

ŁUKASZ STRZĘPEK

ORCID: 0000-0003-2292-7889

Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu

INTERES PRAWNY W UZYSKANIU ZAŚWIADCZENIA W ŚWIELE REGULACJI K.P.A.

Abstrakt: Uwarunkowanie uzyskania zaświadczenia od legitymowania się interesem prawnym nacięra istotnych problemów teoretycznych i praktycznych. Rozbieżności poglądów prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych uzasadniają bliższe przyjrzenie się tej problematyce. Szczególnie istotną kwestią wydaje się ustalenie, czy interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia jest tożsamy z interesem prawnym warunkującym udział w postępowaniu administracyjnym jako strona. Odpowiedź nie jest w tym przypadku jednoznaczna ze względu na odmienny charakter instytucji zaświadczenia, a konkluzje zawarte w niniejszym opracowaniu mogą być przyczynkiem do dalszej dyskusji w tym temacie.

Słowa kluczowe: interes prawny, zaświadczenie, strona postępowania

Wydawanie zaświadczeń przez organy administracji publicznej zostało unormowane w przepisach działu VII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹. Ustawodawca w art. 217 § 2 k.p.a. wprost przewidział dwie sytuacje, w których może nastąpić wydanie zaświadczenia:

1. istnienie przepisu prawa, który wymaga od jego adresata urzędowego potwierdzenia określonych faktów;
2. istnienie interesu prawnego osoby ubiegającej się o urzędowe potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na drugiej z tych przesłanek. Rozważanie kwestii interesu prawnego przy wydawaniu zaświadczenia wypada jednak rozpocząć od krótkiej charakterystyki zaświadczenia.

Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje istoty zaświadczenia. Systemowe wyodrębnienie wydawania zaświadczeń polega zarówno na poświęceniu im odrębnej jednostki redakcyjnej ustawy (działu VIII), jak i na wskazaniu w art. 1 pkt 4 k.p.a. wydawania zaświadczeń jako jednej z form aktywności orga-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

nu. W literaturze akcentuje się, że zaświadczenie jest urzędowym potwierdzeniem aktualnego (lub istniejącego w przeszłości) stanu (prawnego lub faktycznego), które dokonywane jest na żądanie osoby mającej interes prawny². Trafne moim zdaniem jest spostrzeżenie sformułowane w jednym z wyroków sądów, wedle którego ów stan prawny lub fakty muszą być niewątpliwe, niesporne oraz wynikające z posiadanych przez organ danych³. Zaświadczenie jest więc aktem wiedzy, nie zaś władczym oświadczeniem woli konkretyzującym sytuację prawną jego adresata⁴. Co istotne i wymagające podkreślenia, nie ma ono także charakteru interpretacyjnego ani nie kształtuje w sposób jednostronny, władczy sytuacji prawnej podmiotu żądającego wydania zaświadczenia.

Jak już wspomniałem, przedmiotem zaświadczenia są fakty. Jest to o tyle istotne, że zaświadczenie nie może owych faktów tworzyć lub modyfikować. Może ono jedynie, w odniesieniu do konkretnego adresata, te fakty ujawniać, kategoryzować, wskazywać, precyzować, systematyzować itp. Nie może natomiast ich kreować, co odróżnia zaświadczenie na przykład od decyzji deklaratoryjnej⁵. Z perspektywy pytania o istotę zaświadczenia bez znaczenia jest, czego ono dotyczy — stanu faktycznego czy też prawnego. Regulacja k.p.a. nie daje w tym zakresie żadnych wiążących wskazówek, co pozwala stwierdzić, że w zasadzie każdy rodzaj informacji, o ile tylko jest „w posiadaniu” organu i nie wykluczają tego inne przepisy (na przykład o tajemnicy państwowej lub służbowej), może być przedmiotem zaświadczenia.

Trzeba jednak podkreślić, że urzędowe potwierdzenie faktów w formie zaświadczenia obwarowane jest pewnymi warunkami. Organ może bowiem wydać zaświadczenie odnośnie do informacji, które sam wytworzył lub którymi dysponuje, opierając się na przyznanych mu przepisami kompetencjach. Przykładowo organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków nie może wydać zaświadczenia o tym, kto jest właścicielem konkretnej nieruchomości (choćby posiadał taką wiedzę), albowiem akurat ta kwestia może być ustalana na podstawie treści księgi wieczystej⁶.

Jak wspomniałem na początku, jednym z kryteriów uzyskania zaświadczenia jest wykazanie się przez osobę ubiegającą się o jego wydanie interesu prawnego w jego uzyskaniu. Ustawodawca nie bez powodu posłużył się pojęciem interesu prawnego, ograniczając w ten sposób dostęp do danych znajdujących się w posia-

² Por. Z.R. Kmiecik, *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i modyfikacji jego treści*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 10, s. 58; L. Klat-Wertelecka, *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001, s. 34 n.

³ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 lipca 2021 roku, sygn. III SAB/GI 93/21, LEX nr 3217762.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2017 roku, sygn. VII SA/Wa 763/17, LEX nr 2436007.

⁵ Zob. Z.R. Kmiecik *Charakter prawny...*, s. 60.

⁶ Por. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2204).

daniu organu tylko do tych osób, które są w stanie wykazać ich swoistą „niezbędność”. Owa potrzeba uzyskania wskazanych informacji ma wynikać z istnienia określonych uwarunkowań prawnych dotyczących podmiotu występującego o zaświadczenie. Stworzenie tego rodzaju mechanizmu kreuje jednak liczne problemy, w związku z czym nieodzowne jest przybliżenie kwestii interesu prawnego i próba ustalenia kryteriów, jakie przy jego badaniu organy administracji publicznej wydające zaświadczenia powinny brać pod uwagę.

Pojęcie interesu prawnego jest kryterium uznania konkretnego podmiotu za stronę postępowania administracyjnego (art. 28 k.p.a.). Co istotne, przywołany przepis zawiera dwie normy prawne, różniące się względem siebie. Pierwsza z nich stwarza podstawę do traktowania jako stronę osoby, której obowiązku lub interesu prawnego dotyczy postępowanie. Można więc zauważyć, że mamy tu do czynienia z kryterium zobiektywizowanym, niezależnym co do zasady od woli podmiotu, natomiast uwarunkowanym oceną organu, który w konkretnym stanie faktycznym kogoś uzna — bądź nie — za stronę ze względu na istnienie określonej normy prawa materialnego. Druga norma prawna przewiduje uzyskanie statusu strony przez tego, kto „żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. W tym przypadku o uzyskaniu statusu strony również decyduje organ, niemniej jednak ocenia on, czy konkretny podmiot uważający się za stronę rzeczywiście może uzyskać taki status⁷.

Niezależnie od tego trzeba stwierdzić, że kategoria interesu prawnego nie została nigdzie sprecyzowana. Termin „interes prawny” nie został zdefiniowany w przepisach kodeksu ani w żadnym innym akcie prawnym. W doktrynie jest on rozumiany jako „prawo do postępowania” w znaczeniu czysto procesowym⁸ lub jako „interes chroniony prawem materialnym” w rozumieniu przyjmowanym w teorii — w ujęciu obiektywnym⁹. Charakteryzując interes prawny i mając zarazem na uwadze niedookreśloność tego pojęcia, należy podnieść, że niewątpliwie trafne jest spostrzeżenie Jana Zimmermanna, który stwierdził, że pojęcie interesu prawnego używane jest wtedy, gdy trzeba określić relację pomiędzy oczekiwaniami jakiegoś podmiotu wobec prawa a tym, co prawo może zagwarantować¹⁰. Z tej

⁷ Por. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 174.

⁸ Zwolennikiem ujęcia procesowego był Marian Zimmermann. Jego zdaniem „interes prawny” może być rozumiany jako prawo do określonego postępowania: „Skoro [...] treścią pojęcia »interesu prawnego« jest tylko możliwość uzyskania decyzji, można je pojmować jako kategorię czysto procesową. Redukuje się ono wówczas do istnienia normy prawnej przewidującej w pewnych sprawach możliwość wydania i uzyskania decyzji w administracyjnym postępowaniu »jurysdykcyjnym«” — M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Kamila Stefki*, red. J. Jodłowski, Warszawa-Wrocław 1967, s. 442.

⁹ T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 467.

¹⁰ Por. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 609.

konstatacji płynie zaś wniosek, że o interesie prawnym mówimy jako o kategorii obiektywnie sprawdzalnej, każdorazowo osadzonej w układzie okoliczności faktycznych i prawnych¹¹. Wobec tego ocena, czy dany podmiot ma interes prawny, czy też nie, w istocie dokonywana jest na etapie konkretyzacji normy prawnej, co zasadniczo następuje w drodze wydania decyzji administracyjnej kształtującej sytuację prawną jej adresatów. W jednym z najlepiej obrazujących to zagadnienie orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że:

mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązujący, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosowanych czynności organu administracji. W takim wypadku obywatelowi nie przysługują atrybuty strony w postępowaniu administracyjnym¹².

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że jedną z zasadniczych cech interesu prawnego jest indywidualność, pojmowana jako możliwość ustalenia, że konkretny podmiot jest „nosicielem” tego interesu. W odróżnieniu od interesu publicznego lub społecznego (które można określić zbiorczą kategorią interesu ponadindywidualnego), o którym często potocznie się mówi, że jest interesem jakiejś większości, interes prawny da się zidentyfikować osobno względem każdego podmiotu mogącego wziąć udział w postępowaniu administracyjnym.

Tym, co wyróżnia interes prawny, jest również konkretność, czyli możliwość osadzenia go w określonych okolicznościach faktycznych i prawnych. W istocie mamy do czynienia z podwójną konkretyzacją: norm i faktów, na podstawie których bada się wpływ potencjalnego wyniku postępowania administracyjnego na sytuację prawną określonego podmiotu. Owo oddziaływanie winno być dostrzegalne pomiędzy rezultatem toczącego się postępowania a wynikającymi z normy prawnej uprawnieniami bądź obowiązками strony.

Oczywiście mówienie o normie prawnej jako źródle interesu prawnego jest pewnym uproszczeniem, gdyż częstokroć norma ta może być podstawą istnienia stosunku prawnego determinującego sferę praw lub obowiązków (na przykład dzierżawa, stosunek małżeństwa), co zarazem nie wyklucza istnienia takich przypadków, w których prawa i obowiązki wynikają z niej bezpośrednio (na przykład art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane¹³).

Interes prawny, o jakim mowa w art. 28 k.p.a., musi być też realny (aktualny) w tym znaczeniu, że nie może odnosić się do stanu potencjalnego (hipotetycznego). Innymi słowy, prawa i obowiązki determinujące jego istnienie muszą obiektywnie

¹¹ Zob. wyrok NSA z dnia 24 marca 2015 roku, sygn. II OSK 1744/13, LEX nr 1775428.

¹² Por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 roku, sygn. I SA 1748/83, LEX nr 1689510.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351.

istnieć przynajmniej w chwili oceny statusu konkretnego podmiotu. Sam zamiar uzyskania określonych praw bądź też obawa przed ich ewentualnymi ograniczeniami nie dają podstaw do stwierdzenia istnienia interesu prawnego.

Każdorazowo więc organ powinien ustalić, czy dany podmiot będzie mógł zostać uznany za stronę postępowania ze względu na następstwa prawne, jakie wynik owego postępowania wywoła w sferze praw i obowiązków tego podmiotu. Wedle niektórych poglądów interes prawny to kwalifikowany interes faktyczny. Jego odmiennność od interesu faktycznego polega na tym, że istnieje norma prawna dotycząca sytuacji prawnej konkretnego podmiotu¹⁴. Orzecznictwo przypisuje interesowi prawnemu cechy indywidualności, konkretności, aktualności i sprawczości¹⁵.

W doktrynie prawa administracyjnego można dostrzec rozbieżność poglądów pomiędzy zwolennikami subiektywnej i obiektywnej teorii interesu prawnego. Pierwsi wychodzą z założenia, że o istnieniu interesu prawnego decyduje wola podmiotu, który uważa, że postępowanie dotyczy jego interesu prawnego¹⁶. Autorzy aprobujący teorię obiektywną podkreślają natomiast konieczność wskazania konkretnego przepisu prawa, z którego należy wywieść istnienie uprawnienia lub obowiązku będącego przedmiotem postępowania administracyjnego¹⁷. Współcześnie, przynajmniej w odniesieniu do określania statusu strony, ów podział traci na znaczeniu.

Omawiając pojęcie interesu prawnego w kontekście art. 28 k.p.a., uwagę zwraca położenie akcentu na kwestię zaspokojenia interesu prawnego, co może nastąpić poprzez wydanie decyzji administracyjnej¹⁸. Innymi słowy, o tym, czy ktoś ma interes prawny, czy też nie, decyduje potencjalny wpływ wyniku postępowania administracyjnego na jego sytuację prawną (prawa i obowiązki). To z kolei prowadzi do wniosku, że chcąc ustalić, czy konkretny podmiot legitymuje się takim interesem, czy też nie, organ musi antycypować potencjalne rozstrzygnięcia i zastanowić się nad tym, jaki mogą mieć wpływ na sytuację prawną strony. Interes prawny ocenia się więc, patrząc na rezultat postępowania, a konkretnie na jego konsekwencje.

Przybliżając zagadnienia dotyczące interesu prawnego, nie sposób pominąć problematyki jego źródła. Powszechnie dominuje ugruntowany pogląd nakazujący

¹⁴ Por. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 158.

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 23 marca 1999 roku, sygn. I SA 1189/98, LEX nr 47969.

¹⁶ Zob. E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 90; Z. Janowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1978, s. 95; M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 71.

¹⁷ Zob. A. Agopszowicz, I. Lipowicz, *Glosa do wyroku NSA z 19.01.1995 r., I SA/GI 1326/93*, „Glosa” 1996, nr 1.

¹⁸ Por. A. Krawczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 231–232.

poszukiwać źródła interesu prawnego w normach prawa materialnego¹⁹. Trzeba przy tym również zaznaczyć, że co do zasady nie budzi wątpliwości, iż chodzi tu o normy nie tylko materialnego prawa administracyjnego, lecz także innych gałęzi prawa, na przykład prawa cywilnego²⁰. Sięgając do klasycznej już refleksji Janusza Borkowskiego, uzupełniającej myśl Wita Klonowieckiego, można powtórzyć, że treścią omawianego pojęcia będzie publiczne prawo podmiotowe, rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa jednostce konkretnych korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, gdyż orzeka się o nich przez wydanie decyzji administracyjnej²¹.

W świetle tego, co już zostało powiedziane, zasadniczą kwestią wymagającą rozważenia w świetle treści art. 217 § 1 pkt 2 k.p.a. jest odpowiedź na pytanie, czy posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem interesu prawnego w tym przepisie ma być tożsame z rozumieniem przyjętym na gruncie art. 28 k.p.a.

Pojęcie interesu prawnego zostało użyte w k.p.a. w trzech przepisach: art. 28, art. 163b § 2 oraz art. 217 § 2. Patrząc na konstrukcję wszystkich tych regulacji, można dostrzec pewne podobieństwo między art. 28 k.p.a. i art. 217 § 2 k.p.a.²² Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku mamy bowiem do czynienia z hipotezą opisującą pewną aktywność podmiotu („kto żąda czynności” — art. 28 k.p.a.; „osoba ubiega się” — art. 217 § 2 k.p.a.), a termin „interes prawny” jest traktowany jako kryterium przypisania określonego statusu (art. 28 k.p.a.) lub uznania zasadności żądania (art. 217 § 2 k.p.a.). Można więc postawić tezę, że w istocie w obu przepisach posłużono się pojęciem tożsamym, patrząc na funkcję, jaką pełni ono w obu regulacjach. Zarazem tezę o tożsamości znaczeniowej omawianego zwrotu w obrębie obu przepisów można uzasadnić wymogiem zachowania spójności terminologicznej w ramach jednego aktu prawnego.

Uważam jednak, że takie uproszczone podejście do problemu tworzy daleko idące komplikacje, zwłaszcza na gruncie regulacji dotyczącej zaświadczeń. Trzeba bowiem zauważyć, że postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia nie jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym, lecz trybem o charakterze szczególnym, którego istota polega na uzyskaniu od organu pewnych informacji, nie zaś na wydaniu rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną jego adresata.

¹⁹ Zob. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 10; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 180.

²⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 235 n.; uchwała NSA z dnia 3 lutego 1997, OPS 9/96, ONSA 1997, Nr 3, poz. 102; G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 285 (autorzy dopuszczają jednak wywodzenie interesu prawnego w szczególnych przypadkach z norm prawa procesowego).

²¹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 229.

²² W art. 163b k.p.a. interes prawny jest kategorią warunkującą prowadzenie postępowania uproszczonego, zasadniczo tożsamą z rozumieniem tego zwrotu na gruncie art. 28 k.p.a. Dlatego też szczegółowe rozważania na ten temat nie wydają się konieczne.

Z tego punktu widzenia szczególnie istotną cechą, która odróżnia pozycję prawną wnioskującego o zaświadczenie od strony postępowania, jest ocena wyniku jego starań. Jak wcześniej wspomniałem, ustalenie, czy ktoś ma interes prawny, czy też nie, dokonywane jest częstokroć z perspektywy wpływu potencjalnego rozstrzygnięcia organu na sytuację prawną strony. Oczywiście jest więc w takiej sytuacji pytanie, jak postrzegać interes prawny w uzyskaniu informacji znajdujących się w posiadaniu organu.

Lektura orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego omawianego zagadnienia prowadzi do wniosku, że nie ma jednolitego poglądu w tej kwestii. Z jednej bowiem strony prezentowane jest stanowisko, zgodne z którym:

zamiar nadania biegu przed sądem powszechnym sprawie dotyczącej zaistniałego sporu, nawet w niedalekiej przyszłości, nie może stanowić o wystąpieniu interesu prawnego w rozumieniu art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., skoro postępowanie to nie zostało jeszcze wszczęte²³.

Innymi słowy, aby wykazać interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia, należy jednocześnie wykazać istnienie jakichś obiektywnych okoliczności wskazujących na to, że uzyskanie zaświadczenia — a dokładniej informacji znajdujących się w jego treści — będzie służyć realizacji określonych działań usankcjonowanych przepisami²⁴.

Z drugiej zaś strony można się zetknąć z poglądem, że:

interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia nie musi pokrywać się z interesem prawnym w znaczeniu materialnoprawnym. Interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia wystarczająco może wynikać z postrzeganej przez osobę ubiegającą się o zaświadczenie korzyści, jaką spodziewa się ta osoba odnieść z wykorzystania zaświadczenia w innym postępowaniu²⁵.

Pomiędzy tymi skrajnymi stanowiskami można odnaleźć szerokie spektrum stanowisk pośrednich, w mniejszym lub większym stopniu kładących nacisk na istnienie interesu prawnego pojmowanego jako wynikająca z przepisów prawa sytuacja, w której konkretna osoba w celu ochrony swoich praw lub potrzeby skorzystania z uprawnień ubiega się o uzyskanie zaświadczenia²⁶.

Problemem, który zasadniczo umyka z pola widzenia zarówno organów, jak i sądów administracyjnych, jest kwestia możliwości badania owego interesu praw-

²³ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 czerwca 2021 roku, sygn. III SA/Gd 96/21, LEX nr 3199525.

²⁴ W jednym z wyroków sąd sprecyzował, że interes prawny ma charakter materialno-prawny, co ma ten skutek, iż podmiot żądający wydania zaświadczenia zobligowany jest do wskazania konkretnego przepisu prawa materialnego, z którego wynika, że wydanie zaświadczenia oddziałuje bezpośrednio lub pośrednio na jego sytuację prawną; por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2020 roku, sygn. II SA/Wa 767/19, LEX nr 3010440.

²⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2019 roku, sygn. III SA/Kr 256/19, LEX nr 2652794; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2010 roku, sygn. II SA/Bk 133/10, LEX nr 752260.

²⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2013 roku, sygn. VII SA/Wa 1888/12, LEX nr 1324129; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2020 roku, sygn. IV SA/Wa 1962/19, LEX nr 3078951.

nego w postępowaniu o wydanie zaświadczenia. W przypadku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, a więc regulowanego przepisami działu II k.p.a., istnieje możliwość przeprowadzenia czynności wyjaśniających, które w rezultacie prowadzą do stwierdzenia, czy ktoś ma interes prawny, czy też nie, a co za tym idzie — czy przysługuje mu status strony postępowania. Niejednokrotnie może się okazać, że „już na pierwszy rzut oka” możliwe będzie stwierdzenie, iż konkretny podmiot nie legitymuje się interesem prawnym, co uzasadnia odmowę wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a k.p.a.²⁷ W odmiennym przypadku, o ile kwestia istnienia interesu prawnego lub jego braku nie jest jednoznaczna, konieczne jest postępowanie wyjaśniające.

Mając na uwadze specyfikę procedury zaświadczeniowej, może się nasunąć oczywiste skądinąd pytanie: czy tego rodzaju czynności wyjaśniające są możliwe również w tym przypadku? Odpowiedź nie jest w prosta, albowiem w punkcie wyjścia można się natknąć na problem postawiony na wstępie niniejszego tekstu, sprowadzający się do odpowiedzi na pytanie, czy interes prawny, o którym mowa w art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., jest tym samym interesem, o którym traktuje art. 28 k.p.a. W zależności od przyjętego stanowiska dopuszczona zostanie jedna bądź druga możliwość, co w żaden sposób nie przybliży nas do ustalenia istoty interesu prawnego w uzyskaniu zaświadczenia.

Próbując rozstrzygnąć ten dylemat, należy mieć na uwadze dwie kwestie, których źródłem są pewne założenia systemowe. Wychodząc od niesłusznie przypisywanej Williamowi Ockhamowi zasady *entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*²⁸, trzeba stwierdzić, że w ramach jednego aktu prawnego trudno mówić o dwóch odmiennych znaczeniach tego samego pojęcia (w tym przypadku zwrotu „interes prawny”). Zarówno więc w art. 28 k.p.a., jak i w art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., gdy mowa o interesie prawnym, należy pod tym pojęciem rozumieć to samo. Oczywiście, jak wcześniej wspomniałem, jest to zwrot niedookreślony, przez co funkcjonują różne sposoby jego rozumienia.

Niemniej jednak nawet przy uwzględnieniu różnorodności stanowisk w tej materii da się wskazać pewną istotną, wspólną cechę, pozwalającą na jego doprecyzowanie na gruncie postępowania zaświadczeniowego. W wypadku obu przepisów mówimy bowiem o interesie jako sytuacji dotyczącej konkretnej osoby, która ma „zakotwiczenie” w obowiązujących przepisach prawa. Problem natomiast pojawia się, gdy pod uwagę weźmie się rezultat postępowania. W przypadku interesu prawnego determinującego status strony postępowania można go ustalić, patrząc na sytuację prawną konkretnego podmiotu z perspektywy potencjalnych następstw postępowania. Natomiast postępowanie zaświadczeniowe kończy się przecież aktem wiedzy, który w sferze prawa i obowiązków niczego nie zmienia.

²⁷ Zob. B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5, s. 23.

²⁸ Zob. R. Heinzmann, *Filozofia średniowieczna*, Kęty 1999, s. 242 n.

Ów akt może dopiero w przyszłości być podstawą do podjęcia przez stronę określonych kroków zmieniających jej sytuację prawną, sam zaś takowej nie tworzy.

Wydaje się więc, że nie bez powodu ustawodawca w przypadku zaświadczeń dookreślił ten interes, wskazując, że musi on manifestować się „w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego”. To z kolei oznacza, że nie da się rozumienia interesu prawnego jako determinanty udziału w postępowaniu (art. 28 k.p.a.) wprost odnieść do kwestii legitymacji w uzyskaniu zaświadczenia. Istotną rolę odgrywa tu bowiem właśnie doprecyzowanie, że ów interes prawny pozostaje w bezpośrednim związku z uzyskaniem urzędowego potwierdzenia pewnych okoliczności. Takie ujęcie prowadzi do następujących wniosków.

Po pierwsze, w odróżnieniu od postępowania jurysdykcyjnego organ nie jest uprawniony do badania w jakimkolwiek zakresie, czy uzyskanie zaświadczenia może mieć wpływ na sytuację prawną strony. Żaden przepis, szczególnie art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a., nie daje mu podstawy do podejmowania prób czynienia ustaleń w tej kwestii. O ile bowiem ocena wpływu wyniku postępowania administracyjnego na sytuację prawną konkretnego podmiotu jest jak najbardziej dopuszczalna na gruncie art. 28 k.p.a., o tyle specyfika procedury zaświadczeniowej, która wszak nie ma na celu kształtowania sytuacji prawnej podmiotu ubiegającego się o zaświadczenie, wyklucza taką możliwość. Istotą zaświadczenia jest bowiem podzielenie się przez organ posiadaną przezeń wiedzą.

Dlatego też nie podzielam zdania Katarzyny Zdun-Załęskiej zasadzającego się na założeniu, że interes prawny w wydaniu zaświadczenia należy rozumieć szeroko — „jako postrzeganą i spodziewaną przez osobę zainteresowaną korzyść z uzyskania żądanego zaświadczenia”²⁹. Patrzenie na interes prawny z perspektywy korzyści, jaką może odnieść ubiegający się o zaświadczenie, w sytuacji gdy postępowanie zaświadczeniowe nie kończy się rozstrzygnięciem kształtującym sytuację prawną strony, jest skazane na fiasko. Organ nie dysponuje bowiem instrumentami pozwalającymi przewidzieć ewentualne korzyści z uzyskania informacji będącej w jego zasobach i przekazanej stronie w zaświadczeniu³⁰. W istocie jest to więc bezrefleksyjne powielenie schematu oceny interesu prawnego z perspektywy jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego przy jednoczesnym pominięciu specyfiki zaświadczeń. Uzależnianie zaś od tego możliwości uzyskania zaświadczenia trzeba uznać za przekroczenie dyspozycji art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za odrzuceniem takiego stanowiska jest doprecyzowanie pojęcia „korzyść z uzyskania zaświadczenia”. Skoro istotą zaświadczenia jest podzielenie się wiedzą, to jedyną korzyścią podmiotu ubiegającego się o uzyskanie zaświadczenia jest uzyskanie wiedzy dotychczas

²⁹ K. Zdun-Załęska, *Glosa do wyroku NSA z 15.10.2015, I OSK 684/14*, Warszawa 2016, LEX/el.

³⁰ Odmienne *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, s. 1165–1166; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2010 roku, sygn. II SA/Bk 133/10, LEX nr 752260.

mu niedostępnej. To z kolei jest oczywistą, by nie powiedzieć naturalną, konsekwencją zaświadczenia. Dlatego też poszukiwanie interesu prawnego w uzyskaniu zaświadczenia wśród potencjalnych korzyści z góry skazane jest na porażkę.

Po drugie, co pozostaje w bezpośrednim związku z tym, co już powiedziałem, wbrew poglądom części judykatury, interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia wcale nie musi być powiązany z wykorzystaniem uzyskanych od organu informacji w jakimś toczącym się, konkretnym postępowaniu³¹. Z żadnej normy nie wynika bowiem, aby podmiot ubiegający się o zaświadczenie musiał w jakikolwiek sposób wykorzystać jego treść. Interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia o określonej treści należy moim zdaniem wiązać z rodzajem udzielonych informacji i ich relacją względem podmiotu ubiegającego się o ich uzyskanie. Ta relacja zaś nie odnosi się do oceny „korzyści”, jakie strona potencjalnie osiągnie w wyniku uzyskania zaświadczenia. Rozumowanie przeciwne, prezentowane w orzecznictwie, pomija bowiem zupełnie aspekt czasu wykorzystania informacji. Uzyskując zaświadczenie, można wszak skorzystać z zawartych w nim informacji w różnym czasie i nie ma jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że musi to nastąpić od razu (potocznie rzecz ujmując — „tu i teraz”) po uzyskaniu zaświadczenia. Na skutek wydania zaświadczenia strona uzyskuje pewną wiedzę i tylko od niej zależy, jak i kiedy ją spożytkuje. Organ zaś nie ma żadnych możliwości, aby to ocenić, a zarazem od tego kryterium uzależniać wydanie zaświadczenia. Co więcej, konstrukcja interesu prawnego w zasadzie wyklucza podejmowanie jakichkolwiek prób „mobilizowania” strony do wykazania, że treść zaświadczenia w określonym czasie będzie jakoś wykorzystana, i w ten sposób dokonywanie oceny zasadności wydania zaświadczenia z perspektywy jej interesu prawnego.

Wobec tego, próbując zrekonstruować charakter interesu prawnego, o którym mowa w art. 217 § 1 pkt 2 k.p.a., można stwierdzić, że w istocie chodzi o relację pomiędzy informacją, która ma stanowić treść zaświadczenia, a sytuacją prawną osoby o nie występującej, nie zaś o jakkolwiek pojmowane „korzyści”, które mają płynąć z uzyskania zaświadczenia. Ta relacja opiera się na odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób uzyskane zaświadczenie wiąże się z osobą o nie występującą. Nie ulega przy tym wątpliwości, że wspomniany związek musi mieć oparcie w przepisach prawa. Innymi słowy, to, czy organ wyda konkretnej osobie zaświadczenie o treści X, jest zależne od tego, czy informacja w tym zaświadczeniu pozostaje w związku z tą osobą (jej prawami i obowiązkami)³² i czy jednocześnie jej udzielenie nie narusza praw innych osób, a nie od tego, co z tą informacją jej posiadacz ma zamiar zrobić. Nie można tym samym na gruncie obowiązujących przepisów podejmować prób badania, jak ta informacja zostanie wykorzystana. Oczekiwanie, że strona, aby uzyskać zaświadczenie o żądanej treści, musi wyka-

³¹ Odmienne na przykład WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 10 czerwca 2021 roku, sygn. III SA/Gd 96/21, LEX nr 3199525.

³² Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 marca 2022 roku, sygn. II SA/Ol 191/22, LEX nr 3331320.

zać, że zainicjowała na przykład postępowanie przed jakimś sądem lub organem, nie ma żadnej podstawy w art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a. Wystarczy jedynie, że wykaże związek pomiędzy swoją sytuacją prawną a tą informacją³³. To zaś nie zawsze oznacza istnienie jakiejś „sprawy” czy też „przedmiotu”, które byłyby obiektem postępowania toczącego się przed sądem lub organem.

Przy badaniu cech interesu prawnego, o którym mowa w art. 217 § 1 pkt 2 k.p.a., nasuwa się skojarzenie z jednym z elementów „klasycznej” triady Bernat-zika. Właściwości relacji łączącej ubiegającego się o zaświadczenie z zasobem informacji posiadanych przez organ pozwalają wysnuć wniosek, że w istocie mamy w tym przypadku do czynienia nie tyle z interesem prawnym *sensu stricto* (w rozumieniu przyjętym na gruncie art. 28 k.p.a.), ile z publicznym prawem podmiotowym, które manifestuje się w normatywnie usankcjonowanym oczekiwaniu uzyskania od organu określonej informacji. Jeżeli więc publiczne prawo podmiotowe definiujemy jako możliwość domagania się od organu czegoś na podstawie normy prawnej, to właśnie skierowane do organu roszczenie (sięgając do cywilistycznej nomenklatury) o podzielenie się posiadaną przezeń wiedzą jest jak najbardziej zbliżone do tego pojęcia³⁴. Natomiast tym, w czym interes prawny wskazany w omawianym przepisie jest tożsamy z interesem wynikającym z art. 28 k.p.a., jest jego zakotwiczenie w prawie materialnym. Doprecyzowując, należy wskazać, że roszczenie to oparte jest na przepisach prawa określających sytuację prawną z nim występującego. Trzeba tu zaznaczyć, że jego źródłem, podobnie jak przy określaniu statusu strony postępowania jurysdykcyjnego, może być również stosunek prawny posadowiony na normach innych gałęzi prawa (na przykład prawo własności, stosunek obligacyjny), ważne jest natomiast, aby podmiot występujący o wydanie zaświadczenia był w stanie takie źródło swych żądań wskazać.

Konkludując poczynione uwagi, trzeba stwierdzić, że specyfika interesu prawnego jako kryterium uzyskania zaświadczenia polega na jego ocenie w kontekście związku informacji, jaka ma zostać udzielona, z sytuacją prawną osoby, która o tę informację wystąpiła. Nie może być tu mowy o jakimkolwiek badaniu

³³ Jeżeli ubezpieczony zmarł, a ubezpieczyciel na podstawie zawartej umowy ma wypłacić odszkodowanie w wysokości uzależnionej od okoliczności śmierci, to niewątpliwie ma on interes prawny w uzyskaniu od organu tego rodzaju informacji. Jeżeli zaś przykładowo zawarłem umowę przedwstępną kupna nieruchomości, to mam interes prawny w uzyskaniu informacji na temat przedmiotu transakcji z ewidencji gruntów.

³⁴ Zob. P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 80–81; M. Kumela-Romańska, *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 30 n. Posługiwanie się w tym kontekście pojęciem roszczenia ma zresztą pewną tradycję w polskiej nauce prawa; por. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu...*, s. 10 n. Najszerze omówienie problematyki publicznych praw podmiotowych znalazło się w opracowaniu Wojciecha Jakimowicza, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002. Definiując publiczne prawo podmiotowe, autor zauważył, że jego istotą jest możliwość domagania się (od państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) ściśle określonego zachowania, wskazanego przez normy prawne, które odpowiada interesowi prawnemu żądającego; zob. *ibidem*, s. 218.

i ocenianiu, jak rzeczona informacja ma być wykorzystana. To właśnie odróżnia interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia od interesu prawnego determinującego status strony postępowania. Przy postępowaniu zaświadczeniowym nie da się ocenić „przydatności” udzielonych informacji dla strony. Brakuje bowiem podstaw do czynienia takich ustaleń, jak również normatywnych kryteriów, na podstawie których byłoby to możliwe. Zaświadczenie nie kształtuje wszak sytuacji prawnej strony — ma wpływ wyłącznie na zakres posiadanej przez nią wiedzy, tego zaś organ nie jest w stanie w ramach postępowania zaświadczeniowego ocenić, a nawet ustalić. Zarazem, jak już powiedziałem, brakuje podstaw do nakładania na stronę obowiązku wykazywania, do czego informacja uzyskana od organu jest jej potrzeba. Żaden obowiązujący przepis nie daje podstaw do formułowania jakichkolwiek wymogów w tym zakresie. Strona zaś może żądać wydania zaświadczenia li tylko w celu zaspokojenia własnej ciekawości i jeżeli legitymuje się interesem prawnym — winna takowe uzyskać.

Interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia należy, jak się wydaje, postrzegać jako relację pomiędzy informacją, jaka ma zostać udzielona, a sytuacją prawną wnoszącego o nią. Ta relacja co do zasady powinna się opierać na normach prawa materialnego, tak jak ma to miejsce w przypadku art. 28 k.p.a., jakkolwiek nie można z góry wykluczyć istnienia samodzielnej podstawy procesowej w uzyskaniu zaświadczenia określonej treści. Ocena istnienia interesu prawnego przebiega natomiast odmiennie niż w przypadku ustalania statusu strony. W odniesieniu do zaświadczeń organ nie ocenia bowiem korzyści z ich uzyskania bądź wartości, jaką mają dla strony, a jedynie to, czy konkretna informacja pozostaje w związku z uprawnieniem lub obowiązkiem, które istnieją ze względu na normę prawa materialnego obejmującą swoim zakresem podmiot wnioskujący o zaświadczenie.

LEGAL INTEREST IN OBTAINING A CERTIFICATE IN LIGHT OF THE REGULATIONS OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

The conditions for obtaining a certificate on having a legal interest pose significant theoretical and practical problems. The divergences in views presented in the case law of administrative courts justify a closer look at this issue. It seems to be particularly important to determine whether the legal interest in obtaining the certificate is the same as the legal interest determining participation in administrative proceedings as a party. The answer in this case is not unambiguous due to the different nature of the institution of the certificate, and the conclusions contained in the study may contribute to further discussion in this respect.

Keywords: legal interest, certification, party to the proceedings

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 5.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Agopszowicz A., Lipowicz I., *Glosa do wyroku NSA z 19.01.1995 r., I SA/GI 1326/93*, „Glosa” 1996, nr 1.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Heinzmann R., *Filozofia średniowieczna*, Kęty 1999.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002.
- Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa-Poznań 1978.
- Klat-Wertelecka L., *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Kmiecik Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kmiecik Z.R., *Charakter prawny zaświadczenia a możliwość ustalania i modyfikacji jego treści*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 10.
- Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Kumela-Romańska M., *Status administracyjno-prawny*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996.
- Zdun-Załęska K., *Glosa do wyroku NSA z 15.10.2015, I OSK 684/14*, Warszawa 2016, LEX/el.
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci profesora Kamila Stefki*, red. J. Jodłowski, Warszawa-Wrocław 1967.