sistem sodnih taks bo preveč tog, če *a priori* ne dopušča oprostitev večmilijonske sodne takse v primerih, ko so posamezniki in pravne osebe v hudih finančnih težavah.¹²¹ Prav tako je v neskladju s prvim odstavkom 6. člena EKČP sodna taksa v višini povprečne letne plače, če nacionalna sodišča ne uporabijo pooblastila za oprostitev sodne takse, tega pa ne sanira niti instančno višje sodišče.¹²²

3.3. *Prepoznavna zlorabe procesnih pravic in materialna izčrpanost pravnega sredstva v upravnem sporu*

Pri prepoznavi zlorabe pravic je poleg uporabe splošnih kriterijev prepoznavne, ki so bili v prispevku že predstavljeni, ključno zavedanje, da je presoja nastopa zlorabe pravic vedno vezana na konkretno življenjsko situacijo. Trditveno in dokazno breme glede zlorabe procesnih pravic je na sodišču. Pri identifikaciji zlorabe procesne pravice je ključna ugotovitev, ali je stranka iz taktičnih razlogov posamezno procesno pravico uporabila (ali opustila njeno uporabo) za doseg nekega namena, ki je drugačen od osnovnega namena pravice. Zaradi pravnih posledic, ki sledijo ugotovitvi, da je stranka zlorabila svoje pravice, in po vsebini pomenijo omejitve do pravnega varstva, mora sodišče zlorabo praviloma ugotoviti s standardom prepričanja v kontradiktornem postopku, v katerem se stranka glede očitkov zlorabe lahko izreče.¹²³ Ta pristop pri presoji zlorabe (procesne) pravice je smiselno uporabljen tudi v upravnem postopku. Glede na to, da posledice zlorabe procesnih pravic pomenijo poseg v ustavna procesna jamstva, je treba k tej presoji pristopati restriktivno, odločitev o tem, zakaj je bila v posameznem strankinem procesnem ravnanju prepoznana zloraba procesne pravice, pa je treba skrbno obrazložiti.

Iz sodne prakse izhaja, da je v preteklosti precej težav pri prepoznavanju zlorabe procesnih pravic povzročalo razmerje med institutom materialne izčrpanosti pravnega sredstva in zlorabo procesnih pravic. V 6. členu ZUS-1 je za dopustnost upravnega spora predpisan pogoj pravočasno vloženega rednega pravnega sredstva. Iz navedene določbe jasno izhaja pogoj formalne izčrpanosti pravnega sredstva, v teoriji pa so se pojavila posamezna stališča o tem, da iz te določbe izhaja tudi zahteva po materialni izčrpanosti vloženega pravnega sredstva.¹²⁴ Na to stališče se je sodna praksa Upravnega sodišča v nekem obdobju začela precej opirati in ni upoštevala tožbenih ugovorov, ki niso bili

točka 35 obrazložitve.

¹²⁰ Da je analogen sistem obstajal že v rimskem pravu, opozarja Varanelli, 2009, str. 8–11.

¹²¹ Sodba ESČP v zadevi *Nalbant in Drugi proti Turčiji*, št. 59914/16, z dne 3. maja 2022, točke 41–47 obrazložitve.

¹²² Sodba ESČP v zadevi *Kreuz proti Poljski*, št. 28249/95, z dne 19. junija 2001, točke 61–67 obrazložitve.

¹²³ Žuber v Kerševan in Podlipnik (ur.), 2023, str. 202–203.

¹²⁴ Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 56.

materialno izčrpani.¹²⁵ Hkrati je Upravno sodišče pogosto poseglo v pravico do sodnega varstva s sklicevanjem na zlorabo pravic (češ da je namen omejevanja ugovorov v upravnem sporu preprečevati zlorabe procesnih pravic), pri tem pa ni vzpostavilo ločnice med zlorabo procesnih pravic in materialno izčrpanostjo pravnega sredstva, čeprav so pravne posledice omenjenih institutov različne.¹²⁶

Pravne posledice nastopa zlorabe procesnih pravic in materialne neizčrpanosti pravnega sredstva učinkujejo kot odklonitev pravnega varstva, zato je bilo pričakovati, da bodo stranke sprejeta stališča Upravnega sodišča izpodbijale in da se bo o teh pomembnih pravnih vprašanjih moralo izreči Vrhovno sodišče.¹²⁷ Slednje je v svoji najnovejši praksi zavzelo stališče, da iz prvega odstavka 6. člena ZUS-1 izhaja le zahteva po formalnem izčrpanju pravnega sredstva in da te določbe ni mogoče razumeti kot zahteve po izčrpanju posameznih vsebinskih ugovorov. Po presoji Vrhovnega sodišča zahteve po materialni izčrpanosti tožbenih ugovorov ni mogoče utemeljiti niti s sistemsko razlago ZUS-1.¹²⁸ Upoštevajoč to stališče bo moralo Upravno sodišče v prihodnje presojati vse tožbene ugovore, ne glede na to, ali je stranka posamezne očitke uveljavljala že v postopku s pravnimi sredstvi ali ne. Z vidika osrednje teme tega prispevka to novo stališče pomeni, da izjemno zahtevno vprašanje kriterijev razmejevanja med materialno izčrpanostjo pravnega sredstva in zlorabo procesnih pravic ter njunih procesnih sankcij v prihodnje ne bo več relevantno. Gotovo pa je, da se bo sodišče tudi v prihodnje še srečevalo z zlorabami procesnih pravic v postopku, moralo jih bo prepoznavati in se do njih opredeljevati.

5. Zloraba procesnih pravic v upravnih razmerjih v Italiji

5.1. O izvoru koncepta zlorabe (procesnih) pravic v Italiji

V Italiji se je koncept zlorabe (procesnih) pravic začel razvijati na področju civilnega prava in ima dolgo pravno tradicijo, uveljavljen pa je tako v teoriji kot tudi praksi. V Italiji poznajo institut zlorabe pravice (it. *abuso del diritto*) in institut zlorabe postopka (it. *abuso del processo*). V širšem smislu institut zlorabe pravice ustreza našemu razumevanju zlorabe materialnih pravic, institut zlorabe postopka pa zlorabi procesnih pravic. Italijanska zakonodaja zlorabo pravice in zlorabo postopka opredeljuje le parcialno, oba instituta sta se razvila v sodni praksi in doktrini.

Italijanska doktrina institut zlorabe pravic opredeljuje kot izkrivljeno uporabo pravice s strani njenega imetnika, ki brez uresničevanja lastnega interesa povzroča škodo

¹²⁵ Če bi bile vse tožbene navedbe materialno neizčrpane, bi to vodilo v zavrženje tožbe.

¹²⁶ O tem Žuber v Kerševan in Podlipnik (ur.), 2023, str. 201–202.

¹²⁷ Glej na primer sklepa Vrhovnega sodišča RS X DoR 219/2022-5 z dne 6. julija 2022 in X DoR 33/2022 z dne 9. marca 2022.

¹²⁸ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 17/2022 z dne 7. junija 2023.

drugim.¹²⁹ Predlog italijanskega civilnega zakonika iz leta 1942 je predvideval določbo, da »nihče ne sme uveljavljati svoje pravice v nasprotju z namenom, za katerega mu je bila pravica podeljena«, vendar ta določba v končno besedilo zakona ni bila sprejeta. Italijanski zakonodajalec je namesto splošne opredelitve zlorabe pravice raje predvidel posebna pravila za sankcioniranje zlorabe posameznih kategorij pravic. Nekateri najbolj tipični primeri zlorabe pravice, ki se navajajo v teoriji, so: zloraba starševske pravice,¹³⁰ zloraba pravice do uporabe,¹³¹ zloraba premoženja s strani zastavnega upnika.¹³² Posebej je treba omeniti določbo 833. člena italijanskega civilnega zakonika, ki določa, da »lastnik ne sme opravljati dejanj, katerih namen je škodovati drugim ali jih vznemirjati«, in jo poleg izraza splošnega načela prepovedi zlorabe lastninske pravice mogoče razumeti tudi širše, tj. kot prepoved zlorabe katerekoli pravice. Tudi sodna praksa se je že večkrat izrekla o zlorabi pravic, opredeljevala njene različne oblike in elemente. Italijansko kasacijsko sodišče je opredelilo naslednje konstitutivne elemente zlorabe pravic:

1. imetništvo pravice,
2. možnost večkratnih, nepredvidenih načinov izvrševanja pravice,
3. sporno izvrševanje pravice v konkretnem primeru,
4. nesorazmerje med ugodnostjo, ki jo na podlagi spornega izvrševanja pravice pridobi ena stranka, in poslabšanjem položaja druge stranke.

Namen škodovati ni opredeljen kot konstitutiven pogoj zlorabe pravice.¹³³

Iz koncepta zlorabe pravice se je razvil koncept zlorabe postopka, ki pomeni zlorabo pravice do pravnega sredstva in do obrambe pred sodiščem.¹³⁴ Podobno kot zloraba pravice tudi zloraba postopka v zakonodaji ni izrecno predvidena. Zloraba postopka ima podlago v ustavnih načelih poštenega postopka¹³⁵ in v pravilih, s katerimi italijanski zakonik o civilnem postopku sankcionira procesne zlorabe.¹³⁶ S tega vidika je posebej zanimiva določba prvega odstavka 96. člena zakonika o civilnem postopku, ki določa:

»Če se izkaže, da je stranka, ki je izgubila postopek, ravnala ali se je pred sodiščem upirala v slabi veri ali hudi malomarnosti, sodnik na zahtevo druge stranke tej stranki ne naloži le plačila stroškov, temveč tudi plačilo odškodnine, ki jo v sodbi določi tudi po uradni dolžnosti.«¹³⁷

¹²⁹ Kot primer starejših razprav o opredelitvi zlorabe pravice glej na primer: Rescigno, 1965, str. 205; Salvi, 1988; Sacco, 2012. Kot primere novejših razprav glej: Astone, 2017; in Carpentieri, 2019.

¹³⁰ Italijanski civilni zakonik, 330. člen.

¹³¹ Italijanski civilni zakonik, 1015. člen.

¹³² Italijanski civilni zakonik, 2793. člen.

¹³³ Odločba italijanskega kasacijskega sodišča, št. 20106, z dne 18. septembra 2009.

¹³⁴ Glede (civilne) zlorabe postopka glej: Ansaneli, 2007; Dondi, 2010; Cordopatri, 2000.

¹³⁵ Italijanska ustava, 111. člen.

¹³⁶ Glej 88., 92. in 96. člen italijanskega zakonika o civilnem postopku.

¹³⁷ Ta določba je, upoštevajoč specifične 26. člen italijanskega zakonika o upravnem sporu, uporabljiva tudi v upravnem sporu.

Iz italijanske doktrine in prakse izhajajo naslednje štiri temeljne kategorije zlorabe postopka:

1. delitev zahtevka, ko bi stranka lahko dosegla določen sodni rezultat z enim sodnim postopkom, namesto tega pa aktivira dva ali več postopkov,¹³⁸
2. uporaba pravnega sredstva za doseg drugačnega učinka od njegovega siceršnjega in običajnega učinka,¹³⁹
3. neprimerno ravnanje stranke ali njenega odvetnika v postopku,¹⁴⁰
4. drugi primeri, v katerih sodnik oceni, da gre za zlorabo.¹⁴¹

5.2. O zlorabi procesnih pravic v upravnih razmerjih

V zadnjih letih postajata pojma zlorabe pravic in zlorabe postopka vse pomembnejša tudi v upravnem pravu.

V italijanskem upravnem materialnem pravu je pojem zlorabe pravic omejen le na razmerja med strankami in upravo, ko ta ne ravna oblastno. Kadar uprava oblastno odloča, ima v italijanski pravni ureditvi stranka v razmerju do odločevalca šibkejšo upravičenje od dejanske (javne) pravice, tj. legitimni interes (it. *interesse legittimo*).¹⁴² To je tudi poglobitni razlog za neuporabljenost koncepta zlorabe pravic v oblastnih upravnopravnih razmerjih.

Podobno kot naš ZUP tudi italijanski zakon o upravnem postopku določa, da »za odnose med državljanom in javno upravo veljata načeli sodelovanja in dobre vere«.¹⁴³ To sicer ni pravilo, ki bi neposredno prepovedovalo zlorabo pravic v upravnem postopku, vendar pa dolžnost dobre vere po sami naravi stvari prepoveduje zlorabo. Načelo dobre vere je bilo v italijanski zakon o upravnem postopku dodano šele leta 2020, zato lahko pričakujemo, da se bo praksa glede zlorabe v upravnem postopku šele razvila.

Drugače kot zloraba v upravnem postopku je bila zloraba v upravnem sporu v zadnjih desetletjih bistveno obširneje obravnavana.¹⁴⁴ K temu je najbolj pripomogla uveljavitev zakonika o upravnem sporu leta 2010, ki je izrecno določil načelo učinkovitosti varstva,¹⁴⁵ načelo poštenega postopka¹⁴⁶ in predpisal posebne sankcije za hujše procesne

¹³⁸ Ta zloraba je povezana zlasti s povečevanjem stroškov postopka. Glej na primer odločbo italijanskega kasacijskega sodišča, št. 23726, z dne 15. novembra 2007.

¹³⁹ Glej na primer odločbo italijanskega kasacijskega sodišča, št. 6420, z dne 3. novembra 1986.

¹⁴⁰ Glej na primer odločbo italijanskega kasacijskega sodišča, št. 2723, z dne 8. februarja 2010.

¹⁴¹ Glej na primer odločbo italijanskega kasacijskega sodišča, št. 8513, z dne 9. aprila 2010.

¹⁴² O pomenu pojma zakonitega (legitimnega) interesa v italijanskem pravnem sistemu glej Scoca, 2017.

¹⁴³ Odstavek 2-bis 1. člena Zakona št. 241/1990, odstavek dodan s prvim odstavkom 12. člena, črka 0a), Zakon št. 120/2020.

¹⁴⁴ Glej na primer Paolantonio, 2008; Tropea, 2015; Sandulli, 2013, str. 155; Gallo, 2008, str. 1007.

¹⁴⁵ Zakonik o upravnem sporu, 1. člen.

¹⁴⁶ Zakonik o upravnem sporu, 2. člen.

kršitve.¹⁴⁷ V doktrini in sodni praksi se kot pravne podlage za preprečevanje procesnih zlorab v upravnem sporu navajajo načela evropskega prava, 24., 111. in 113. člen italijanske ustave, 88., 91., 94. in 96. člen zakonika o civilnem postopku ter 1., 2. in 26. člen zakonika o upravnem sporu.¹⁴⁸

Zlorabe upravnega spora je v svoji praksi obravnavalo tudi pritožbeno upravno sodišče v Italiji (it. *Consiglio di Stato*), ki v upravnem sporu odloča na drugi stopnji. Takoj po začetku veljavnosti zakonika o upravnem sporu iz leta 2010 je presodilo, da zlorabo pomeni ravnanje pritožnika, ki je izpodbijal določitev pristojnosti, potem ko se je na prvi stopnji sam zavzemal za prav tako določitev pristojnosti.¹⁴⁹ Kmalu zatem je sodišče ob sklicevanju na načelo lojalnosti in načelo pravičnosti kot zlorabo označilo ravnanje, ko je javna uprava, ki ji je bila izdana začasna odredba o ponovitvi tehnične presoje, namesto izvedbe izrečenega ukrepa vložila pritožbo zoper poznejšo sodbo v glavni stvari.¹⁵⁰ Sodna praksa je opredelila tudi številne druge primere, v katerih je mogoče ravnanje strank opredeliti kot zlorabo v upravnem sporu.¹⁵¹ Doktrina na podlagi primerov iz sodne prakse zaključuje, da je sicer ustrezno uvesti prepoved zlorabe tudi v upravni spor, da pa je treba zaradi občutljivosti in pomembnosti interesov v upravnih sporih v izogib sporom pred najvišjimi sodišči ta institut uporabljati z največjo stopnjo previdnosti.¹⁵²

6. Zaključek

Sklepno lahko ugotovimo, da je institut zlorabe procesnih pravic uveljavljen tako v upravnem postopku kot tudi v upravnem sporu. Na normativni ravni je zloraba pravic v ZUP predvidena v obliki pravnega načela, posamezni primeri zlorabe pravic pa so tudi izrecno sankcionirani v obliki pravnega pravila. Za preostale primere zlorab se sankcije na temelju pravnih razlag oblikujejo v upravni in sodni praksi, kar lahko povzroča pravno negotovost. V upravnem sporu je splošna podlaga za ravnanje v primeru zlorab procesnih pravic 11. člen ZPP. Ta podlaga za varstvo pred zlorabo procesnih pravic je strožja od (zgolj) načelne prepovedi zlorabe procesnih pravic iz 11. člena ZUP.

Izziv za nadaljnji razvoj teorije in sodne prakse glede zlorabe procesnih pravic v upravnem postopku so zlasti tisti primeri zlorab, za katere zakonodaja ne predvideva sankcij

¹⁴⁷ Zakonik o upravnem sporu, 26. člen.

¹⁴⁸ Taruffo, 1998, str. 435 in nasl.

¹⁴⁹ Odločba italijanskega pritožbenega upravnega sodišča, št. 656 z dne 7. februarja 2012.

¹⁵⁰ Odločba italijanskega pritožbenega upravnega sodišča, št. 1209 z dne 12. marca 2012.

¹⁵¹ Med novejšimi glej na primer naslednje odločbe italijanskega pritožbenega upravnega sodišča, št. 10439 z dne 28. novembra 2022; št. 3543 z dne 6. maja 2021; in odločbe italijanskih regionalnih upravnih sodišč, št. 7670 z dne 10. junija 2022, št. 1459 z dne 3. decembra 2021 in št. 2992 z dne 5. maja 2021.

¹⁵² Tako Sandulli, 2013, str. 155.

in jih je zato treba oblikovati primeroma. Zakonodajnih sprememb z vidika zlorabe procesnih pravic v splošnem upravnem postopku ni pričakovati. vVrjetnejše je, da se bo morala na nove oblike zlorab ustrezno odzvati upravna in sodna praksa. Dopusčati je treba tudi možnost, da sankcije za posamezne procesne zlorabe določi procesna zakonodaja. V upravnem sporu je zaradi vse intenzivnejšega približevanja pravil upravnega spora pravilom pravnega postopka in posledično čedalje aktivnejšega načina sojenja v upravnem sporu mogoče pričakovati, da se bo upravno sodstvo v prihodnje še pogostejše srečevalo s primeri zlorabe procesnih pravic, posledično pa bo po vzoru italijanske sodne prakse primorano oblikovati splošna merila za prepoznavo in presojo zlorabe procesnih pravic.

Literatura

- Ansanelli, V. (2007) 'Abuso del processo' v *Digesto delle discipline privatistiche – Sezione Civile*, Aggiornamento III.
- Astone, A. (2017) *Il divieto di abuso del diritto: diritto scritto e diritto vivente*. Milano: Giuffrè.
- Avbelj, M. (2005) 'Ustavni monizem in krčenje referendumskega odločanja – kritična analiza doktrine zlorabe referenduma', *Revus: revija za evropsko ustavnost* 2(4), str. 83–96.
- Barak, A. (2012) *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Ponatis. Cambridge in New York: Cambridge University Press.
- Berden, A. (2000) 'Zloraba pravice', *Pravna praksa*, 19(26), str. 15–20.
- Carpentieri, L. (2019) *L'abuso del diritto: evoluzione del principio e contesto normativo*. Torino: Giappichelli.
- Cordopatri, F. (2000) *L'abuso del processo, I e II*. Padova: CEDAM.
- Čebulj, J. (2018) 'Odškodninska odgovornost za nezakonito odločanje izvršilne in sodne oblasti: (stališča ustavnosodne presoje) = Liability for illegal decisions of executive and judicial branches of government', *Poslovodno računovodstvo*, 11(3/4), str. 199–212.
- Dondi, A. (1999) 'Abuse of Procedural Rights: Regional Report for Italy and France' v Taruffo, M. (1999) *Abuse of Procedural Rights: Comparative Standards of Procedural Fairness*. Haag, London in Boston: Kluwer Law International, str. 109–125.
- Dondi, A. (2010) 'Abuso del processo (diritto processuale civile)' v *Enciclopedia del diritto*, Annali III. Milano: Giuffrè.
- Galič, A. (2004) *Ustavno civilno procesno pravo: ustavna procesna jamstva, ustavna pritožba – meje preizkusa in postopek*. 1. natis. Ljubljana: GV Založba.

- Galič, A. (2019) 'Komentar 22. člena' v Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije*. 1. natis. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Gallo, C. E. (2008) 'L'abuso del processo nel giudizio amministrativo' v *Diritto e processo amministrativo* 37(4), str. 1005–1022.
- Grad, F., Kaučič, I., in Zagorc, S. (2018) *Ustavno pravo. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Josserand, L. (1939) *De l'esprit des droits et de leur relativité: théorie dite de l'abus des droits*. 2. izdaja [splet]. Pariz: Dalloz, <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt-6k3413740p.r=josserand?rk=85837;2>> (dostop: 24. maj 2023).
- Kerševan, E. (2013) 'Odškodninska odgovornost za odločanje v upravnem postopku', *Pravnik*, 68(11/12), str. 815–834.
- Kerševan, E. (2019) 'Komentar 15. člena' v Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije*. 1. natis. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Kerševan, E., in Androjna, V. (2018) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: IUS Software, GV Založba.
- Kerševan, E. (2020) 'Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic: 11. člen' v Kovač, P., in Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Knj. 1, 1. do 124. člen*. 1. natis. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 153–156.
- Knez, R. (2020) 'Oblika in vsebina pritožbe: 238. člen' v Kovač, P., in Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Knj. 2*. 1. natis. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 567–570.
- Kovač, P., in Remic, M. (2014) 'Izbrani vidiki razvoja ZUP – prek današnjih problemov k jutrišnjim ciljem: razvoj upravnih postopkov v prostoru in času', *Pravna praksa*, 33(2), str. 21–23.
- Kranjc, J. (2018) *Rimsko pravo*. 3. pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Leskovec, B. (2021) 'Prekluzije na glavni obravnavi v upravnem sporu', *Pravna praksa*, 40(6/7), str. 16–18.
- Lovšin, Š. (2020) 'Obveznost izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu in standardi Evropskega sodišča za človekove pravice', v Žuber, B. (ur.) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, str. 59–87.

- Možina, D. (2015) 'Odškodninska odgovornost države' v: Možina, D. (ur.) (2015) *Odškodninska odgovornost države*. Ljubljana: IUS Software, GV Založba, str. 17–59.
- Možina, D. (2022) 'Obseg varstva pravnih dobrin v deliktne pravu: kako generalna je generalna klavzula', *Pravni letopis: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, str. 9–27.
- Novak, A. (2010) 'Zmuzljiva narava pravnih načel', *Zbornik znanstvenih razprav*, (70), str. 211–241.
- Paolantonio, N. (2008) 'Abuso del processo (diritto processuale amministrativo)', v *Enciclopedia del diritto*. Milano: Garzanti.
- Pavčnik, M. (1986) *Zloraba pravice*. Ljubljana: Uradni list SR Slovenije.
- Pavčnik, M. (2019) *Argumentacija v pravu: od življenjskega primera do pravne odločitve*. 3. spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba.
- Pavčnik, M. (2019) *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*. 5. pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Pirc Musar, N., in Kraigher Mišič, T. (ur.) (2017) *Zakon o dostopu do informacij javne-ga značaja (ZDIJZ): (neuradno prečiščeno besedilo): s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Plauštajner, K. (2017) 'Zloraba pravic v upravnem postopku: odškodninska odgovor-nost', *Odvetnik*, 19(1), str. 15–17.
- Rescigno, P. (1965) 'L'abuso del diritto', *Rivista di diritto civile*, 11(1), str. 205–291.
- Sacco, R. (2012) 'Abuso del diritto', v *Digesto delle discipline privatistiche*. Torino: Utet.
- Salvi, C. (1988) 'Abuso del diritto', v *Enciclopedia giuridica Treccani I*. Rim: Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani.
- Sandulli, M. A. (2013) 'L'abuso di processo' v *Libro dell'anno del Diritto*. Rim: Treccani.
- Smrekar, N. (2019) 'Komentar 22. člena' v Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu: (ZUS-1): s komentarjem*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Štefanec, I. (2018) *Kolizija človekovih pravic v ustavnosodni presoji: o dejavnih ome-jljivosti človekovih pravic: doktorska disertacija*, <<https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=103573>> (dostop: 27. april 2023).
- Taruffo, M. (1998) 'Elementi per una definizione di abuso del processo' v *L'abuso del diritto*. Padova: Cedam.
- Tropea, G. (2015) *L'abuso del processo amministrativo: studio critico*. Neapelj: 2015.
- Varanelli, L. (2009) 'Zloraba procesnih pravic: od rimskega prava do spremenjenega Zakona o pravdnem postopku in novega Zakona o sodnih taksah', *Pravna praksa*, 28(7/8), str. 8–11.

- Ude, L. (2020) *Civilno procesno pravo*. Ponatis 2. natisa. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Zobec, J. (2009) 'Zloraba procesnih pravic', *Podjetje in delo*, str. 1369–1383.
- Zobec, J. (2010) 'Komentar 11. člena' v Ude, L., in Galič, A. (ur.) (2010) *Pravdni postopek: zakon s komentarjem*. Ponatis. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije in GV Založba.
- Žuber, B. (2017) 'Ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma z vidika nekaterih temeljnih pravnih načel', *Pravnik*, 72(9/10), str. 623–652.
- Žuber, B. (2017) *Ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma: doktorska disertacija*, <<https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=97608>> (dostop: 3. junij 2023)
- Žuber, B. (2020) 'Obnova postopka: 260.–272. člen' v Kovač, P., in Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)*. Knj. 2. 1. natis. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze, 2020, str. 636–723.
- Žuber, B. (2020) 'Ustavna izhodišča javne obravnave v upravnem sporu' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, str. 17–42.
- Žuber, B. (2023) 'Temeljne pravice strank v davčnih postopkih' v Kerševan, E., in Podlipnik, J. (ur.) (2023) *Splošno davčno pravo*. 1. natis. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.