

Problematyka wydawania zaświadczeń w świetle przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego

Kamil Miśtał

Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń regulują przepisy działu VII kodeksu postępowania administracyjnego. Owo postępowanie nazywane jest uproszczonym i odformalizowanym o charakterze administracyjnym¹. Jednakże procedura wydawania zaświadczeń owiana jest szeroko pojętą dyskusją panującą w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego. Nie ma jednak wątpliwości co do faktu, iż owo postępowanie ma charakter uproszczony. Potwierdzają to względna szybkość działania organu administracyjnego w w/w sprawie. Istnieją jednak pewne rozbieżności dotyczące charakteru czynności wydania zaświadczenia. Choć w doktrynie jest całkowita zgodność w wyrażeniu poglądu, iż owo postępowanie nie jest postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym (ogólnym), bowiem nie prowadzi do wydania decyzji administracyjnej to jednak spór toczy się o charakter prawnej formy działania administracji - czy zaświadczenie jest czynnością materialno techniczną czy nie. Większość

przedstawicieli nauki prawa administracyjnego uważa, że wydanie zaświadczenia jest wspomnianą czynnością materialno - techniczną, gdyż polega na urzędowym potwierdzeniu stanu faktycznego lub prawnego (art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a.). Odmienne poglądy zostały zaprezentowane przez Z. Kmiecika i K. Chorążego. W swym opracowaniu podkreślili, że o ile jednak traktowanie zaświadczenia jako czynności faktycznej jest słuszne, o tyle zaliczanie go do grupy czynności materialno-technicznych może być źródłem nieporozumień. Czynnościami materialno-technicznymi określa się bowiem na ogół takie czynności faktyczne, które wywołują skutki prawne, tymczasem zaświadczenia bezpośrednich skutków prawnych nie wywołują². Jednakże należy podzielić pogląd J. Borkowskiego, który stwierdza, że postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń ma charakter administracyjny, tożsamy z charakterem organów, które

¹J. Borkowski [w:] B.Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2008 s. 833

² Chorąży Krzysztof, Kmiecik Zbigniew R. *Wydawanie zaświadczeń - kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*. Samorząd Terytorialny 2000 nr 6 nr LEX 26080

je wydają³.

Pojęcie zaświadczenia

Definiując zaświadczenie należy nam zwrócić uwagę na istotę problemu. Bowiern pracownik organu administracji powinien znać pojęcie oraz istotę zaświadczenia. Tylko wtedy pozwoli mu to na podjęcie właściwych kroków i uniknięcie pomyłki. Chodzi tutaj o rozeznanie, czy podanie wniesione do organu w sprawie wymaga rozstrzygnięcia w drodze decyzji administracyjnej czy poprzez wydania zaświadczenia. Art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a określa zaświadczenie jako urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego. Jest więc ono dokumentem urzędowym, któremu przysługuje domniemanie prawdziwości. Należy więc uznać za zgodne z prawdą to, co zostało w nim przez odpowiedni organ poświadczony⁴.

W doktrynie istnieje odmiennosc poglądów na pojęcie zaświadczenia. Funkcjonują następujące definicje uproszczone: zaświadczenie jest rodzajem aktu administracyjnego; zaświadczenie nie jest rodzajem aktu administracyjnego, lecz odrębną czynnością prawną; zaświadczenie nie jest czynnością prawną, lecz faktyczną⁵.

³ J. Borkowski [w:] B.Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2008 s. 834

⁴ por. wyrok WSA I SA/Wa 3/07 z dnia 08.02.2007 nr LEX 307189

⁵ Z. Kmiecik *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002

W judykaturze podkreśla się, że zaświadczenia nie są aktami administracyjnymi, lecz czynnościami faktycznymi, ponieważ nie są oświadczeniami woli, lecz oświadczeniami wiedzy⁶. Kwalifikuje się je jako dowód w postępowaniu administracyjnym (por. art. 76 § 1 k.p.a.).

Abstrahując jednak od powyższych sporów należy zauważyć, że nie można postawić znaku równości między pojęciem zaświadczenia a aktem administracyjnym o charakterze deklaratoryjnym. Akt deklaratoryjny bowiem w istocie swej potwierdza stan faktyczny lub prawny, ale rodzi także skutki prawne. Natomiast zaświadczenie jedynie potwierdzi istnienie owych faktów, nie rodząc przy tym jednak skutków bezpośrednich. Można więc przyjąć, że w przypadku, gdy sytuacja prawna (uprawnienie lub obowiązek) powstaje z mocy samego prawa, z decyzją administracyjną (deklaratoryjną) mamy do czynienia tylko wtedy, gdy chodzi o ustalenie tej sytuacji w sposób wiążący gdy występowanie pewnych okoliczności w konkretnym przypadku budzi wątpliwości lub gdy istnieje co do tego spór. Jeżeli natomiast fakt spełnienia przesłanek, z którymi przepis prawa wiąże określone skutki prawne, jest oczywisty i bezsporny, nie może być mowy o rozstrzygnięciu czegokolwiek, a nie wymaga to wydania

⁶ Wyrok WSA VI SA/Wa 1037/07 z dnia 20.09.2007 nr LEX 374817

decyzji administracyjnej, lecz zaświadczenia⁷. Zaświadczenie może zmieniać sytuację faktyczną danej osoby, nie zwiększając i nie ograniczając przy tym zakresu jej praw i obowiązków⁸.

Zaświadczenie nie przyznaje, nie stwierdza, nie uznaje uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, lecz potwierdza istnienie uprawnienia lub obowiązku przyznanego lub potwierdzonego wcześniej w decyzji (konstytutywnej lub deklaratoryjnej) bądź w innym indywidualnym akcie prawnym⁹.

Wszczęcie postępowania

Do wydania zaświadczenia potrzebny jest wniosek - bądź jak określa to k.p.a. - żądanie osoby ubiegającej się (por. art. 217 § 1 k.p.a.). Nie można więc wszcząć tego postępowania z urzędu. Żądanie to może być wniesione na piśmie bądź ustnie do protokołu - chociaż nie wynika to bezpośrednio z powołanego przepisu. Przepis ten jednak nie określa dokładnie grupy organów uprawnionych do ich wydawania. Można więc stwierdzić za W. Chróścielewskim, że organami właściwymi są organy w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Będą to więc organy jednostek

samorządu terytorialnego, jak również organy w znaczeniu funkcjonalnym (wyższe uczelnie czy też zakłady opieki zdrowotnej).

Bezspornym jest fakt, iż osoba ubiegająca się o zaświadczenie powinna wykazać swój interes prawny do wydania zaświadczenia o określonej treści (np. wskazać konkretny przepis prawa). Użyty w przepisie zwrot odnoszący się do osoby ubiegającej się o „swoją interes prawny” (art. 217 § 2 pkt 2) wskazuje na jego charakter indywidualny. Nie może więc nosić znamion interesu społecznego¹⁰. Musi natomiast być postrzegany jako możliwa korzyść, która wynika z przedstawienia zaświadczenia oraz gdy potwierdzenie danego faktu ma istotne znaczenie przy rozstrzygnięciu sprawy. Wykazanie owego interesu prawnego przez osobę ubiegającą się o wydanie zaświadczenia stanowi formę pewnej reglamentacji tych czynności¹¹.

Możliwe jest także wydanie zaświadczenia, którego przedmiotem jest stan prawny występujący w przeszłości np. świadectwo pracy.

Ważne jest, aby po wniesieniu żądania osoby ubiegającej się o wydanie

⁷ Chorąży Krzysztof, Kmiecik Zbigniew R. *Wydawanie zaświadczeń - kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*. Samorząd Terytorialny 2000 nr 6 nr LEX 26080

⁸ Klat - Wertelecka L. *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*. Difin 2001 str. 39

⁹ por. wyrok WSA VI SA/Wa 292/06 z dnia 22.06.2006 nr LEX 214079

¹⁰ Z. Kmiecik *Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym*, Lublin 2002 str. 72

¹¹ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2008 s. 836

zaświadczenia organ zbadał swoją właściwość, a w przypadku jej braku podjąć odpowiednie kroki służące przekazaniu sprawy do organu właściwego. Powinien także dokonać analizy formalnej podania oraz zbadać, czy sprawa może zostać załatwiona poprzez wydanie zaświadczenia czy też wymagane jest rozstrzygnięcie w formie decyzji administracyjnej.

Data wszczęcia postępowania w sprawie wydania zaświadczenia jest data doręczenia żądania właściwemu organowi. Art. 217 § 3 k.p.a. nakazuje załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni. W wyniku nowelizacji kodeksu z 1987 roku skrócono owy termin (przedtem wynosił on 14 dni). Termin 7 - dniowy to najkrótszy z występujących w przepisach k.p.a. Ustawodawca dopuścił taką ewentualność mając na względzie przesłankę łatwości i szybkości postępowania¹². Owy termin odnosi się także do przypadków odmowy wydania zaświadczenia. J.P. Tarno wskazuje, iż pewne rozdzielenie terminów (7 dni na wydanie zaświadczenia i ewentualne 30 dni na odmowę jego wydania - jeśli potraktowalibyśmy to jako zwykły termin do załatwienia sprawy) sprzyjałoby możliwości organu do wydawania postanowień o odmowie wydania zaświadczenia, kiedy upłynął już 7 - dniowy termin do jego

¹² por. wyrok WSA I SA/847/06 z dnia 06.12.2006 nr LEX 303191

wydania. Mogło by to wyglądać na omijanie przepisów prawa dla organów opieszłych¹³.

Oczywiście w sytuacji uchybienia terminu osobie składającej żądanie przysługuje prawo wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia na bezczynność organu, który miał wydać owo zaświadczenie. Zauważa się, że jest to jedyne zażalenie, które przysługuje nie na postanowienie, tylko na nic innego jak milczenie organu¹⁴.

Na organie ciąży obowiązek wydania zaświadczenia po spełnieniu omówionych wcześniej przesłanek przez osobę ubiegającą się. Istnieje jednak pewien wyjątek. Przepis art. 218 § 1 k.p.a. pozwala organowi wydać zaświadczenie nawet wtedy, gdy przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów, ale dana osoba wykaże interes prawny oraz jeśli dane, o które prosi znajdują się w posiadaniu organu.

Postępowanie wyjaśniające.

Wydanie zaświadczenia może być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym (por. art. 218 § 2 k.p.a.). Nie jest to jednak zachowanie obligatoryjne. Wynikająca z przepisu fakultatywność przeprowadzenia tego postępowania została poddana

¹³ Z. Kmiecik, J.P. Tarno *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed NSA* Warszawa 1988

¹⁴ Klat - Wertelecka L. *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*. Difin 2001 str. 73

szerokiej krytyce. Należy zauważyć bowiem, że w sprawie wydawania zaświadczeń zawsze prowadzone jest jakieś postępowanie wyjaśniające, gdy chodzi np. o badanie zdolności do czynności prawnych osoby ubiegającej się czy też powołania podstawy prawnej do wydania zaświadczenia¹⁵.

Kodeks wyraźnie nie precyzuje wg jakich zasad należy prowadzić postępowanie wyjaśniające. Można tylko przyznać słuszność wypracowanemu w judykaturze pogładowi, który wskazuje iż w kwestiach nieuregulowanych w dziale VII k.p.a należy odpowiednio stosować przepisy prawa administracyjnego jurysdykcyjnego.

W sprawach, w których na stronie spoczywa ciężar wskazania konkretnych faktów i zdarzeń, z których wywodzi ona dla siebie określone skutki prawne, a twierdzenia strony w tym zakresie są ogólnikowe i lakoniczne, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest wezwanie strony do uzupełnienia i sprecyzowania tych twierdzeń¹⁶.

Zakończenie postępowania

Postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia może zakończyć się w trojaki sposób: poprzez wydanie zaświadczenia

o treści zgodnej z żądaniem osoby ubiegającej się o jego wydanie, poprzez wydanie zaświadczenia o treści odmiennej bądź poprzez odmowę wydania zaświadczenia. W przeważającej większości przypadków organ wydaje zaświadczenie. Obliguje go bowiem do tego przesłanka z art. 217 § 2 k.p.a., o obligatoryjności jego wydania, gdy wymaga tego przepis prawa bądź osoba wykaże swój interes prawny. Zaświadczenie jest dokumentem urzędowym, dlatego powinno być wydane na piśmie i zawierać pewne minimum; mianowicie: oznaczenie organu wydającego, datę wydania, wskazanie adresata, osnovę oraz podpis pracownika organu¹⁷. Wskazuje się, że zaświadczenie stanowi dowód stwierdzonych w nim okoliczności w dacie jego wydania, a nie w dacie jego okazania¹⁸. Kodeks nie określa jednolitej formy zaświadczeń. Dlatego dokumenty tego rodzaju mogą różnić się formą. Organ wydający może uczynić to poprzez wypełnienie gotowego blankietu lub wytwarzać dokumenty osobno dla każdego zainteresowanego. Trzeba nam jednak dostrzec, że wcześniejsze wydanie zaświadczenia nie może mieć wpływu na możliwość ponowienia tej czynności w przyszłości. Ten specyficzny dokument, jakim jest za-

¹⁵ J. Lang *Zaświadczenia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Organizacja, metody, technika*. 1988, nr 2 s. 15

¹⁶ por. Wyrok NSA II SA 1947/87 z dnia 19.09.1988 ONSA 1988/2/82

¹⁷ M. Jaśkowska, A. Wróbel. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2000 s. 1012

¹⁸ Chorąży Krzysztof, Kmiecik Zbigniew R. *Wydawanie zaświadczeń - kwestie nie rozstrzygnięte w literaturze*. Samorząd Terytorialny 2000 nr 6 nr LEX 26080

świadczenie może być więc wydawany wielokrotnie w tej samej sprawie. Kodeks nie przewiduje możliwości zaskarżenia już wydanego zaświadczenia.

W drugim przypadku organ może wydać zaświadczenie o odmiennej treści niż żądała tego osoba ubiegająca się o nie. Może to wynikać z występującej sprzeczności między żądaniami danej osoby, a danymi, które posiada organ. Na powyższą sytuację kodeks również nie przewiduje żadnego środka zaskarżenia. Osoba niezadowolona z treści zaświadczenia może żądać wydania innego o wskazanej przez nią podstawie lub wnieść skargę do właściwego organu¹⁹.

W ostatnim przypadku wyróżnić trzeba trzy przypadki odmowy wydania zaświadczenia. Ma to miejsce, gdy występuje brak interesu prawnego osoby ubiegającej się, w przypadku niewłaściwego organu, do którego wniesiono żądanie lub gdy nie można spełnić żądania odnośnie treści zaświadczenia, wskazanej przez osobę ubiegającą się²⁰.

Odmowa następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (por. art. 219 k.p.a.). Przy wydawaniu postanowienia stosuje się przepisy postępowania admini-

¹⁹ J. Lang *Zaświadczenia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Organizacja, metody, technika*. 1988, nr 2 s. 16

²⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2008 s. 840

stracyjnego jurysdykcyjnego.

Zakończenie

Przepis art. 220 k.p.a. nakłada na organy żądające od strony zaświadczenia na potwierdzenie faktów obowiązek wskazania przepisu prawa, który na to pozwala oraz zakaz żądania informacji, które organ zna z urzędu. Zamiarem ustawodawcy było ograniczenie zbędnego formalizmu i ukrócenie niepotrzebnej biurokracji w stosunkach między organami administracji publicznej przy prowadzeniu postępowania administracyjnego.

W powołanym przepisie jako jedynym w dziale VII występuje pojęcie strony zamiast osoby ubiegającej się. Bowiem powyższy przepis nie dotyczy uproszczonego postępowania z zakresu żądania wydania zaświadczenia, tylko postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Tam strona ma prawo (nierzadko też obowiązek) przedłożyć zaświadczenie, celem włączenia go do postępowania dowodowego w określonej sprawie.

Problematyka wydawania zaświadczeń odbija się szerokim echem w praktyce. Niejednolitość definicji ulega powolnemu zanikaniu, jednakże nadal stanowi problem w stosowaniu przepisów przez pracowników organów administracji publicznej. Należy więc dołożyć wszelkich starań, aby wypracować pewną harmonię orzecznictwa i poglądów doktryny na

temat zaświadczeń w celu ułatwienia prowadzenia takich postępowań w przyszłości. Z powyższego opracowania wynika, że szczególnej uwadze należy poświęcić szerszej rozbudowie przepisów

dotyczących procedury wydawania zaświadczeń i ewentualnej tego odmowy. Problem wydaje się małosłowny jednakże stanowi niemały kłopot dla organów wydających zaświadczenia.