

Zbigniew R. KMIĘCIK

### Istota zaświadczenia na tle prawnych form działania administracji

Суть свидетельства на фоне юридических форм административной деятельности

#### 1. POJĘCIE ZAŚWIADCZENIA WEDŁUG KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Precyzyjne określenie prawnej istoty zaświadczenia i jego odgraniczenie od innych form działania administracji jest jednym z ważniejszych zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Brak jasności w tej kwestii powoduje bowiem, że w praktyce organy administracji kwalifikują niektóre podania albo jako żądanie rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy decyzją administracyjną, albo jako żądanie wydania zaświadczenia co do określonego stanu prawnego. O ile wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego w sprawie, która powinna zakończyć się wydaniem zaświadczenia, wiąże się jedynie z niepotrzebnym formalizowaniem postępowania (jednak *superflua non nocent*), o tyle odwrotna sytuacja pociąga za sobą istotne konsekwencje prawne, niekorzystne przede wszystkim z punktu widzenia strony. W tym drugim przypadku bowiem wnoszący podanie nie jest uznawany za stronę w rozumieniu kodeksu, a tym samym nie może korzystać z przysługujących jej uprawnień, zwłaszcza zaś z prawa do wniesienia odwołania oraz skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wprawdzie kodeks przewiduje dla osoby zainteresowanej wydaniem zaświadczenia możliwość wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia, a także — w każdym przypadku niezadowolenia z postawy organu — możliwość złożenia skargi obywatelskiej (*actio popularis*), jednak ta forma ochrony jest o wiele uboższa w porównaniu do środków przewidzianych w ogólnym postę-

powaniu administracyjnym, a więc postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji.<sup>1</sup>

Ustawodawca nie sformułował *expressis verbis* definicji zaświadczenia. Tymczasem jego znaczenie prawne (kodeksowe) jest niewątpliwie różne od znaczenia potocznego. To ostatnie (zgodnie z którym zaświadczenie to „każdy dokument stwierdzający coś”<sup>2</sup>) pozwala objąć tym pojęciem większość aktów prawnych, a także wszystkie środki dowodowe (np. zeznania świadków, opinie biegłych) oraz czynności faktyczne polegające na utrwalaniu faktów, ocen czy opinii.<sup>3</sup> Kodeksowe znaczenie terminu „zaświadczenie” jest natomiast znacznie węższe. Uwzględniając ogół przepisów kodeksu kształtujących instytucję zaświadczenia, można wywnioskować, że w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego zaświadczeniem jest tylko taki akt, który spełnia następujące warunki:

1. Jest aktem wydanym przez organ administracji państwowej. Chodzi tu nie tylko o organy administracji *sensu stricto*, czyli w znaczeniu ustrojowym. Art 1 § 2 k.p.a. stanowi bowiem, że przepisy kodeksu stosuje się również w postępowaniu przed organami państwowymi i komunalnych jednostek organizacyjnych (a więc przedsiębiorstw, zakładów itp.), a także organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, gdy są one powołane z mocy prawa do wydawania zaświadczeń. Ponadto trzeba pamiętać, że zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. termin „organy administracji państwowej” obejmuje poza organami administracji państwowej (rządowej) w ścisłym znaczeniu (jak np. minister, wojewoda, dyrektor izby skarbowej) również organy samorządu terytorialnego (jak np. wójt, burmistrz, samorządowe kolegium odwoławcze), a także wspomniane już organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym (określone w art. 1 § 2 k.p.a.).

Powstaje natomiast pytanie, czy przepisy kodeksu regulujące wydawanie zaświadczeń mają zastosowanie do działalności organów państwowych nie będących organami administracji. Należy uznać, że gdyby zamiarem ustawodawcy było szerokie stosowanie przepisów o zaświadczeniach, wówczas zakres stosowania działu VII k.p.a. byłby określony tak samo jak zakres stosowania przepisów o skargach i wnioskach, co do których kodeks przewiduje *expressis verbis* możliwość ich stosowania

<sup>1</sup> Prezydencki projekt nowej ustawy o NSA przewiduje możliwość wniesienia skargi do NSA na wszystkie postanowienia, od których przysługiwało zażalenie, a więc również na postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o żądanej treści.

<sup>2</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, t. 3, s. 966.

<sup>3</sup> J. Lang: *Zaświadczenia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego*, „Organizacja—Metody—Technika” 1988, nr 2, s. 13.

między innymi „przed organami państwowymi” (a więc wszystkimi organami, nie tylko administracji). Brak podobnego uregulowania w odniesieniu do zaświadczeń pozwala wnioskować, że przepisy dotyczące ich wydawania mają być stosowane wyłącznie do postępowania przed organami administracji. Trudno jednak doszukać się jakiejś *rationis legis* w odniesieniu do wyłączenia stosowania tych przepisów przed organami władzy, prokuratury czy sądami.<sup>4</sup> Kwestia ta pozostaje otwarta *de lege ferenda*. Jak więc należy postąpić *de lege lata*, gdy żądanie wydania zaświadczenia osoba zainteresowana skieruje do tych ostatnich organów? Zastosowanie (w przypadku odmowy wydania zaświadczenia lub wydania zaświadczenia o treści innej niż żądana, a także w przypadku „milczenia” organu) ma jedynie instytucja skarg (*actio popularis*), określona w art. 221 i n. k.p.a.

2. Jest aktem wydanym na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie. Znamienne, że ustawodawca celowo powstrzymał się od użycia określenia „strona”, zastępując je „osobą ubiegającą się o zaświadczenie”, a w art. 220 terminem „zainteresowany”, aby podkreślić w ten sposób różnicę między ogólnym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem w sprawach zaświadczeń, a pośrednio także różnicę między decyzją administracyjną a zaświadczeniem.<sup>5</sup> Natomiast nie wydaje się, aby ustawodawca zamierzał przy pomocy tych terminów określić zakres podmiotów, do których żądań przepisy o zaświadczeniach mają zastosowanie i przeciwstawić go kręgowi osób podpadających pod pojęcie „strona” w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Chodzi raczej tylko o wskazanie podmiotu, który ubiega się o zaświadczenie. Stąd zróżnicowanie terminologii i takie określenia, jak „zainteresowany” oraz „osoba ubiegająca się”.<sup>6</sup> Wobec tego w doktrynie przeważa pogląd, że zarówno pierwsze, jak i drugie pojęcie odnosi się nie tylko do osób fizycznych i osób prawnych, ale również do państwowych jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych nie posiadających osobowości prawnej. Skoro bowiem te ostatnie podmioty mogą być stronami w postępowaniu administracyjnym, to tym bardziej mogą występować jako „osoby ubiegające się” w tak mało sformalizowanym postępowaniu, jakim jest postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> M. Wierzbowski: *Zasady i tryb wydawania zaświadczeń według kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s. 51.

<sup>5</sup> R. Orzechowski: [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, praca zbiorowa pod red. J. Borkowskiego, Warszawa 1989, s. 367.

<sup>6</sup> Wierzbowski: *op. cit.*, s. 48.

<sup>7</sup> Z. Janowicz: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa—Poznań 1987, ss. 315—316.

Innego zdania jest J. Lang, który uważa, że pojęcie „osoba ubiegająca się o zaświadczenie” odnosi się przede wszystkim do osób fizycznych, ewentualnie można rozszerzyć je także na osoby prawne, natomiast nie powinno się obejmować nim innych podmiotów, np. państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Swoje stanowisko uzasadnia właśnie „dużym stopniem sformalizowania” postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń, co „[...] może być pożyteczne tam, gdzie wobec administracji występują osoby fizyczne (obywatele), natomiast nie jest celowe wszędzie tam, gdzie mają miejsce działania wewnątrzadministracyjne”.<sup>8</sup> Pogląd ten — odosobniony zresztą — nie jest chyba słuszny. Stosunki między organami administracji państwowej a jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej nie mają bowiem na ogół charakteru wewnątrzadministracyjnego, działania zaś w tej ostatniej sferze i tak są wyłączone spod zakresu obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego na mocy art. 3 § 3 k.p.a.

3. Ma na celu potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego. Potwierdzenie stanowi podstawę zaświadczenia, a jednocześnie cechę, która odróżnia wszystkie zaświadczenia od decyzji administracyjnych. Te ostatnie są bowiem — w przeciwieństwie do zaświadczeń — rozstrzygnięciem określonej sprawy<sup>9</sup>, o czym szerzej w dalszej części artykułu.

4. Ma znaczenie dla adresata przy ustalaniu jego praw lub obowiązków. W związku z tym przepisy prawne dotyczące rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym indywidualnych spraw często żądają potwierdzenia w formie zaświadczenia określonego stanu prawnego lub faktycznego. Dotyczy to czasem także spraw rozstrzyganych w innym trybie i przez inne organy. W tych przypadkach interes prawny osoby ubiegającej się o wydanie zaświadczenia jest jak gdyby z góry ustalony przez przepis prawa. W innych przypadkach organ przed wydaniem zaświadczenia musi sam stwierdzić, czy osoba ubiegająca się o zaświadczenie ma interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego, a więc na przykład czy jest to koniecznym warunkiem wydania przez inny organ decyzji przyznającej tej osobie określone uprawnienia.

W konsekwencji można stwierdzić, że kodeks przez pojęcie „zaświadczenie” rozumie urzędowe potwierdzenie pewnego stanu rzeczy (prawnego lub faktycznego) przez właściwy organ administracji (państwowy, komunalny lub społeczny) na żądanie zainteresowanej osoby, mającej w tym interes prawny.

<sup>8</sup> Lang: *op. cit.*, s. 14.

<sup>9</sup> *Loc. cit.*

Regulacja kodeksowa nie dotyczy zatem innych zaświadczeń, w szczególności wydawanych przez osoby fizyczne oraz organy nie będące organami administracji państwowej w znaczeniu wyżej wyjaśnionym, a więc na przykład ustawodawcze organy władzy państwowej, organy ścigania czy sądy, a także organy państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych nie powołanych z mocy ustawy do wydawania decyzji i zaświadczeń. Zdaniem J. Langa, poza zasięgiem działania kodeksu pozostają także te zaświadczenia organów administracji państwowej, które potwierdzają jakieś zdarzenia, lecz o charakterze „kinetycznym”, czyli takie, które są właściwie opisem wydarzenia lub czyjegoś zachowania się albo zawierają informacje o czyichś zamierzeniach, planach itp.<sup>10</sup> Wśród działań administracji spotyka się też szereg czynności występujących pod nazwą zaświadczenie, które przyznają (tworzą bądź stwierdzają) konkretne uprawnienia lub obowiązki. czyli są w istocie decyzjami administracyjnymi.

Z drugiej strony niejednokrotnie rozmaite akty wydawane przez organy administracji państwowej i odpowiadające podanym wyżej cechom zaświadczenia są określane w przepisach prawa materialnego innym mianem, np. poświadczenie, świadectwo, stwierdzenie, dowód, odpis czy pokwitowanie. Oczywiście, nie zmienia to charakteru tych aktów jako zaświadczeń w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego (*falsa denominatio non nocet*), jednak te wynikające z tradycji rozbieżności w nazewnictwie mogą w praktyce powodować pewne trudności. Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia musi bowiem każdorazowo przed jego wydaniem wpierw ustalić, czy w danym przypadku chodzi o zaświadczenie w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, czy też o inny pod względem prawnym dokument. W tej pierwszej sytuacji bowiem organ jest obowiązany postępować według zasad zawartych w kodeksie, również wtedy gdy przed kodeksowym uregulowaniem tego zagadnienia postępował inaczej, opierając się na zwyczaju albo szczególnych przepisach prawnych (wynika to z ogólnej klauzuli zawartej w art. 12 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie ustawy o kodeksie postępowania administracyjnego, w myśl której tracą moc wszelkie przepisy dotyczące spraw uregulowanych w tym kodeksie).

Kodeks normuje nie tylko wydawanie zaświadczeń przez organy administracji na żądanie zainteresowanej osoby, lecz także korzystanie przez te organy w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, za pośrednictwem strony tego postępowania, z zaświadczeń wystawianych przez inne organy (art. 220 k.p.a.). Powstaje pytanie, czy w tym

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

miejszu kodeks posługuje się ustalonym wyżej pojęciem zaświadczenia, czy też może innym, szerszym, obejmującym również zaświadczenia wydawane przez podmioty nie będące organami administracji. J. Lang jest zdania, że brak wyraźnych wskazówek przemawiających za tą drugą interpretacją nakazuje przyjąć tę pierwszą.<sup>11</sup>

## 2. CHARAKTER PRAWNY ZAŚWIADCZEŃ W ŚWIETLE DOKTRYNY

Zbudowana na podstawie przepisów k.p.a. definicja zaświadczenia pozwala wprawdzie odróżnić je od innych dokumentów lub czynności określanych potocznie tym mianem, nie rozwiązuje jednak kwestii prawnego charakteru zaświadczenia oraz jego stosunku do innych działań podejmowanych przez organy administracji państwowej, a w szczególności do aktu administracyjnego. Poglądy nauki na te zagadnienia są dość zróżnicowane. W uproszczeniu można je sklasyfikować następująco<sup>12</sup>:

- 1) zaświadczenie jest rodzajem aktu administracyjnego;
- 2) zaświadczenie nie jest aktem administracyjnym, lecz inną (odrębną) czynnością prawną administracji;
- 3) zaświadczenie nie jest czynnością prawną, lecz faktyczną;
- 4) granica między zaświadczeniem a aktem administracyjnym jest nieostra i zależnie od okoliczności zaświadczenie może być aktem administracyjnym albo nim nie być.

Zwolennikiem pierwszego poglądu jest na przykład T. Kuta, który za podstawę swojej koncepcji przyjął klasyfikację prawnych form działania administracji. Obejmuje ona między innymi akty administracji państwowej (akty zarządzania), dokumenty mające znaczenie prawne (np. świadectwo urodzenia, dyplom naukowy, zaświadczenia) oraz zwykle dokumenty służbowe (takie jak raport pisemny, doniesienie, list urzędowy itp.). Załącza on dokumenty o znaczeniu prawnym (w tym zaświadczenia) do aktów administracyjnych deklaratoryjnych, natomiast jako czynności materialno-techniczne traktuje zwykle dokumenty służbowe.<sup>13</sup> Akty deklaratoryjne nazywa aktami potwierdzającymi w przeciwieństwie do aktów konstytutywnych, które określa jako „prawotwórczące”. Akty deklaratoryjne — według T. Kuty — jedynie stwierdzają w sposób wiążący w odniesieniu do konkretnego adresata, czy i jaki jest w danej sytuacji fak-

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 15.

<sup>12</sup> Por. J. Lang: *Poglądy nauki na funkcje i charakter zaświadczeń*, „Organizacja—Metody—Technika” 1988, nr 1.

<sup>13</sup> T. Kuta: *Pojęcie działań niewłaściwych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963, s. 21.

tycznej jego stan prawny w sferze prawa administracyjnego, zaistniały (lub nie zaistniały) już wcześniej z mocy ustawy lub aktu administracyjnego konstytucyjnego, same zaś nie tworzą nic nowego w porządku prawnym. Tym różnią się od aktów konstytucyjnych, które tworzą, zmieniają lub znoszą stosunki administracyjnoprawne.<sup>14</sup>

Nieco inaczej wypowiada się w kwestii zaświadczeń M. Jełowicki, który wymienia je, jako rodzaj aktu administracyjnego, obok aktów konstytucyjnych i deklaracyjnych.<sup>15</sup> Pogląd ten jest też rozpowszechniony w doktrynie niemieckiej i austriackiej, która od dawna traktuje przynajmniej niektóre zaświadczenia jako akty administracyjne (np. wypisy z akt stanu cywilnego i innych rejestrów).

Zatem zwolennicy tej koncepcji uznają zaświadczenie za rodzaj władczego wypowiedzenia się organu administracji państwowej o pewnych faktach mających prawne znaczenie lub stanie prawnym, w jakim ktoś znajduje się ze względu na treść ustawy lub indywidualnego aktu prawnego konstytucyjnego. Przedmiotem zaświadczenia może być więc czyjeś uprawnienie lub obowiązek, istniejące w chwili jego wydania, bądź też fakt, zdarzenie, mające związek z jego sytuacją prawną. Zaświadczenie nie będzie natomiast nigdy tworzyć nowej sytuacji prawnej (prawa czy obowiązku) ani też nie będzie kształtować bezpośrednio stosunku prawno-administracyjnego, gdyż takie skutki może wywołać jedynie akt administracyjny konstytucyjny albo przepis prawa.<sup>16</sup>

Według drugiego poglądu zaświadczenie — mimo że, podobnie jak akt administracyjny, jest wydawane przez organ administracji państwowej i dotyczy konkretnej sytuacji oraz zindywidualizowanego adresata — należy wyodrębnić jako osobną czynność prawną opartą na prawie publicznym. Od aktu administracyjnego różni się tym, że nie jest objawem woli właściwego organu administracji państwowej, tzn. nie ma na celu zmiany sytuacji prawnej konkretnego podmiotu, jak również nie jest autorytatywnym wypowiedzeniem się tegoż organu o aktualnym stanie jego (podmiotu) praw i obowiązków. Zaświadczenie zawiera jedynie świadectwo co do pewnych stosunków prawnych i faktów mających znaczenie dla prawa. Stanowi zatem przejaw wiedzy, a nie woli organu administracji, czyli nie ma charakteru władczego. Ponadto, w przeciwieństwie do aktu administracyjnego, zaświadczenie nie korzysta z domniemania

<sup>14</sup> J. Boć, T. Kuta: *Prawo administracyjne, Część I*, Wrocław 1981, s. 118.

<sup>15</sup> M. Jełowicki [w:] *Prawo administracyjne PRL*, praca zbiorowa pod red. K. S a n d a, Warszawa 1979.

<sup>16</sup> L a n g: *Poglądy nauki...*, s. 28.

ważności<sup>17</sup>, tj. zgodności z prawem, w związku z czym można przeprowadzić przeciwko jego treści dowód nieprawdziwości. Akt administracyjny wywołuje skutki zamierzone przez organ administracyjny i można go uchylić lub zmienić tylko przez co najmniej równorzędny akt administracyjny wydany przez ten sam organ lub organ wyższego stopnia, ewentualnie w trybie kontroli sądowej. Natomiast zaświadczenie, mające znaczenie środka dowodowego, może być obalone przez inny środek dowodowy i posiada skuteczność tylko wtedy, gdy jest zgodne z prawdą. Innymi słowy, siła dowodowa zaświadczenia trwa dopóty, dopóki nie zostanie obalona za pomocą innych środków dowodowych.<sup>18</sup>

Dla jasności trzeba zauważyć, że druga z wymienionych różnic dotyczy już skutków prawnych obu porównywanych czynności, nie zaś ich istoty. Należy zatem odróżniać cechy charakterystyczne (*essentialia negotii*), będące odpowiedzią na pytanie: „Co decyduje o tym, że dana czynność jest zaświadczeniem, a nie aktem administracyjnym?” od odpowiadających na pytanie: „Co wynika z tego, że dana czynność jest zaświadczeniem, a nie aktem administracyjnym?”.

Trzeci pogląd, reprezentowany między innymi przez M. Zimmermanna, J. Filipka i J. Starościaka<sup>19</sup>, zakłada podział wszystkich działań administracji państwowej na prawne i faktyczne.

Prawne to te, które powodują powstanie, zmianę lub wygaśnięcie stosunków regulowanych przez przepisy prawa cywilnego i administracyjnego. W zależności od podstawy prawnej, warunków i trybu podejmowania, a także skutków prawnych, działania te mogą mieć postać umowy, aktu administracyjnego, ugody czy porozumienia administracyjnego.

Działania faktyczne natomiast nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych. Podobnie jak działania prawne, mogą być podejmowane zarówno w obrębie administracji państwowej, jak i skierowane na zewnątrz administracji. W grupie działań faktycznych wyróżnia się z jednej strony działania materialno-techniczne (np. sprawdzenie stanu technicznego pojazdu znajdującego się na drodze, doprowadzenie zwierzęcia do przymusowego szczepienia, stosowanie administracyjnych środków egzekucyj-

<sup>17</sup> Tego niezbyt fortunnego w odniesieniu do zaświadczenia określenia nie należy mylić z domniemaniem prawdziwości, które polega na tym, że dany dokument stanowi dowód tego, co zostało w nim stwierdzone, i które zaświadczeniu — jako dokumentowi urzędowemu — w myśl art. 76 § 1 k.p.a. oczywiście przysługuje.

<sup>18</sup> T. Bigo: *Prawo administracyjne, Instytucje ogólne*, Wrocław 1948 ss. 112—119.

<sup>19</sup> M. Zimmermann [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, Warszawa 1956, ss. 320 i n.; J. Filipek [w:] *Prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod red. W. Brzezińskiego, Kraków 1970, s. 104; J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 176.



nych, a także ewidencjonowanie, statystyka, sprawozdawczość), z drugiej — działania o charakterze społeczno-organizatorskim (np. wywieszanie plakatów, apelowanie, wyjaśnianie czy pobudzanie do czynów).

Większość przedstawicieli omawianej teorii zalicza zaświadczenia do grupy działań materialno-technicznych, choć niektórzy wyodrębniają je jako osobną formę obok obu wspomnianych grup działań faktycznych. Na przykład E. Ochendowski, dzieląc ogół aktów zakładowych (czyli aktów stanowionych przez organy zakładów administracyjnych) na akty prawne i inne działania, zalicza „zwykle poświadczenia” do grupy drugiej (odpowiadającej działaniom faktycznym) obok działań społeczno-organizatorskich i czynności materialno-technicznych.<sup>20</sup>

Na marginesie trzeba zaznaczyć, że przytoczony podział działań administracji na prawne i faktyczne według kryterium skutków prawnych jest w doktrynie najczęściej spotykany, ale nie jedyny. Wiele racji mają M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, którzy twierdzą, że kryterium to nie zawsze będzie przydatne przy odróżnieniu obu typów działań, gdyż czasem przepisy wiążą także z pewnymi działaniami faktycznymi wyraźnie określone skutki prawne, np. doręczenie decyzji powoduje rozpoczęcie biegu terminu do jej zaskarżenia, zajęcie rzeczy ruchomej przez poborcę skarbowego pozbawia właściciela możliwości dysponowania tą rzeczą. Zatem elementem decydującym o przynależności danej czynności do działań prawnych lub faktycznych nie jest fakt wywoływania bezpośrednich czy pośrednich skutków prawnych, lecz s p o s ó b ich wywoływania. Mianowicie czynności prawne kształtują stosunki prawne poprzez reguły postępowania (choćby indywidualne i konkretne), czynności faktyczne zaś — poprzez fakty. Natomiast bezpośrednio powodowanych skutków prawnych jest — obok posiadania wyraźnej podstawy prawnej i władczego charakteru — cechą odróżniającą czynności materialno-techniczne od działań społeczno-organizacyjnych w grupie czynności faktycznych.<sup>21</sup>

Jeszcze inaczej na tle prawnych form działania administracji charakteryzuje czynności faktyczne A. Błaś. Zdaniem tego autora od działań prawnych różnią się one tym, że „w ogóle nie są określone prawem lub też są określone w sposób niewyczerpujący, omijający takie elementy owych działań, jak warunki ich podejmowania, treść, forma, tryb ich podejmowania, zasady kontroli ich prawidłowości” oraz „znajdują regulację prawną co najwyżej w normach ustrojowych”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> E. Ochendowski [w:] *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław — Warszawa — Kraków — Gdańsk 1977, ss. 355 i n.

<sup>21</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] *Polskie prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod red. W. Służewskiego, Warszawa 1992, ss. 209—211.

<sup>22</sup> W. Błaś [w:] *Prawo administracyjne*, praca zbiorowa pod red. J. Bocia, Wrocław 1993, s. 183.

W doktrynie istnieje też pogląd, że pewne zaświadczenia mogą być aktami administracyjnymi, natomiast inne pozostają tylko potwierdzeniami. Zakłada on, że zaświadczenie jest nieraz formą uzewnętrznienia decyzji administracyjnej (deklaratoryjnej bądź konstytutywnej), określoną zazwyczaj w przepisach prawnych niższej rangi lub też w aktach ogólnych wewnętrznych. Na przykład Z. Janowicz uważa, że granice między zaświadczeniami a aktami administracyjnymi są często płynne, a czasami zdarza się, że dany dokument jest równocześnie aktem administracyjnym i zaświadczeniem, np. dyplom ukończenia studiów wyższych czy inne świadectwo ukończenia nauki.<sup>23</sup>

Z zagadnieniem tym związany jest trwający od dawna w literaturze i orzecznictwie spór co do tego, czy aktem administracyjnym jest samo świadectwo, czy też uchwała odpowiedniej komisji egzaminacyjnej. Wynika on — jak się wydaje — stąd, że czasem uchwała taka nie jest wyodrębniona w osobny akt prawny, a ma jedynie charakter uchwały w sensie psychologicznym, a więc aktu woli nie uzewnętrznionego w sposób wyznaczony przez prawo obowiązujące i tym samym nie pociągającego określonych przez nie konsekwencji. Wówczas świadectwo (dyplom), jako jedyna prawna forma wyrażenia woli komisji egzaminacyjnej, ma charakter decyzji, oczywiście pod warunkiem, że w ogóle przyznaje określone uprawnienia (np. prawo do używania tytułu naukowego). Nie oznacza to jednak, że dyplom jest wtedy jednocześnie zaświadczeniem i aktem administracyjnym (decyzją). Dyplom będący aktem administracyjnym traci charakter zaświadczenia i odwrotnie. Może wtedy najwyżej pełnić funkcję zaświadczenia, podobnie zresztą jak każda inna decyzja. Nie jest natomiast zaświadczeniem w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, to ostatnie bowiem z założenia nie stanowi aktu woli organu, lecz akt jego wiedzy.

Na ogół jednak decyzją jest uchwała komisji egzaminacyjnej rozumiana jako akt prawny, czyli akt woli komisji uzewnętrzniony w sposób przewidziany prawem (np. w formie protokołu egzaminacyjnego), natomiast świadectwo (dyplom) jedynie potwierdza stan prawny stworzony tą uchwałą, a więc jest tylko zaświadczeniem.

### 3. ZAŚWIADCZENIA A DEKLARATORYJNE AKTY ADMINISTRACYJNE

Abstrahując od przedstawionych wyżej sporów dotyczących przynależności zaświadczenia do działań faktycznych bądź prawnych (które często wynikają po prostu z różnego definiowania tych dwóch grup dzia-

<sup>23</sup> Z. Janowicz: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa—Poznań 1987, s. 315.

łań, a przy tym i tak nie mają praktycznego znaczenia), należy rozstrzygnąć istotną kwestię stosunku zaświadczenia do aktu administracyjnego (ściślej — decyzji) jako czynności najbardziej zbliżonej do niego.

Oczywiście problem ten nie istnieje w przypadku konstytutywnych aktów administracyjnych, które odróżnia od zaświadczeń przede wszystkim ich twórczy (kształtujący) charakter. Natomiast w przypadku aktów deklaratoryjnych granica między nimi a zwykłymi zaświadczeniami zaczyna się zacierać, co nie oznacza jednak, iż są to czynności tożsame. Różnice między nimi dostrzegano i zwracano na nie uwagę w doktrynie od dawna, jeszcze przed uregulowaniem kwestii wydawania zaświadczeń w kodeksie postępowania administracyjnego. Na przykład M. Zimmermann pisał: „Akty deklaratoryjne są to akty podciągające dane stany faktyczne pod normy prawne w sposób wiążący. Akty te deklarują, ustalają w sposób wiążący, że w danej sytuacji wynikają z ustawy takie a takie prawa i obowiązki, same ich jednak nie tworzą. Od poświadczeń różnią się tym, że ustalają autorytatywnie treść i granice uprawnień czy obowiązków, przez co mają charakter podobny do wyroków sądowych. Akty konstytutywne mają natomiast twórczy charakter. Tworzą one, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, przy czym skutek prawny następuje tutaj nie z mocy samej ustawy, ale z mocy aktu administracyjnego, chociaż mogą one być oczywiście wydane tylko na podstawie przepisów ustawy. Tak np. nadanie obywatelstwa jest aktem konstytutywnym, stwierdzenie nabycia obywatelstwa jest aktem deklaratoryjnym — natomiast wydanie aktu stwierdzającego posiadanie obywatelstwa jest poświadczeniem.”<sup>24</sup> Podobnie ustosunkowywał się do problemu J. Służewski, twierdząc, iż akty deklaratoryjne różnią się od poświadczeń tym, że ustalają istnienie i zakres stosunku prawnego oraz treść i granice uprawnień lub obowiązków.<sup>25</sup>

Pogląd ten sprecyzował J. Starościak, utrzymując, że wydanie zaświadczenia zawsze jest poprzedzone decyzją będącą deklaratoryjnym aktem administracyjnym. Jest to decyzja, że dane poświadczenie czy potwierdzenie przysługuje obywatelowi. Tak samo ma się rzecz w przypadku odmowy wydania zaświadczenia. Natomiast samej czynności wystawiania dokumentu ani wystawionego dokumentu nie można traktować jako aktu administracyjnego. Podobnie w przypadku konstytutywnego aktu administracyjnego, jest nim sama treść decyzji, a nie papier, na którym istnienie tej decyzji zostało uwidocznione.<sup>26</sup> Zatem według J. Starościaka, za-

<sup>24</sup> M. Zimmermann [w:] *Prawo administracyjne, Część II*, praca zbiorowa pod red. M. Jaroszyńskiego, Warszawa 1952, ss. 95—96.

<sup>25</sup> J. Służewski: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974, s. 116.

<sup>26</sup> J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 176.

świadczenie jest to czynność, o której podjęciu przesądza organ w decyzji o wydaniu zaświadczenia. W stosunku do tej decyzji zaświadczenie stanowi taki sam rodzaj działania (czynności), jak na przykład zawiadomienie stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu, o którym organ przesądza w postanowieniu. Natomiast aktem administracyjnym jest decyzja o wydaniu lub niewydaniu zaświadczenia, jak też niewydaniu zaświadczenia o żądanej treści. Wtedy bowiem między organem administracji a osobą zainteresowaną wydaniem zaświadczenia może powstać spór, którego rozstrzygnięcie jest możliwe jedynie w postępowaniu administracyjnym, a nawet sądowym.<sup>27</sup> Stanowisko J. Sarościaka zdecydowanie akceptował W. Dawidowicz, pisząc: „Jedynym przekonywającym rozwiązaniem tej sprawy jest przyjęcie za J. Starościakiem, iż za każdym zaświadczeniem jako dokumentem «stoi» decyzja o jego wydaniu lub niewydaniu i właśnie ona jest przykładem aktu deklaratoryjnego [...]”.<sup>28</sup>

Rozważania te w odniesieniu do odmowy wydania zaświadczenia dzisiaj są już nieaktualne, kodeks przyznaje bowiem wyraźnie tej czynności formę postanowienia, a nie decyzji. Bliskie są natomiast istoty rzeczy, jeśli chodzi o pozytywne zakończenie sprawy, a więc wydanie zaświadczenia, z tym zastrzeżeniem, że wydanie zaświadczenia musi być poprzedzone nie „decyzją o wydaniu zaświadczenia”, ale decyzją określającą stan prawny, którego istnienie ma potwierdzać zaświadczenie. Decyzja taka (konstytutywna bądź deklaratoryjna) może być zresztą wydana w innym czasie i przez inny organ niż oparte na niej zaświadczenie.

Trafnie ujmuje sedno sprawy J. Lang. „Akt deklaratoryjny — pisze — podobnie zresztą jak akt konstytutywny, któremu jest on przeciwstawny, wskazuje na prawo lub obowiązek wynikające z normy prawnej ogólnej [podkreślenie — Z. K.] dla oznaczonego indywidualnie adresata ze względu na określone okoliczności. Tymczasem akt potwierdzający — gdy dotyczy stanu prawnego — może ewentualnie «wskazywać» tylko na prawo i obowiązki określone w decyzji czy innym indywidualnym [podkreślenie — Z. K.] akcie prawnym i to skierowanym do innej osoby (podmiotu prawa)”.<sup>29</sup>

Z procesowego punktu widzenia różnice między zaświadczeniem a aktem administracyjnym określa M. Wierzbowski. Cechą zaświadczenia jest według niego potwierdzenie istnienia pewnej sytuacji faktycznej lub prawnej, a nie rozstrzygnięcie o czyichkolwiek prawach czy obowiązkach. Zaświadczenie nie jest samodzielnym rozstrzygnięciem żadnej sprawy

<sup>27</sup> Lang: *Poglądy nauki...*, s. 29.

<sup>28</sup> W. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego, Zarys wykładu*, t. I: *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 299.

<sup>29</sup> J. Lang: *Akty potwierdzające w administracji państwowej*, „*Studia Iuridica*” 1990, nr XVIII, ss. 129—130.

administracyjnej, a jedynie środkiem dowodowym, który ma być wykorzystany w innej sprawie w celu udowodnienia pewnych okoliczności. Zatem jeżeli zmiana pozycji strony na skutek dokonania czynności przez organ administracji polega tylko na dostarczeniu stronie środka dowodowego, natomiast nie zmienia zakresu jej praw i obowiązków, wówczas mamy do czynienia z zaświadczeniem, a nie z aktem administracyjnym.<sup>30</sup> Oczywiście, w charakterze środka dowodowego są używane często także decyzje (np. decyzje rozstrzygające zagadnienia wstępne) czy umowy, a więc akty prawne *sensu stricto*. Nie znaczy to jednak, że taki akt czasem jest decyzją czy umową, a czasem zaświadczeniem. Może jedynie pełnić funkcję zaświadczenia, pozostając wszakże decyzją czy umową.<sup>31</sup>

W praktyce odróżnienie deklaratoryjnego aktu administracyjnego od zaświadczenia dotyczącego stanu prawnego może czasami sprawiać trudności z tego względu, że cechą obu nie jest tworzenie nowej sytuacji prawnej, lecz stwierdzanie, jaka sytuacja prawna istnieje już w danym momencie. Należy jednak odróżnić władcze ustalenie istnienia z mocy prawa konkretnych uprawnień czy obowiązków, właściwe deklaratoryjnej decyzji administracyjnej, od potwierdzenia ich istnienia (określonego wcześniej decyzją), typowego dla zaświadczenia. Zaświadczeniami *sensu stricto* są zatem te czynności, które potwierdzają istnienie określonych uprawnień czy obowiązków, ustalonych lub stworzonych uprzednio decyzją administracyjną (deklaratoryjną bądź konstytutywną). Jeżeli natomiast podstawą stwierdzeń zawartych w danym akcie jest przepis prawa materialnego, a nie akt administracyjny, wówczas mamy do czynienia z decyzją deklaratoryjną. O tym, czy dana czynność jest zaświadczeniem czy decyzją, decyduje więc nie jej treść czy nazwa, które mogą być identyczne w obu przypadkach, ale podstawa poczynionych stwierdzeń. W konsekwencji przesądza to o tym, że dany akt bądź wywołuje bezpośrednie skutki prawne (decyzja deklaratoryjna — *ex tunc*), bądź nie (zaświadczenie).

Jeżeli zatem, nawet w wypadku żądania wydania zaświadczenia o określonym stanie prawnym, organ wydaje akt pod taką nazwą, ale rozstrzygający sam o istnieniu tego stanu z mocy prawa, wówczas taki akt należy traktować jako decyzję administracyjną z wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami prawnymi, zwłaszcza w sferze możliwości zażalenia.

Niejednokrotnie — o czym już wcześniej była mowa — zaświadczenie występuje wspólnie z aktem administracyjnym, przy czym na zew-

<sup>30</sup> M. Wierzbowski: *Charakter prawny zaświadczeń (rozważania na tle projektu noweli do kodeksu postępowania administracyjnego)*, „Organizacja—Metody—Technika” 1980, nr 1, s. 19; *id.*: *Zasady i tryb...*, ss. 45—46.

<sup>31</sup> Por. Lang: *Poglądy nauki...*, s. 30.

natrz bardziej widoczne jest zaświadczenie. Taka sytuacja istnieje na przykład w przypadku wielu dyplomów i świadectw. Na przykład dyplom przyznający stopień naukowy jest świadectwem nadania stopnia naukowego uchwałą odpowiedniej rady. Dyplom jest zaświadczeniem, a aktem administracyjnym jest uchwała rady, ponieważ dyplom jedynie odzwierciedla stan prawny stworzony uchwałą rady.<sup>32</sup> Świadectwo, dyplom lub inny akt należący do tej kategorii może być jednak w pewnych warunkach formą decyzji administracyjnej, a więc aktu kształtującego. Ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy decyzje nie są wcześniej w inny sposób ogłoszone lub doręczone zainteresowanym osobom. Natomiast jeśli świadectwo lub dyplom zawiera postanowienie, którego treść była wcześniej podana do wiadomości osobie zainteresowanej w ustalonej formie, wówczas taki akt jest tylko zaświadczeniem i jako taki korzysta tylko ze szczególnej mocy dowodowej.<sup>33</sup>

Dyplom może być zatem albo aktem administracyjnym, albo zaświadczeniem, w zależności od tego, czy treść dyplomu jest bezpośrednim odzwierciedleniem aktu woli komisji egzaminacyjnej, czy też powtórzeniem treści jakiegoś innego dokumentu, będącego pierwotnym, zgodnym z przepisami prawa, uzewnętrznieniem aktu woli komisji. Innymi słowy, istotne jest, czy wydanie dyplomu poprzedza uchwała (decyzja) jedynie w sensie psychologicznym, czy też uchwała w znaczeniu aktu prawnego utrwalonego na piśmie, a więc czy dyplom jest przejawem (uzewnętrznieniem) woli, czy jedynie wiedzy organu.

Reasumując te rozważania, zasadnicze różnice pomiędzy zaświadczeniem a deklaratoryjnym aktem administracyjnym należy ująć następująco. Akt administracyjny jest rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, to znaczy rozstrzyga *in concreto* w drodze subsumpcji o prawach i obowiązkach strony. Dotyczy to zarówno aktów konstytucyjnych, jak i deklaratoryjnych. Rozstrzyganie należy odróżniać od potwierdzania już określonego stanu prawnego, tzn. stworzonego (w przypadku aktu konstytucyjnego) lub ustalonego (w przypadku aktu deklaratoryjnego) wcześniejszym rozstrzygnięciem właściwego organu. Potwierdzenie następuje w formie zaświadczenia. Zaświadczenie może więc potwierdzać zarówno stan prawny ukształtowany aktem konstytucyjnym, jak i istniejący z mocy prawa, ale ustalony aktem deklaratoryjnym.

Wyjaśnienia wymaga druga sytuacja. Jeżeli stan prawny jest ukształtowany poprzez bezpośrednie działanie ustawy, wówczas z aktem administracyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy chodzi o rozstrzygnięcie

<sup>32</sup> Wierzbowski: *Charakter prawny...*, s. 19.

<sup>33</sup> Por. Lang: *Akty potwierdzające...*, s. 130.

(stwierdzenie), czy taki stan prawny rzeczywiście istnieje. W takim akcie, będącym deklaratoryjną decyzją administracyjną, organ określa w sposób władczy granice prawnych obowiązków lub uprawnień tej osoby, do której akt jest skierowany. Gdy chodzi natomiast o potwierdzenie do celów dowodowych granic uprawnień czy obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz ustalonych następnie decyzją deklaratoryjną, to akt taki ma charakter zaświadczenia.

Fakt, że zaświadczenie nie jest decyzją administracyjną, a jedynie przejawem wiedzy organu, pociąga za sobą określone konsekwencje prawne. Przede wszystkim zaświadczenie — inaczej niż decyzja — nie może stanowić tytułu wykonawczego w postępowaniu egzekucyjnym, a więc nie może uzasadniać stosowania przymusu administracyjnego. Nie może też stanowić podstawy dla innych czynności konkretyzujących jego treść.<sup>34</sup> Decyzja administracyjna — do czasu jej zmiany, uchylenia lub stwierdzenia nieważności — posiada walor domniemania ważności, tzn. podważenie jej może być dokonane jedynie następnym aktem woli wyrażonym w określonym trybie. Zaświadczenie natomiast bez zmiany jego treści może ulec dezaktualizacji przez fakt zmiany stanu faktycznego lub prawnego, którego dotyczy, i wiarygodność jego upada w przypadku przeprowadzenia dowodu jego nieprawdziwości. Akt administracyjny należy zatem oceniać w kategoriach ważności objawu woli organu, a zaświadczenie w kategoriach wyrażania prawdy obiektywnej co do faktów lub prawa.<sup>35</sup> Wreszcie wydanie aktu administracyjnego kończącego postępowanie jest możliwe w danej sprawie tylko jeden raz. Zgodnie bowiem z zasadą trwałości decyzji administracyjnej nie można ponownie rozstrzygać w tej samej sprawie, poza przypadkami wyraźnie dopuszczonymi przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Nie ma natomiast, oczywiście, żadnego limitu, jeśli chodzi o liczbę zaświadczeń dotyczących tego samego stanu faktycznego czy prawnego, a więc wydanych w tej samej sprawie.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Bigo: *op. cit.*, ss. 112—119.

<sup>35</sup> *Ibid.*, ss. 112—119; J. Borkowski: *Glosa do postanowienia NSA z 3 marca 1993 r. (SA/Ka 1818/92) dotycząca zaświadczenia o wartości wkładu inwestycyjnego*, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 3, s. 81.

<sup>36</sup> J. Pater: *Problemy prawne wydawania zaświadczeń*, „Organizacja—Metody—Technika” 1989, nr 5, s. 22.

## РЕЗЮМЕ

Данная работа состоит из трех частей.

В первой, посвященной характеристике свидетельства согласно правилам кодекса административного производства, представлено черты дающие возможность отличить свидетельство в юридическом значении от свидетельства в повседневном значении.

Вторая часть работы посвящена неоднородному мнению науки о сути и юридическом характере свидетельства, а также его отношении к другим формам административного производства.

Третья часть представляет различия выступающие между свидетельством, а административными решениями (особенно декларативными), как действиями наиболее приближенными к нему, а иногда идентифицированными с ним.

Данная работа стремится показать, что свидетельство в понимании кодекса административного производства, которое можно определить как „служебное подтверждение некоторого положения дел (юридических или действительных) органами государственной администрации по требованию заинтересованного лица имеющего к этому делу юридический интерес” — не является административным решением, ибо не создает непосредственных юридических следствий и не имеет характера властного решения (не бывает проявлением воли органа администрации).



ANNALES UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA

---

Nakład 300 egz.+25 nadb., ark. wyd. 16, ark. druk. 14,25. Papier druk. sat. kl. III, B1, 80 g. Oddano do składania w maju 1995 r., podpisano do druku w listopadzie 1995 r., wydrukowano w grudniu 1995 r.

---

Tłoczono w Oficynie Drukarskiej UMCS w Lublinie, zam. nr 152/95.



ANNALES  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN—POLONIA

VOL. XLI

SECTIO G

1994

15. T Liszcz: Zmiany w polskim ustawodawstwie pracy w latach 1989—1993  
Changes in Polish Labour Legislation in 1989—1993
16. J. Szreniawski: Prawo administracyjne na tle transformacji ustrojowej  
na przykładzie funkcjonowania administracji terenowej  
Administrative Law and the Transformation of Political System as  
Exemplified by the Functioning of Local Administration
17. K. Chorąży: Zagadnienie konkurencyjności nadzwyczajnych postępowań ad-  
ministracyjnych i postępowania sądowo-administracyjnego w świetle  
wykładni art. 199 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego  
Competition of Extraordinary Administrative Proceedings and Judicial  
Administrative Proceedings in the Light of Interpretation of Article 199  
Par. 3 of the Code of Administrative Procedure
18. M. Poźniak-Niedzielska, D. M. Opolski: Sposoby prywatyzacji przed-  
siębiorstw państwowych w świetle ustawy z 13.07.1990 roku  
Ways of Privatization of State Enterprises in the Light of the 13 July  
1990 Act
19. A. Oleszko: Przemiany ustrojowe polskiego notariatu  
Systemic Changes in the Institution of Notary Public
20. E. Niezbecka: Przewłaszczenie na zabezpieczenie w stosunkach bankowych  
Transfer of Ownership as Security for Debit in Banking
21. J. Mojak: Zasady obrotu obligacjami w świetle prawa polskiego  
Rules of Transactions in Bonds under Polish Law
22. A. Taracha: Zakres kontrydiktoryjności w postępowaniu przygotowawczym  
w projekcie kodeksu postępowania karnego z 1991 r.  
The Scope of Adversary Trial in Preparatory Proceedings in the 1991  
Draft of the Code of Preparatory Procedure
23. E. Skrętowicz: O apelacji i kasacji *de lege ferenda*  
On Appeal and Cassation of *de lege ferenda*
24. A. Makuch, I. Kozłowska-Miś: Nowe ujęcie środków karnych w pro-  
jekcie kodeksu karnego  
New Conception of Means of Punishment in the Draft of Penal Code
25. W. Skrzydło, R. Mojak: Konkordat w świetle prawa konstytucyjnego  
Concordat in the Light of the Constitutional Law
26. M. Szustek-Janowska, A. Niezgoda, J. Leńczuk: Kierunki zmian  
w polskim prawie finansowym  
Changes in Polish Financial Law

Biblioteka Uniwersytetu  
MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
w Lublinie

4058 42

CZASOPISMA

1995

Adresse:

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ  
WYDAWNICTWO

Plac Marii

Curie-Skłodowskiej 5

20-031 LUBLIN

POLOGNE