

**Postanowienie z dnia 26 marca 1997 r.**  
**III RN 9/97**

**Na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie (art. 219 KPA) służy skarga do sądu administracyjnego.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 26 marca 1997 r. na rozprawie sprawy ze skargi Andrzeja U. na postanowienie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów w Warszawie z dnia 26 czerwca 1996 r. [...] w przedmiocie odmowy urzędowego potwierdzenia faktów dotyczących byłego Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego w C., na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 1996 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie

**U z a s a d n i e n i e**

Minister - Szef Urzędu Rady Ministrów postanowieniem z dnia 26 czerwca 1996 r. [...] po rozpatrzeniu zażalenia Andrzeja U. na postanowienie Wojewody C. z dnia 9 maja 1996 r. o odmowie urzędowego potwierdzenia faktów dotyczących Stanisława P. - byłego Wojewódzkiego Komisarza Wyborczego, utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 27 września 1996 r. [...] odrzucił skargę Andrzeja U. na postanowienie Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 1996 r.

W ocenie Sądu odrębność postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń od jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego została wyraźnie podkreślona w Kodeksu postępowania administracyjnego, który w art. 11 pkt 1 i 4 wyraźnie odróżnia wymienione postępowania. Mimo tej odrębności, przepisy Działu VII Kodeksu nie zawierają własnych uregulowań prawnych. Przepisy te nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów ogólnej procedury administracyjnej, co uzasadnia przyjęty w doktrynie pogląd, że w postępowaniu w sprawie wydawania zaświadczeń tylko odpowiednio stosuje się przepisy postępowania administracyjnego. Zdaniem doktryny, które Sąd podzielił, postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń powinno mieć wyłącznie formę tzw. postępowania gabinetowego, a samo zaświadczenie należy do czynności faktycznych lub materialno-technicznych, nie zaś do aktów administracyjnych. Przepis art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) nie ma zatem zas-

tosowania do postanowień, o których mowa w art. 219 Kodeksu, bowiem postanowienia te nie są wydawane w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu przepisów ogólnego postępowania administracyjnego.

W odniesieniu zaś do kwestii związanej z niewydaniem postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia Sąd stwierdził, że nawet gdyby skarga nosiła cechę skargi na bezczynność organu, to również taka skarga byłaby niedopuszczalna. Dotyczyłaby bowiem wydania zaświadczenia, a przepis art. 16 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie przewiduje skargi na zaświadczenie, zaś przepis art. 17 tej ustawy, dotyczący skargi na bezczynność, odwołuje się do niektórych przypadków określonych w jej art. 16 ust. 1.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższe postanowienie rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił temu postanowieniu rażące naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z art. 16 ust. 1 pkt 2 tej ustawy i art. 219 Kodeksu postępowania administracyjnego i wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko Sądu, że przepisem art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym objęto jedynie postanowienia wydane w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa. Powyższy przepis nie ustanawia bowiem wymagań co do rodzaju postępowania administracyjnego (ogólne, szczególne). Nie ulega zaś wątpliwości, że postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń jest postępowaniem administracyjnym, na co wskazuje zamieszczenie przepisów art. 217-220 regulujących tę instytucję w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wprawdzie postępowanie to ma swoją specyfikę, to znajdują w nim zastosowanie tak istotne zasady postępowania administracyjnego, jak dwuinstancyjność (art. 219) czy postępowanie wyjaśniające (art. 218 § 2). Ponadto spełniona jest druga przesłanka dopuszczalności skargi, jaką jest zażalenie na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia. Wadliwość dokonanej przez Sąd wykładni art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym sprawia, że nietrafne są także poglądy o niedopuszczalności skargi na bezczynność organu, to znaczy na niezażaleniu żądania wydania zaświadczenia.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) sąd administracyjny orzeka w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także rozstrzygające sprawę co do istoty. Trafny jest zatem pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że powyższy przepis nie wymaga, aby zaskarżone do sądu administracyjnego postanowienie było wydane tylko w jednym z przewidzianych przez Kodeks postępowania administracyjnego rodzajów postępowania, a mianowicie w tzw. ogólnym względnie jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym.

Postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia jest wydawane w postępowaniu uregulowanym odrębnie w Dziale VII Kodeksu postępowania administracyj-

nego. Nie ulega wątpliwości, że zasady i tryb postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń różnią się od zasad i trybu postępowania przed organami administracji państwowej oraz organami samorządu terytorialnego, w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, zwanego w doktrynie ogólnym postępowaniem administracyjnym. Uzasadnione jest to szczególnymi właściwościami tego postępowania, w którym nie rozstrzyga się sprawy administracyjnej w formie decyzji, lecz wydaje się zaświadczenie lub odmawia jego wydania w drodze postanowienia, a ponadto osoba żądająca wydania zaświadczenia nie jest stroną w rozumieniu art. 28 Kodeksu. W ocenie Sądu Najwyższego odrębności postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń od ogólnego postępowania administracyjnego, wynikające zarówno z wykładni systemowej przepisu art. 1 § 1 Kodeksu, w którym postępowania te zostały wymienione oddzielnie w pkt 1 i 4, jak i z przedmiotu uregulowań zawartych w przepisach regulujących ogólne postępowanie administracyjne i w Dziale VII Kodeksu, nie uzasadniają poglądu, że postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń nie może być uznane za postępowanie administracyjne. Podstawą prawnej kwalifikacji tego rodzaju postępowania nie może być bowiem jedynie jego stosunek do ogólnego postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 1 § 1 pkt 1 Kodeksu. W szczególności nie jest trafny pogląd, że skoro przepisy Działu VII nie zawierają odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym, to już z tej tylko przyczyny należy odmówić postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń cech postępowania administracyjnego. Stanowisko Sądu w tej kwestii jest ponadto niekonsekwentne i uwikłane w sprzeczności, bowiem z jednej strony Sąd twierdzi w uzasadnieniu, że przepisy o wydawaniu zaświadczeń nie zawierają własnych przepisów proceduralnych i nie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów ogólnej procedury administracyjnej, z drugiej zaś uznaje za słuszny i aktualny wyrażony w doktrynie pogląd, że w stosunku do wydawania zaświadczeń tylko ?odpowiednio@ stosuje się przepisy postępowania administracyjnego. W konsekwencji trudno jest dociec, jakie jest w istocie stanowisko Sądu w kwestii odpowiedniego stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym w postępowaniu w sprawach wydawania zaświadczeń.

W ocenie Sądu Najwyższego nie jest trafny pogląd Sądu, że przepisy Działu VII nie regulują procedury wydawania zaświadczeń. Tak kategoryczne stanowisko nie znajduje uzasadnienia w przepisach Kodeksu, które określają tryb wszczęcia postępowania ( art. 217 § 1), termin wydania zaświadczenia (art. 217 § 3), przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (art. 218 § 2), czy formę odmowy wydania zaświadczenia i środek zaskarżenia (art. 219). Nie można także przyjąć, jak uczynił to Sąd w uzasadnieniu wyroku, że gdy w przepisie art. 218 § 2 Kodeksu jest mowa o postępowaniu wyjaśniającym lub w przepisie art. 219 o postanowieniu i zażaleniu, to nie jest to odesłanie do przepisów procedury ogólnej. Wbrew bowiem stanowisku Sądu przepisy Kodeksu regulujące ogólne postępowanie administracyjne nie tylko posługują się terminem ?postępowanie wyjaśniające@, lecz wiążą z nim doniosłe skutki prawne (np. art. 35 § 3). W odniesieniu zaś do przepisu art. 219 Kodeksu należy przyjąć, że do postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 124 i 125 Kodeksu, natomiast do zażalenia na to postanowienie - przepisy art. 141 i 142. Sąd Najwyższy nie może zaakceptować poglądu, że organ wydający postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia byłby zwolniony od zachowania

rygorów formalnych rozstrzygnięcia i wymagań dotyczących zasad i trybu rozpatrywania zażalenia na takie postanowienie.

Należy przyjąć, że decydujące znaczenie dla uznania postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń za postępowanie administracyjne ma uregulowanie tego postępowania w Kodeksie postępowania administracyjnego. Przepisy tego Kodeksu nie regulują bowiem jedynie ogólnego postępowania administracyjnego, lecz między innymi także postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń. Z tego punktu widzenia postępowanie to jest niewątpliwie sformalizowaną procedurą załatwienia żądania osoby ubiegającej się o wydanie zaświadczenia, co uniemożliwia traktowanie tego postępowania w kategoriach pozaprawnych jako tzw. postępowania gabinetowego czy trybu podejmowania czynności faktycznych lub materialno-technicznych. Organy wydające lub odmawiające wydania zaświadczenia są w każdym przypadku obowiązane do przestrzegania wymagań określonych w Dziale VII Kodeksu, a w sprawach w tym Dziale nieuregulowanych, także do odpowiedniego stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym, a nadto, co nie budzi żadnych wątpliwości, zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jak wskazano wyżej przepis art. 16 ust.1 pkt 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym nie wymaga, aby zaskarżone do sądu administracyjnego postanowienie zostało wydane w wyniku ogólnego postępowania administracyjnego. Takie ograniczenie zakresu właściwości sądu nie znajduje uzasadnienia w brzmieniu powyższego przepisu, który stanowi między innymi, że sąd orzeka w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie. Jak wskazano wyżej postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia jest postanowieniem wydanym w postępowaniu administracyjnym i zgodnie z art. 219 od tego postanowienia służy zażalenie. Naczelny Sąd Administracyjny dokonując zwięzającej wykładni przepisu art. 16 ust. 1 pkt 2 tej ustawy naruszył prawo obywatela do ochrony sądowej wynikające z art. 1 Przepisów konstytucyjnych. Sąd ten bowiem nie uwzględnił, że zgodnie z art. 217 § 2 Kodeksu zaświadczenie wydaje się, jeżeli urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa (pkt 1) lub osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego (pkt 2). Z przepisu tego wynika, że odmowa wydania zaświadczenia może prowadzić do naruszenia interesu prawnego osoby żądającej wydania zaświadczenia w ten sposób, że brak zaświadczenia uniemożliwi jej uzyskanie przewidzianych prawem korzyści, których przyznanie przepisy prawa uzależniają od przedłożenia stosownego zaświadczenia. Sąd Najwyższy jest zdania, że sądowa kontrola podejmowanych przez organy administracji publicznej aktów i czynności wymienionych w art. 16 ustawy ma w pierwszym rzędzie na celu ochronę interesu prawnego osób dotkniętych tymi aktami i czynnościami. W związku z tym, jeżeli z charakteru i treści postanowienia, na które zgodnie z przepisem Kodeksu postępowania administracyjnego służy zażalenie, wynika w sposób bezsporny, że dotyczy uprawnienia, prawnie chronionego interesu lub obowiązku obywatela, to niedopuszczalne jest pozbawianie adresata takiego postanowienia prawa złożenia skargi do sądu administracyjnego na tej podstawie, że postanowienie to nie zostało wydane w trybie tzw. ogólnego postępowania administracyjnego. Postanowienie w tej sprawie może być zaskarżone do sądu po wyczerpaniu środków odwoławczych, a zatem po rozstrzygnięciu sprawy przez organ wyższej

instancji w trybie zażalenia.

Należy ponadto podkreślić, że za dopuszczalnością skargi na ostateczne postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia przemawia także przepis art. 20 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym ilekroć w tej ustawie jest mowa o decyzjach, postanowieniach, innych aktach lub czynnościach oraz o sprawach z zakresu administracji publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego. Gdyby zatem nawet przyjąć, że postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia nie jest postanowieniem w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy, to wobec niewątpliwego charakteru administracyjnoprawnego tego postanowienia wydanego przez organ administracji publicznej, sąd był zobowiązany rozpoznać skargę na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia.

Jak słusznie wskazał wnoszący rewizję nadzwyczajną, wadliwość przeprowadzonej przez Sąd wykładni art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy sprawia, że nietrafne są także poglądy Sądu co do niedopuszczalności skargi na bezczynność organu, to znaczy niezakończony żądania wydania zaświadczenia. Zgodnie bowiem z przepisem art. 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - sąd administracyjny rozpoznaje skargi na bezczynność organów w przypadkach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1-4 tej ustawy. Jeżeli zatem sąd administracyjny jest właściwy w sprawach skarg na postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia (art. 16 ust. 1 pkt 2), to z mocy przepisu art. 17 ustawy jest także właściwy w sprawach niezakończonych żądania osoby ubiegającej się o wydanie zaświadczenia.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====