

Dokazovanje v postopkih javnega razpisa dodeljevanja neprofitnih stanovanj v najem v okviru upravnega postopka v luči novele Pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem

**Maja Kos, univ. dipl. prav.,
vodja Službe za pravne in upravne naloge,
Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana**

Stanovanjski zakon (SZ-1)¹ v 87. členu določa, da so do dodelitve neprofitnega najemnega stanovanja v lasti občine, države, javnega stanovanjskega sklada ali neprofitne stanovanjske organizacije, upravičeni državljani Republike Slovenije (RS), ki izpolnjujejo pogoje in merila, določena s Pravilnikom o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Pravilnik)². Za vodenje razpisnega postopka se uporabljajo določila zakona, ki ureja *splošni upravni postopek*³ (drugi odstavek 87. člena SZ-1 in 20. člen Pravilnika). Kadar neprofitno najemno stanovanje, razen neprofitno najemno nadomestno stanovanje, zaradi rušenja, prenove ter elementarnih ali drugih nesreč in v primeru preselitve po četrtem odstavku 104. člena SZ-1, oddaja občina, država, javni stanovanjski sklad ali neprofitna stanovanjska organizacija, se postopek dodelitve stanovanja v najem začne na podlagi *javnega razpisa*.

Uvodoma je treba poudariti, da pri odločanju o zahtevkih za dodelitev neprofitnega stanovanja ne gre le za odločanje o izpolnjevanju pogojev za dodelitev neprofitnega stanovanja v najem, temveč še posebej za odločanje o uvrstitvi med upravičence, ki jim bodo zagotovljena neprofitna stanovanja. Bistvenega pomena za izvedbo razpisa je zato tudi enako obravnavanje prosilcev.

Javni razpisi dodeljevanja neprofitnih stanovanj v najem predstavljajo poseben postopek in kot zapisano ima ta po svoji vsebini *javnopravno naravo*, kar pomeni, da ne gre za neposredno odločanje o pravici stranke. Udeleženci razpisa nimajo neposredne pravice do dodelitve neprofitnega stanovanja, temveč se z uporabo enotnih kriterijev presoja stanovanjske in socialno-zdravstvene razmere prosilcev, tako da se le-te točkuje in posledično omejeno število neprofitnih stanovanj dodeli tistim, ki dosežejo potrebno število točk za uspeh na razpisu.

Točkovanje se mora opraviti na podlagi dokumentov in meril, ki so za vse predpisana enako in se morajo za vse udeležence enako uporabljati, v interesu udeležencev pa je, da se postopek razpisa tudi čim hitreje zaključi.⁴

V 18. členu Pravilnika (vsebina javnega razpisa) je navedeno, da mora javni razpis za dodelitev neprofitnega stanovanja v najem določiti pogoje, ki jih morajo izpolnjevati upravičenci do dodelitve neprofitnega stanovanja v najem, nadalje podatke, ki jih morajo udeleženci razpisa navesti v vlogi in nenazadnje dokumentacijo, ki jo morajo udeleženci razpisa priložiti vlogi.

¹ Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO, 90/21, 18/23 – ZDU-10, 77/23 – odl. US in 61/24.

² Uradni list RS, št. 14/04, 34/04, 62/06, 11/09, 81/11, 47/14, 153/21, 62/23 in 61/24 – SZ-1F.

³ Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb.

⁴ Sodba Upravnega sodišča RS I U 994/2020-35 z dne 15.3.2021.

Presoja upravičenosti do dodelitve neprofitnega stanovanja v najem na podlagi objavljenega javnega razpisa se lahko začne le na zahtevo (vlogo) stranke (prosilca).

ZUP določa štiri procesne predpostavke za začetek postopka na zahtevo⁵:

- da gre upravno zadevo;
- da je vložnik lahko stranka oziroma je stvarno legitimiran (udeleženec razpisa je lahko državljan RS, ki ima stalno prebivališče v občini ali na območju delovanja javnega stanovanjskega sklada ali neprofitne stanovanjske organizacije, v kateri je zaprosil za pridobitev neprofitnega stanovanja in da je prosilec poslovno popolnoma sposobna oseba; ostali splošni pogoji so opredeljeni v 3. členu Pravilnika);
- da je vloga pravočasna oziroma vložena v predpisanem roku (v času trajanja razpisa);
- da o zadevi še ne teče upravni ali sodni postopek oziroma o njej še ni bilo pravnomočno odločeno in stranka ni pridobila kakšne pravice oziroma ji niso bile naložene kakšne obveznosti.

V upravnem postopku, ki se začne na zahtevo stranke, velja načelo dispozitivnosti, kar pomeni, da se postopek začne in vodi po volji stranke in v okviru njenega zahtevka. Organ je na zahtevek, ki ga postavi stranka, vezan po vsebini, po temelju in po obsegu. Upravni organ ugotovi dejansko stanje, na katero bo uporabil materialno pravo in posledično strankino vlogo zavrnil ali ji pa ugodil.⁶ Trditveno in dokazno breme sta torej na stranki, kadar uveljavlja svojo pravico ali pravno korist oziroma vloga zahtevek.

Pravilnik v 19. členu natančneje opredeli razpisno dokumentacijo, in sicer vlogi za pridobitev neprofitnega stanovanja v najem morajo prosilec in polnoletni člani gospodinjstva priložiti naslednje listine:

- izjavo o morebitnih neobdavčljivih dohodkih in prejemkih ter nazivih njihovih izplačevalcev, za koledarsko leto pred razpisom;
- dokazila o vseh izplačanih neto plačah v letu razpisa, če v preteklem koledarskem letu pred razpisom ni imel dohodkov iz delovnega razmerja;
- izjavo o premoženjskem stanju, skladno s prvim odstavkom 3. člena Pravilnika;
- najemno oziroma podnajemno pogodbo, če prosilec ne živi pri starših ali sorodnikih;
- dokumentacijo o trajni vezanosti na uporabo invalidskega vozička ali o vezanosti na trajno pomoč druge osebe, v kolikor gre za invalida po tretjem odstavku 3. člena Pravilnika;
- drugo z razpisom zahtevano dokumentacijo, s katero se izkazuje socialno-zdravstvene razmere in
- izjavo o vseh plačanih obveznostih iz prejšnjega neprofitnega najemnega razmerja in v primeru dodelitve bivalne enote tudi iz obstoječega najemnega razmerja.

Nekoliko nenavadno je v šestem odstavku 19. člena Pravilnika še posebej določeno, da prosilec ali njegov družinski član dokazuje status brezposelne osebe s prijavo v evidenco brezposelnih oseb pri Zavodu za zaposlovanje RS.

⁵ Če omenjene procesne predpostavke niso izpolnjene, se taka zahteva s sklepom zavrže.

⁶ Lahko se tudi pokaže, da stranka izpolnjuje pogoje še za kakšno pravico ali pa da sicer ne izpolnjuje pogojev za uveljavitev pravice, ki jo uveljavlja z vlogo. Če gre za tekoči postopek, potem mora organ ob upoštevanju zahteve iz prvega odstavka 7. člena ZUP stranko ne le opozoriti na morebitno dodatno ali drugo materialno pravico, temveč ji mora tudi pomagati, da jo čim bolj učinkovito zavaruje ali uveljavi – v istem (tekočem) postopku. Tudi v tem primeru pa mora paziti, da tako zavarovanje ali uveljavljanje pravice ne bi škodilo pravicam drugih ali javni koristi.

Namreč večina tako imenovanih obrazložitev oziroma pojasnilnih določb, s katero listino oziroma dokazilom se dokazuje upravičenost, najdemo v Prilogi Pravilnika, ki je sicer sestavni del Pravilnika, v Obrazcu za ocenjevanje stanovanjskih in socialnih razmer ter za ocenjevanje prednostnih kategorij prosilcev oziroma v Pojasnilih za uporabo obrazca.⁷

V skladu s 138. členom ZUP je treba pred izdajo odločbe ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev. Organ izda odločbo na podlagi dejstev, ki so ugotovljena in dokazana v dotedanjem postopku (do izdaje odločbe).⁸ Vzporedno z ugotovitvenim postopkom teče dokazni postopek.

Dokazovanje je vrednotenje dokazov z vidika njihove skladnosti z resničnostjo v materialnem svetu. Dokazovanje kot faza postopka, v kateri naj organ pridobi dokazila o resničnem dejanskem stanju primera, da bo lahko sprejel zakonito odločitev, lahko poteka z več dokazili, pri čemer je tudi pomembno kdo je nosilec dokaznega bremena.⁹ »Gospodar« dokaznega postopka je uradna oseba, ki ji ni treba dokazovati splošno znanih dejstev, organu znanih dejstev, verjetno izkazanih dejstev, notranjega državnega prava, pravnih domnev¹⁰ in pravnih fikcij.

ZUP našteva, kot dokazna sredstva:

- *Listine:*
 - javne listine¹¹, so tiste, ki jih izda pristojni oblastni organ skladno z njegovo pristojnostjo po področnem predpisu, v predpisani obliki in potrjujejo dejstva iz uradnih evidenc in za katere velja domneva resničnosti dejstev.
 - zasebne listine, kjer je treba preveriti njihovo vsebino.¹²

⁷ Pojasnila za uporabo Pravilnika in obrazca za oceno stanovanjskih in socialnih razmer prosilcev; glej primeroma: Stanovanjski status, Kvaliteta bivanja, Zdravstvene razmere, Ločeno življenje roditeljev in mladoletnih otrok zaradi neprimernih stanovanjskih razmer, Status roditelja, ki sam preživlja otroka (enostarševska družina, samohranilec), Invalidi in družine z invalidnim članom, itd.

⁸ V primeru, da se naknadno ugotovi nova dejstva in dokazi, ki so obstajali že v času do izdaje odločbe, pa se za njih ni vedelo oziroma jih moglo navajati in bi lahko vplivala na odločitev, se lahko predlaga ali uvede po uradni dolžnosti obnova postopka (1. točka 260. člena ZUP). Če pa se dejansko stanje, na podlagi katerega bi bila lahko izdana drugačna odločba, spremeni kasneje, je to razlog za uvedbo in vodenje novega upravnega postopka.

⁹ Za javno listino velja, da dejstva veljajo za resnična, razen če oseba izpodbija resničnost dejstev in jih dokaže kot napačna z ustreznimi dokazi.

¹⁰ Se lahko izpodbijajo - dokazno breme je na osebi, ki izpodbija domnevo.

¹¹ Dovoljeno je dokazovanje pomote v zapisu datuma vročitve na vročilnici.

Breme za dokaz pomote v zapisu datuma na vročilnici je torej na stranki oziroma tistemu, ki podatek izpodbija. Ta mora pri tem predložiti ustrezne dokaze z resnim dvomom v pravilnost vročitve. Ni dovolj, da le pavšalno zatrjuje, da datum na vročilnici ni pravilen. Dvom mora imeti takšno težo, da ga je mogoče razrešiti šele po celoviti presoji navedenih argumentov in upoštevanjem proste presoje dokazov (10. člen ZUP) v dokaznem postopku; glej Sklepa VSRS I Up 278/2016 z dne 18. 1. 2017 in VSRS I Up 187/2022 z dne 9. 11. 2022.

¹² Pri presoji utemeljenosti navedb sicer velja upoštevati, da je vročilnica opremljena tudi z žigom pošte, ki označuje datum vročitve (Pravilnik o ovojnicah, vročilnicah in drugih sporočilih za vročanje v upravnem postopku). Kadar gre za fiktivno vročitev, ko vročevalec pusti naslovniku sporočilo o prispelem pismu, po 15 dneh pa se šteje, da je pisanje vročeno, to velja toliko bolj, saj *sporočilo* po oceni Vrhovnega sodišča RS *ni javna lista*; glej Sklep VSRS I Up 187/2022 z dne 9. 11. 2022.

Nasploh iz sodne prakse izhaja, da je mogoče izpodbijati predpostavke, ki so temelj za nastop fikcije, zlasti če ni izkazano dejansko bivanje naslovnika na naslovu, kamor se vroča.

- *Priče*: ZUP določa, da je priča oseba, ki zaradi svoje zaznave in zmožnosti (videti, okušati, slišati, zatipati ali kako drugače občutiti) opazi dejstva in se o njih izrazi, jih opiše oziroma pokaže na način, ki je uradni osebi razpoznaven.¹³
- *Izvedence*: postavi uradna oseba s sklepom, če sama nima dovolj strokovnega znanja.
- *Ogled*: se opravi, kadar je potrebna neposredna zaznava stvari. V drugem odstavku 22. člena Pravilnika je določeno, da si lahko najemodajalci stanovanjske razmere udeležencev razpisa ogledajo v komisiji.
- *Izjava stranke*: verodostojnost se presoja skladno z načelom proste presoje dokazov.¹⁴

Kot dokaz se lahko uporabi tudi *kar koli drugega*; namreč dokazno sredstvo je lahko karkoli, s čimer lahko dokažemo posamezno dejstvo v postopku, od katerega je odvisna odločitev v zadevi.¹⁵

Za »zbiranje« dejanskega in pravnega gradiva stranka ne more biti nezainteresirana, pa vendar organ na strankine »vložke« ni vezan, saj je organ tisti, ki je odločevalec in hkrati skrbnik javnega in strankinih pravnih interesov, zato vedno (so)nosi dokazno breme in končno odloči, pri čemer ga le vežejo veljavni predpisi. Vendar tudi v dispozitivnih postopkih, drugi odstavek 140. člena ZUP stranko odvezuje bremena, kolikor organ dokazila lažje pridobi sam, in kot izhaja iz 139. člena ZUP, na temelju ekonomičnosti, razen seveda če stranka tega organu ne prepove ali pa gre za druge omejitve.¹⁶

Subsidiarni ali podrejeni položaj ZUP do drugih zakonov, ki urejajo konkretno upravno zadevo, sledi splošno uveljavljenemu pravnemu načelu specialnosti (načelo *lex specialis derogat legi generali*). To še posebej velja tudi, ko se določa hierarhija med različnimi splošnimi zakoni, saj

¹³ Za dokaz z zaslišanjem priče na splošno velja, da ima večjo dokazno moč kot izjava stranke, a je manj zanesljiv od drugih dokazov, predvsem zaradi možnosti namernega lažnega pričanja ali nenamerne izpovedbe v nasprotju z resničnim dejanskim stanjem.

¹⁴ Stranko je treba opozoriti na kazensko odgovornost za krivo izpovedbo.

¹⁵ Sodišče ni dolžno izvajati dokazov, če dokazni predlog ni substanciran. Substanciranje pomeni dolžnost predlagatelja dokaza navesti, katera dejstva naj se dokažejo s ponujenimi dokazi. Predlagatelj dokaza nosi torej breme prepričevanja sodišča, da je dokaz, ki ga predlaga, smiselno izvesti. Sodišču namreč ni treba izvajati dokazov, ki so nebitveni za odločitev, prav tako pa tudi ne neprimernih dokazov, takih, ki že na prvi pogled niso sposobni dokazati dokazne teme. Obstajajo pa tudi mejni primeri, ko je predlagani dokaz sicer lahko primeren, vendar glede na kontekst konkretnega razvoja dokaznega postopka in trenutnega uspeha dokazovanja nujno kliče po dodatnih pojasnilih, utemeljitvah in prepričevalnih naporih predlagatelja, s katerimi mora ta pojasniti posebne okoliščine in sodišče prepričati, da kljub (na prvi pogled) izgubljeni situaciji ter kljub (na prvi pogled) hipotetični nemoči predlaganega dokaza, še vedno lahko razumno pričakuje preobrat v uspešnosti dokazovanja. V takem primeru nosi predlagatelj breme dodatne utemeljitve svojega dokaznega predloga; glej sodba VSRS II Ips 267/2018.

¹⁶ Glej 11. a člen SZ-1;

Prosilec in polnoletni člani gospodinjstva lahko najemodajalcu s pooblastilom dovolijo pridobivanje, vpogled, prepis, izpis ali kopiranje njihovih osebnih podatkov iz uradnih evidenc in zbirk osebnih podatkov pri vseh upravljavcih zbirk osebnih podatkov, ki štejejo za davčno tajnost, ter občutljivih osebnih podatkov. V tem primeru morajo vlogi priložiti pisne izjave, ki veljajo za osebno oziroma pisno privolitev na podlagi določb zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov, zakona, ki ureja splošni upravni postopek in zakona, ki ureja davčni postopek (drugi odstavek 19. člena Pravilnika);

Glej tudi tretji in peti odstavek 19. člena Pravilnika.

je na primer za specifične upravne postopke oziroma razmerja ZUP nadrejen predpisom, kot so ZDU-1¹⁷, ZLS¹⁸, ZDIJZ¹⁹, ZVOP-2²⁰.

Smiselno je slediti določbi ZUP, iz katere izhaja, da ne glede na določbe področnih zakonov in podzakonskih predpisov, v postopku, ki se začne na zahtevo stranke, vlogi ni potrebno prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil, saj organ v tem primeru ravna po 139. členu ZUP. Iz sedmega odstavka 139. člena ZUP izhaja, da določbe petega in šestega odstavka navedenega člena ZUP, štejejo za zadostno zakonsko podlago za pridobivanje osebnih podatkov v smislu zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov ne glede na to, ali posebni (materialni) zakoni za posamezne vrste upravnih postopkov vsebujejo takšno podlago. Vsled zapisanega tako upravni organi pravno podlago in upravičenost do pridobivanja podatkov v upravnih postopkih smiselno opirajo na četrti odstavek 139. člena ZUP saj je potrebno v upravnem postopku dodeljevanja neprofitnih stanovanj v najem ugotoviti resnično in popolno dejansko stanje.

Glede pridobivanja podatkov iz uradnih evidenc načeloma velja 139. člen ZUP ali bolj specialna 66. oziroma 175. člena ZUP, ki je tako podlaga za obveznost organov (in ne strank), da pridobijo dejstva in dokaze, tako v fazi formalnega preizkusa zahteve kot tudi med postopkom, in ni treba, da to eksplicitno določa področni zakon, razen če so omejitve po Splošni uredbi o varstvu podatkov²¹ ali materialnem pravu na posameznem področju²².

Iz stališča Ministrstva za javno upravo (MJU)²³ med drugim izhaja, da je dolžnost organa, da pravno relevantne podatke pridobi iz uradnih evidenc po uradni dolžnosti. Skladno s prvim odstavkom 66. člena ZUP je sicer vloga nepopolna, če ne vsebuje vsega, kar je potrebno, da se lahko obravnava. Vendar pa potrdila iz uradnih evidenc, ne vplivajo na popolnost vloge. Pri tem je treba namreč upoštevati tudi določbo četrtega odstavka 66. člena ZUP, ki določa, da ne glede na določbe področnih zakonov in podzakonskih predpisov, v postopku, ki se začne na zahtevo stranke, vlogi ni potrebno prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil (vloga je popolna, tudi če niso priložena sicer zahtevana potrdila iz uradnih evidenc; organ jih ne sme zahtevati v predložitve). Organ v tem primeru ravna po 139. členu tega zakona (in jih pridobi sam). Če pa stranka v skladu z zakonom izjavi, da prepoveduje organu, da si po uradni dolžnosti pridobi njene osebne podatke iz uradnih evidenc oziroma da želi te podatke pridobiti sama, se vloga šteje za popolno, ko so priložena dokazila, ki jih zahteva predpis.

Glede na namen dodeljevanja neprofitnih stanovanj v najem, mora vloga organu omogočiti, da preveri materialno stanje prosilca in njegove družine, kar se omogoči primeroma s

¹⁷ Zakon o državni upravi.

¹⁸ Zakon o lokalni samoupravi.

¹⁹ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.

²⁰ Zakon o varstvu osebnih podatkov.

²¹ Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL L št. 119 z dne 4. 5. 2016, str. 1), zadnjič popravljene s Popravkom (UL L št. 127 z dne 23. 5. 2018, str. 2 (GDPR)).

²² Glej davčna tajnost po Zakonu o davčnem postopku.

²³ Pridobivanje podatkov o neobdavčljivih dohodkih in prejemkih za udeležence razpisa neprofitnih stanovanj v najem; Odgovor MJU, številka 021-108/2023/4 z dne 31. 8. 2023.

posredovanjem podatkov o enotni matični številki občana in davčni številki, da lahko organ po uradni dolžnosti pridobi podatke ter s priloženim soglasjem za pridobitev podatkov po uradni dolžnosti. Podobno stališče zastopa tudi Upravno sodišče na primer v sodbi II U 318/2019-14 z dne 04.09.2019.²⁴

MJU je mnenja, da je za postopanje organov v upravnih zadevah pri pridobivanju podatkov iz uradnih evidenc mogoče, pod pogojem, da ne gre za občutljive podatke ali podatke, ki štejejo za davčno tajnost. V zvezi s pridobitvijo podatkov gre za prejem podatkov iz uradnih evidenc, ki imajo enako vrednost kot potrdila iz uradnih evidenc. Smiselno v skladu s 173. členom ZUP, listine, ki so dokaz, lahko predložijo stranke ali pa jih preskrbi organ, ki vodi postopek. Prav tako velja tudi, da se za predloženo listino šteje tudi sporočilo organu, kje se v informatizirani bazi ali evidenci nahaja zapis, če gre za javno evidenco ali za drugo evidenco, če je organu dosegljiva. Način pridobivanja podatkov o dejstvih, o katerih vodi uradno evidenco organ, ki je pristojen za odločanje, kakšen drug državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (osmi odstavek 139. člena ZUP), podrobneje ureja Uredba o upravnem poslovanju²⁵ v 2. poglavju uradnih dejanj (pridobivanje in posredovanje podatkov).

Kot predhodno zapisano Pravilnik našteva oziroma določa s katerimi dokazi se dokazuje katera dejstva, primeroma točkovanje zdravstvenih razmer se točkuje, v kolikor prosilec biva v stanovanju več kot tri leta (Pravilnik tukaj ne določi s čim se to dejstvo dokazuje, zato lahko razpisnik zapiše, da bodo upoštevana tista dejstva, ki izhajajo iz sklenjene najemne pogodbe oziroma bolj verodostojen dokaz je Potrdilo o prijavi prebivališča o katerem se vodi uradna evidenca²⁶). Za več dokazov, ki dokazujejo isto dejstvo, je treba tudi presoditi verodostojnost dokaznih sredstev. Bolj kot je dokaz verodostojen, bolj odraža resnično dejansko stanje. Da bi lahko organ ugotovil resnično dejansko stanje, mora neizogibno presoditi tudi verodostojnost predloženih dokazil, s katerimi se dokazujejo zatrjevana dejstva. Hkrati je potrebno izpolnjevanje še dveh pogojev, in sicer so kot obolenja upoštevana samo kronična obolenja zgornjih dihal ali astma, kar se dokazuje z *zdravniškim potrdilom osebnega zdravnika* in da *pristojni izvedenec za gradbeništvo* kot član komisije najemodajalca/razpisnika ob *ogledu* stanovanja ugotovi prisotnost vlage, ki je posledica gradnje (konstrukcijska vlaga). Pravilnik (op. Pojasnila za uporabo Pravilnika) v tem delu določi, da tistemu udeležencu razpisa, čigar stanovanjske razmere se točkujejo po podtočkama, udeleženec razpisa je brez stanovanja, ima naslov na pristojnih institucijah ali udeleženec razpisa prebiva v prostorih za začasno prebivanje, v drugih nestanovanjskih prostorih, se dodelijo točke za zdravstvene razmere brez upoštevanja časa prebivanja v stanovanju in brez upoštevanja ugotavljanja obstoja konstrukcijske vlage s strani izvedenca.

Potrdilo ni konkretni upravni akt, ker se s potrdilom ne odloča o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi. Potrdilo je samo listina in dokazno sredstvo za dokazovanje določenih dejstev. Izraz »potrdilo« pa se nanaša ne le na potrdilo v ožjem pomenu besede, temveč na vsako listino o dejstvih, o katerih se vodi uradna evidenca, in tudi o drugih dejstvih, če tako določa zakon,

²⁴ Sodišče glede na zahtevano dopolnitev soglaša s tožečo stranko, da je prošnjo dopolnila v skladu s pozivom, saj je dopolnitev vsebovala vse podatke, ki jih je tožena stranka zahtevala v pozivu, ne glede na to, da ti podatki niso bili sporočeni na predpisanem obrazcu za dodelitev brezplačne pravne pomoči. Na podlagi podatkov o EMŠO in davčni številki lahko organ za BPP po uradni dolžnosti pridobi podatke potrebne za ugotavljanje materialnega položaja tožeče stranke.

²⁵ Uradni list RS, št. 9/18, 14/20, 167/20, 172/21, 68/22, 89/22, 135/22, 77/23 in 24/24.

²⁶ <https://www.gov.si teme/registri-in-evidence/>

čeprav ima drugačen naziv (npr. diploma, spričevalo, izkaz, certifikat, izpisek, izvleček itd.). Pravila o potrdilih veljajo za vse te listine v enaki meri.

Upravni organ ima dolžnost ugotavljanja pristnosti dokazne listine v okviru ugotovitvenega in dokaznega postopka po tretjem odstavku 173. člena ZUP, in sicer takrat, ko stranka listino predloži v obliki navadne ali elektronske kopije (na primer v obliki skena), organ pa za ugotovitev istovetnosti zahteva, da se izvirna listina pokaže na vpogled, skladnost za potrebe postopka »overi« z zaznamkom na prepisu oziroma kopiji.

Pogosto se dogaja, da prosilec k vlogi priloži razna mnenja, poročila, ki jih je sicer izdelal izvedenec določene stroke oziroma strokovnjak iz tega področja, pri čemer so (celo) označene z Izvedenskim mnenjem, prosilci pa pričakujejo oziroma od razpisnika zahtevajo, da se bodo s strani prosilca predložene listine (tako jih namreč opredeljuje tudi ZUP) štele kot izvedensko mnenje in bodo neizpodbitno v postopku tudi upoštevne.²⁷ Glede tretjega pogoja (za upoštevanje kategorije »zdravstvene razmere«) pa Pravilnik predpisuje poseben način ugotavljanja prisotnosti vlage, in sicer z ogledom pristojnega izvedenca za gradbeništvo kot člana komisije razpisnika. Navedeno pomeni, da se prisotnost konstrukcijske vlage ne ugotavlja na podlagi listin, ki jih predložijo prosilci, temveč na podlagi ogleda izvedenca, ki ga določi razpisnik.

Tudi po ustaljeni sodni praksi se izvedensko mnenje, ki ga ena od pravnih strank sama pridobi pred pravdo, lahko upošteva le kot navedbe stranke, ne pa kot dokaz. Trditveno in dokazno breme pomeni, da mora vsaka stranka v postopku navesti dejstva, na katera opira svoj zahtevek ali s katerimi izpodbija navedbe in dokaze nasprotnika, ter predlagati dokaze za ta dejstva. Stranka, ki trdi določeno dejstvo, mora to dejstvo tudi dokazati.²⁸

Iz sodbe Upravnega sodišča RS I U 360/2010 z dne 27. 5. 2010 izhaja, da upoštevajoč določbe 189., 190. in 194. člena ZUP pri odločitvi uporabljeno mnenje ne predstavlja izvedenskega mnenja, saj ga ni izdelal v postopku postavljeni izvedenec, ampak gre za mnenje strokovnjaka, izdelano na zahtevo ene od strank. Ker je upravni organ sam ocenil, da v zadevi ne bo mogel odločiti brez dokaza z izvedencem, nato pa se je oprl na mnenje, ki ga je predložila stranka, to ne more biti zadosten dokaz o dejstvih, na podlagi katerih temelji pravni sklep.

Pri presoji prisotnosti vlage v stanovanju kot kriterija za točkovanje zdravstvenih razmer prosilcev je mogoče upoštevati le vlago, ki je pogojena s konstrukcijo stanovanja, ne pa vlage, ki je posledica načina uporabe stanovanja. Navedeno izhaja iz določb Pravilnika, enako pa izhaja tudi iz sodb Upravnega sodišča RS I U 262/2012-17 z dne 12. 6. 2012 in I U 184/2012-11 z dne 18. 12. 2012. V Pravilniku je tako v Prilogi: Obrazec za ocenjevanje stanovanjskih in

²⁷ Dejstvo, da je Poročilo in zapisnik o točkovanju stanovanja, ki ju je predložila pritožnica, izdelala sodna izvedenka za gradbeništvo, ne vpliva na ugotovitve in zaključek, da pritožnica do točk za kvaliteto bivanja in zdravstvene razmere ni upravičena. Sodna izvedenka v predmetnem upravnem postopku ni imela statusa izvedenca skladno s 189. členom ZUP, zaradi česar imata predloženi zapisnik o točkovanju stanovanja in Poročilo naravo listne kot preostale listine. Če stranka predloži izvedenska in druga strokovna mnenja, ki so izdelana s strani oseb, ki v tem postopku niso bile imenovane za izvedenca, skladno z ustaljeno sodno prakso ta mnenja nimajo posebne dokazne vrednosti, pač pa štejejo le za enakovredna navedbam strank (prim. sodba VSRS II Ips 647/2006). Predmetni dokaz pritožnice je bil zaradi tega ocenjen skladno z 10. členom ZUP, na podlagi katerega je prvostopni organ ugotovil, da predloženo Poročilo in zapisnik o točkovanju stanovanja vsebujeta številne in očitne pomanjkljivosti, zaradi česar sta Poročilo o konstrukcijski vlagi v stanovanju in zapisnik o točkovanju stanovanja, ki ga je izdelala komisija razpisnika, verodostojnejša dokaza in na katera je treba opreti odločitev o točkovanju po predmetnih postavkah.

²⁸ Sodba VSRS II Ips 647/2006 z dne 05.02.2009.

socialnih razmer ter za ocenjevanje prednostnih kategorij prosilcev, v zvezi s kategorijo zdravstvene razmere, izrecno določeno, da se zdravstvene razmere točkuje zgolj pod pogojem, da se ugotovi prisotnost vlage, ki je posledica gradnje (konstrukcijska vlaga). Za točkovanje zdravstvenih razmer torej ne zadostuje vsakršna vlaga oziroma plesen oziroma za točkovanje ne zadošča že sam obstoj vlage oziroma plesni. To pomeni, da pri ugotavljanju vlage ne gre samo za ugotavljanje dejstva, obstoja vlage oziroma plesni, temveč tudi za presojo oziroma ovrednotenje tega dejstva, in sicer ali gre za konstrukcijsko vlago.

Nadaljnja upoštevana dokazna sredstva po ZUP sta izjava stranke po 188. členu ZUP in pričanje priče po 181. do 187. členu ZUP. Potrebno pa je ločevati med različnimi procesnimi instituti:

- Zaslišanje stranke v smislu pravic obrambe (9. člen ZUP)
- Izjava stranke za namen dokazovanja (188. člen ZUP)
- Zaslišanje prič za namen dokazovanja (181. člen ZUP in dalje)

V sklopu ugotovitvenega in dokaznega postopka se po načelu materialne resnice (8. člen ZUP) in proste presoje dokazov (10. člen ZUP) pridobivajo in preverjajo dejstva, ki jih področni predpisi določajo kot merodajna za odločitev. Pri tem ima tudi stranka možnost dejstva in okoliščine dokazovati na različne načine, npr. s predlaganjem prič ali s predložitvijo izjave stranke.

Kot zapisano iz 19. člena Pravilnika izhaja, da morajo prosilec in polnoletni člani gospodinjstva priložiti naslednje listine:

- izjavo o morebitnih neobdavčljivih dohodkih in prejemkih ter nazivih njihovih izplačevalcev, za koledarsko leto pred razpisom;
- izjavo o premoženjskem stanju, skladno s prvim odstavkom 3. člena Pravilnika;
- izjavo o vseh plačanih obveznostih iz prejšnjega neprofitnega najemnega razmerja in v primeru dodelitve bivalne enote tudi iz obstoječega najemnega razmerja.

Izjava stranke je dokazno sredstvo, ki se uporabi zgolj v primeru, ko ni na voljo drugih dokaznih sredstev in če gre za malo pomembno zadevo, kadar naj bi se neko dejstvo sicer dokazovalo z zaslišanjem prič, ki živi v kraju, oddaljenem od sedeža organa, ali če bi bilo sicer zaradi iskanja drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke. Izjavo stranke je mogoče izvesti le na predlog stranke oziroma ob njenem (izrecnem ali konkludentnem) soglasju na pobudo uradne osebe, ki vodi postopek.²⁹

Instituta izjave stranke kot dokazila se sicer ne sme mešati z načelom zaslišanja stranke.³⁰ Izjava stranke po 9. členu in 140. členu ZUP se nanaša na obrambo pravnega položaja stranke in se nanaša na načelo zaslišanja stranke, pri čemer pa se izjava stranke kot dokazilo nanaša na ugotavljanje konkretnega dejanskega stanja (načelo materialne resnice) oziroma se ugotovljena dejstva dokazujejo kot resnična oziroma se zavrača njihova verodostojnost.

Iz 20. člena Pravilnika izhaja, da se utemeljenost pravočasnih in popolnih vlog preveri na podlagi prejetih listin, potrebnih za oblikovanje prednostne liste za oddajo neprofitnih stanovanj, in dokumentiranih poizvedb, ki se jih opravi pri pristojnih organih in organizacijah ter posameznikih. Poleg tega razpisnik imenuje komisije, ki bodo opravile ogled stanovanjskih razmer prosilcev. Navkljub predložitvi izvedenskega mnenja ali poročila s strani prosilca, mora komisija razpisnika opraviti ogled, saj se prisotnost konstrukcijske vlage ugotavlja na zgoraj

²⁹ Sodba VSRS X Ips 350/2015 z dne 11. 10. 2017.

³⁰ Napačno je pogosto izenačevanje terminov »izjava stranke« kot »dokazovanje z zaslišanjem stranke«.

predpisan način³¹ in sicer to določilo (sedaj) izhaja iz 8. člena Pravilnika o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem³², ki določa, da se Priloga, ki je sestavni del Pravilnika nadomesti z novo Prilogo, ta pa je bila v tem delu (bistveno) spremenjena.

V primeru različnih dokazov, ki dokazujejo isto dejstvo, je treba opozoriti na 10. člen ZUP, ki določa, da o tem, katera dejstva se štejejo za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi, po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. Navedeno pomeni, da noben posamezni dokaz nima absolutne veljave, temveč je treba vedno kritično in logično presojati, kaj vsak dokaz sam vsebinsko izkazuje, ne zgolj sam po sebi, pač pa tudi upošteva vse druge dokaze in, nenazadnje, kakšna je verodostojnost dokaza. Šele na podlagi takšnega tehtanja in medsebojnega součinkovanja izvedenih dokazov je mogoče pravilno ugotoviti dejansko stanje v zadevi.

Vsled zapisanega in če povzamem po nedavno pridobljenih odločitvah Upravnega sodišča RS v zvezi s predloženimi izvedenskimi mnenji oziroma izdelanimi mnenji, sicer po mnenju sodišča s strani usposobljene osebe, in jih prosilci predložijo k vlogi za dodelitev neprofitnega stanovanja v najem, je sodišče potrdilo pravilnost in zakonitost odločitve upravnega organa (konkretno Javnega stanovanjskega sklada Mestne občine Ljubljana (JSS MOL) in tudi pritožbenega organa Mestne občine Ljubljana) in sicer glede proste dokazne ocene (*Upravni organ je zato ravnal pravilno, ko je obe točkovanju dokazno ocenil v skladu z metodološkim napotkom iz 10. člena ZUP*).³³

Prav tako je Upravno sodišče RS v sodbi I U 1048/2022-28 z dne 2. 9. 2024 pritrdilo pravilnemu postopanju in naziranju JSS MOL. Sodišče v citirani sodbi ugotavlja, da gre za razpisni postopek, v katerem morajo prosilci, ki se želijo prijaviti na javni razpis za dodelitev neprofitnih stanovanj v najem, oddati svojo vlogo na posebnem obrazcu in k svoji vlogi priložiti ustrezna dokazila. Povedano drugače: prosilec mora v svoji vlogi, ki jo vloži na obrazcu, natančno označiti, katere kriterije za ocenjevanje svoje prijave uveljavlja na javnem razpisu in če je to potrebno oziroma predpisano, za dokazovanje le-teh priložiti ustrezna dokazila. Tako tudi določa 21. člen Pravilnika (po katerem pri proučitvi vseh okoliščin, pomembnih za uvrstitev in razvrstitev udeležencev razpisa na prednostno listo za oddajo neprofitnih stanovanj v najem, najemodajalci za ocenitev stanovanjskih in socialnih razmer, v katerih živijo udeleženci razpisa in njihovi ožji družinski člani, uporabljajo obrazec iz priloge, ki je sestavni del Pravilnika). Nadalje v citirani sodbi sodišče obrazloži, da če tožnica v svoji vlogi ni uveljavljala še drugih članov gospodinjstva (poleg sebe in svojega moža), jih organ ni mogel upoštevati, ne glede na opravljen komisijski ogled v stanovanju, v katerem so (po mnenju tožnice evidentno) stanovali še drugi člani gospodinjstva (poleg tožnice in tožničinega moža). Sodišče je oprlo svojo odločitev tudi na določilo točke javnega razpisa, in sicer da se pri obravnavi vloge upoštevajo razmere, ki so obstajale v času vloge in so navedene v vlogi s čimer se (med drugim) doseže enakopravna obravnava vseh prijaviteljev na javnem razpisu. Sodišče se je opredelilo v citirani

³¹ In ne velja več, da so v zapisniku o točkovanju za stanovanje oziroma prostor v katerem prebiva, upoštevane odbitne točke za delno, pretežno ali vidno vlago ali če je predloženo dokazilo pristojnega izvedenca, ki izkazuje prisotnost vlage ali če le-to ugotovi komisija najemodajalca ob samem ogledu.

³² Uradni list RS, št. 62/23 z dne 6. 6. 2023.

³³ Sodba Upravnega sodišča RS I U 998/2022-28 z dne 23. 4. 2024.

sodbi tudi do vprašanja ali bi morala toženka tožnici točke po točkovalnih postavki zdravstvene razmere podeliti že na podlagi izvedeniškega poročila (in zapisnika o točkovanju stanovanja), ki ga je predložila tožnica, ali pa je bila upravičena dejansko stanje v zadevi ugotavljati tudi s komisijskim ogledom tožničinega stanovanja.

Sodišče pritruje upravnemu organu, ki izpostavlja, da je treba v postopku ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo (načelo materialne resnice iz 8. člena ZUP), ter da o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka (načelo proste presoje dokazov iz 10. člena ZUP). V predmetni zadevi je tožnica v izkaz slabih stanovanjskih razmer, katerih posledica so njena in obolenja njenega moža, predložila izvedeniško poročilo, ki ga je po naročilu tožnice izdelala sodna izvedenka gradbene stroke. Navedeno poročilo predstavlja dokaz, s katerim tožnica dokazuje svoje navedbe, ne pa izvedenskega mnenja (oziroma dokaza z izvedencem) v smislu 189. in naslednjih členov ZUP, saj lahko izvedenca določi le organ oziroma uradna oseba (190. člen ZUP). S strani tožnice predložen dokaz je bil upravni organ tako dolžan (kot vsak drug dokaz posebej in vse dokaze skupaj) vestno in skrbno presoditi. To je upravni organ tudi storil, in se v drugostopenjski odločbi do navedenega dokaza konkretizirano opredelil in obrazložil, zakaj je po njegovem mnenju predloženo poročilo neverodostojno³⁴. Tako pripravljeno poročilo tudi po presoji sodišča ni pripravljeno skladno s Pravilnikom o merilih za ugotavljanje vrednosti stanovanj in stanovanjskih stavb (alineja (k) prvega odstavka 3. člena), na podlagi katerega je bilo (glede na uporabljen obrazec zapisnika, ki je priloga poročila) izvedeno točkovanje tožničinega stanovanja. Nadalje sodišče zapiše, da je upravni organ (tudi ob upoštevanju navedenega) lahko upravičeno štel, da dejansko stanje v zadevi v zvezi s stanjem tožničinega stanovanja ni popolno ugotovljeno, zaradi česar je potrebno izvajanje dodatnih dokazov, in sicer dokaza z ogledom tožničinega stanovanja. In ta dokaz je organ tudi izvedel, ko je opravil komisijski ogled stanovanja in ugotovil, da je v stanovanju prisotnost vlage, vendar ta ni konstrukcijsko pogojena.

Pri čemer pa vendarle ne gre spregledati, da ogled stanovanja po določbah SZ-1 in Pravilnika ni obvezen. Okoliščina, da ogleda upravni organ ne opravi, sama po sebi ne pomeni kršitve pravil postopka in s tem morebiti razloga za odpravo odločbe. Najemodajalci si namreč *lahko ogledajo* stanovanjske razmere udeležencev razpisa (drugi odstavek 22. člena Pravilnika), niso pa tega dolžni storiti³⁵, morajo pa glede na prvi odstavek 22. člena Pravilnika³⁶ izvod zapisnika posredovati udeležencu razpisa ali se udeleženca razpisa seznani s točkovalnim zapisnikom v odločbi o uvrstitvi na prednostno listo upravičencev še pred odločitvijo oziroma pred določitvijo prednostne liste prosilca seznani s končnim rezultatom točkovanja, kar je sedaj po zadnji spremembi in dopolnitvi Pravilnika izrecno zapisano.

³⁴ Toženka je namreč pojasnila, da iz zapisnika o točkovanju stanovanja (ki je del poročila) med drugim izhaja, da so bile za tožnično stanovanje priznane odbitne točke zaradi „neizoliranosti kletnega ali pritličnega stanovanja - vidna vlaga“, v višini -5 točk, in sicer kljub temu, da je v zadevi nesporno (in kot to izhaja tudi iz drugih delov izvedeniškega poročila), da se tožnično sedanje stanovanje nahaja v 2. nadstropju večstanovanjskega objekta (in torej ni kletno ali pritlično stanovanje).

³⁵ Sodba Upravnega sodišča RS I U 163/2012 z dne 09.05.2012.

³⁶ Komisija iz 20. člena Pravilnika izpolni točkovalni zapisnik na podlagi obrazca iz priloge Pravilnika, en izvod zapisnika se posreduje udeležencu razpisa ali se udeleženca razpisa seznani s točkovalnim zapisnikom v odločbi o uvrstitvi na prednostno listo upravičencev.

Vsled povzetega, je treba v postopku javnega razpisa za dodelitev neprofitnega stanovanja v najem, upoštevati, da gre za poseben postopek, pri katerem je bistvenega pomena, da so vsi, ki so se na razpis prijavili, enako obravnavani, kar pomeni nearbitrarno uporabo prava v razmerju do vseh udeležencev postopka, ki med seboj tekmujejo. Gre za javnopravno stvar in ne za odločanje o pravici udeležencev razpisa. Judikatov na temo dokazovanja³⁷ je številno in se nanašajo na prosto presojo dokazov, omejevanje dokazov, prožnost organov pri dokazovanju, izpodbijanje pravnih domnev, zahtev po izvedenskih mnenjih itd. Bistvo postopka in organa, ki vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah, je samostojnost, ki se izraža v številnih določbah ZUP, prosta presoja dokazov, kot eno izmed (temeljnih) načel, ki se dopolnjuje z načelom materialne resnice in preiskovalnim načelom. Upravni organ je dolžan vestno in skrbno presoditi vsak dokaz posebej in vseh dokazov skupaj pri čemer je nevezan na dokazne predloge strank. Pristojna uradna oseba ima pooblastilo, da sama in samostojno presodi katera dejstva šteje za dokazana, pri čemer ne gre prezreti, da gre vendarle za subjektivno oceno, torej odločitev uradne osebe temelji na njenih sposobnostih, vrednotah, izkušnjah in drugih osebnih lastnostih (*visoka stopnja subjektivnosti dokazne presoje*), pa vendarle kljub digitalizaciji, tehnološkim spremembam, standardizaciji postopkov in »pohodu« umetne inteligence, še vedno velja, da je za zdaj človeški čut tisti, ki (edini) lahko presoja pravično, zakonito, pošteno, sorazmerno in samostojno in temu, naj na temeljih upravnih načel, sledi tudi vodenje in odločanje v upravnih postopkih.

O avtorici

Maja Kos je diplomirala na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Po študiju se je zaposlila na Zbornici varnosti in zdravja pri delu, kjer se je predvsem ukvarjala s kršitvami delodajalcev in zaščito pravic delavcev. Leta 2011 se je zaposlila na Javnem stanovanjskem skladu Mestne občine Ljubljana (JSS MOL), od leta 2016 je vodja Službe za pravne in upravne naloge in v tem času je JSS MOL za projekt *Samostojno vodenje sodnih zadev, povezanih z najemnimi razmerji, zaradi zmanjšanja stroškov sodnih zadev ter izvajanja aktivnosti za ohranitev najemnih razmerij*, prejel prvo nagrado Upravne fakultete, natečaja za izbor najboljše izboljšave v javni upravi – Premik naprej, ki je namenjen prepoznavanju in promociji inovativnih praks, ki prispevajo k učinkovitejšemu delovanju javne uprave ter spodbujajo izboljšanje javnih storitev. Kot pooblaščenca oseba za varstvo osebnih podatkov na JSS MOL se je ukvarjala z ustreznim in skladnim pridobivanjem, obdelovanjem in varstvom osebnih podatkov na JSS MOL. Trenutno pa njeno delo obsega tudi izvajanje ePoslovanja JSS MOL v okviru eUprave.

Viri

- Androjna, V. (1977, 1983, 1992): Upravni postopek in upravni spor, Uradni list RS, Ljubljana

³⁷ Glej sklep VSRS X Ips 264/2015 z dne 24. 5. 2016, sodba VSRS X Ips 50/2005 z dne 3. 7. 2008, sklep VSRS X Ips 264/2015 z dne 24. 5. 2016, sodba VSRS II Ips 125/2017 z dne 6. 12. 2016, sklep VSRS X Ips 251/2013 z dne 17. 10. 2013, sodba VSRS I Up 1278/2002 z dne 23. 2. 2005 in mnogi drugi.

- Androjna, V., Kerševan, E. (2006): Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana
- Breznik, J., in drugi (2001, 2004, 2008): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana
- Breznik, J., in Kerševan, E. (red.) (2008): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana
- Jerovšek, T. (2009): Upravno procesno pravo, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj
- Jerovšek, T., Trpin, G. (ur.) (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Inštitut za javno upravo in Nebra, Ljubljana
- Jerovšek, T. Kovač, P. (2007, 2008): Posebni upravni postopki, Fakulteta za upravo, Ljubljana
- Jerovšek, T., Kovač, P. (2010, 2016 (in ponatisi)): Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana
- Kerševan, E. (2004): Uprava in sodni nadzor, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana
- Kerševan, E., Androjna, V. (2017): Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana
- Kovač, P. (2022): Upravno-procesni izzivi določil ZVOP-2 v teoriji in praksi. V: 1. konferenca prava varstva osebnih podatkov, zbornik, Lexpera, GV, Ljubljana, str. 28–47
- Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020, 2022): Komentar ZUP, 1. in 2. (2020) ter 3. knjiga (2022), Uradni list RS, Ljubljana
- Kovač, P., Jerovšek, J. (2023): Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Ljubljana
- Kovač, P., Rakar, I., Remic, M. (2012): Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP 2, Uradni list RS, Ljubljana
- Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2010): Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP: 113 vprašanj iz prakse z odgovori, Uradni list RS, Ljubljana.
- Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015): Upravno-procesne dileme pri rabi ZUP 3, Uradni list RS, Ljubljana
- Kovač, P., Remic, M., Stare, J. (2008): Uredba o upravnem poslovanju z uvodnimi pojasnili in izvedbenimi akti, Uradni list RS, Ljubljana
- Spletni viri:
 - RS, Ministrstvo za javno upravo (2024), URL=»<https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-javno-upravo/>«
 - RS, Služba vlade za zakonodajo, Pravno – informacijski sistem RS (2024) URL=»<https://pisrs.si/>«
 - Ustavno sodišče RS (2024), URL=»<http://www.us-rs.si/>«
 - Vrhovno sodišče RS (2024), URL=»sodnapraksa.si/«