

Sygn. akt VI SA/Wa 1725/14

ODPIS

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Andrzej Czarnecki
Sędziowie	Sędzia WSA	Sławomir Kozik (spr.)
	Sędzia WSA	Urszula Wilk
Protokolant	ref. staż. Anna Owczarek	

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2015 r.
sprawy ze skargi ~~XXXXXXXXXX~~
na postanowienie Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej Polskiej Izby Inżynierów
Budownictwa
z dnia 27 marca 2014 r. nr KK-0055-0001(2)/14
w przedmiocie wydania zaświadczenia

oddala skargę



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz Sądowy

Jarosław Kielczyk

UZASADNIENIE

Krajowa Komisja Kwalifikacyjna Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej: „KKK”) postanowieniem z 27 marca 2014 r., nr KK-0055-0001(2)/14, wydanym na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 i art. 219 w związku z art. 127 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, dalej: „K.p.a.”) oraz art. 36 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.), po rozpatrzeniu zażalenia z 3 lutego 2014 r., Pana ██████████ (dalej: „Strona”, „Skarżący”), utrzymała w mocy postanowienie Okręgowej Komisji Kwalifikacyjnej Mazowieckiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa (dalej: „MOIIB”) z 16 stycznia 2014 r. nr MAZ/DA-KK/187/OG/O851- 0555/13 MAZ/71/14/W, odmawiające wydania zaświadczenia o treści żądanej przez Stronę.

W niniejszej sprawie Strona pismem z 14 marca 2013 r. zwróciła się do MOIIB o wydanie zaświadczenia, z którego wynikałoby że nabyte przez nią uprawnienia budowlane z 14 grudnia 1975 r. nr ewiden. St-237/75 oraz z 26 maja 1980 r., nr ewiden. St-293/80, obejmują swoim zakresem projektowanie i kierowanie robotami budowlanymi sieci i instalacji telekomunikacyjnych bez ograniczeń. MOIIB, w ww. postanowieniu z 16 stycznia 2014 r., wydanym na podstawie art. 219 K.p.a. oraz art. 24 ust. 1 i art. 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów wskazała, że w przypadku, gdy osoba, na podstawie art. 217 § 1 K.p.a., ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego, organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (art. 218 § 1 K.p.a.). Tymczasem, jak ustaliła MOIIB, wnioskodawca posiada uprawnienia budowlane potwierdzone decyzjami: 1. Stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego z 24 grudnia 1975 r. nr ewiden. St- 237/75 o posiadaniu przez Stronę przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnej

funkcji kierownika budowy i robót w specjalności instalacyjno-inżynieryjnej w zakresie instalacji elektrycznych do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów instalacji oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie instalacji elektrycznych oraz do sporządzania w budownictwie osób fizycznych projektów instalacji elektrycznych;

2. Stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego z 26 maja 1980 r. nr ewiden. St-293/80 o posiadaniu przez Stronę przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnej funkcji projektanta oraz kierownika budowy i robót w specjalności instalacyjno-inżynieryjnej w zakresie instalacji elektrycznych do sporządzania projektów instalacji elektrycznych oraz do kierowania, nadzorowania i kontrolowania budowy i robót, kierowania i kontrolowania wytwarzania konstrukcyjnych elementów instalacji oraz oceniania i badania stanu technicznego w zakresie instalacji elektrycznych. MOIIB, powołując się na treść art. 104 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243 poz. 1623 z późn. zm.), zgodnie z którym osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy (czyli przed 1 stycznia 1995 r.), uzyskały uprawnienia budowlane lub stwierdzenie posiadania przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zachowują uprawnienia do pełnienia tych funkcji w dotychczasowym zakresie, stwierdziła, że na podstawie danych będących w jej posiadaniu mogłaby zaświadczeniem potwierdzić posiadanie przez wnioskodawcę uprawnień do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w zakresie instalacji elektrycznych. Z posiadanych przez MOIIB danych nie wynika natomiast, aby Strona posiadała na podstawie ww. uprawnień budowlanych, uprawnienia budowlane w zakresie projektowania i kierowania robotami budowlanymi sieci i instalacji telekomunikacyjnych bez ograniczeń. W ocenie MOIIB, Strona domaga się w trybie wydania zaświadczenia, dokonania przez MOIIB interpretacji decyzji wydanych wobec Strony, tymczasem nie jest to dopuszczalne w tym trybie.

W zażaleniu z 3 lutego 2014 r., na postanowienie I instancji, Strona podniosła, że uzyskała uprawnienia budowlane w okresie gdy w obowiązujących przepisach, tj. w ustawie z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229) oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. Nr 8, poz. 46), nie było wyodrębnienia specjalności telekomunikacyjnej. W

tym stanie prawnym, zdaniem Strony, należy więc uznać, że w zakresie posiadanych przez nią uprawnień budowlanych zawierają się także uprawnienia telekomunikacyjne. Dokonanie przeciwnej interpretacji w praktyce oznaczałoby pozbawienie części uprawnień zawodowych, które Strona nabyła zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie ich uzyskania. Za przyjęciem wnioskowanego rozstrzygnięcia przemawia także doświadczenie zawodowe Strony, które zostało szczegółowo opisane i udokumentowane w piśmie z dnia 14 marca 2013 r. skierowanym do Przewodniczącego MOIIB.

KKK, rozpoznając zażalenie Strony i utrzymując w mocy postanowienie I instancji, w całości przyjęła za własne stanowisko prawne wyrażone w postanowieniu I instancji, stwierdzając, że organ w toku wydawania zaświadczenia nie jest upoważniony do dokonywania interpretacji decyzji administracyjnych, ani interpretacji przepisów prawa. Zaświadczenie nie jest aktem prawotwórczym, nie może tworzyć nowej sytuacji prawnej a może jedynie potwierdzać stan prawny lub faktyczny określony w posiadanych przez organ dokumentach. Tymczasem organ nie dysponuje dokumentami potwierdzającymi fakty albo stan prawny, odpowiadający żądaniu Strony. KKK ponadto dodała, że Strona nie wykazała istnienia interesu prawnego do uzyskania zaświadczenia, wymaganego w świetle art. 217 § 2 pkt 2 K.p.a., dla wydania wnioskowanego zaświadczenia.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2014 r. Skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżając w całości postanowienia obu instancji, wniósł o ich uchylenie oraz zasądzenie na Jego rzecz od KKK kosztów postępowania, zarzucając organowi przy wydaniu postanowień, naruszenie:

1. art. 7 w zw. z art. 8 K.p.a., polegające na nieustaleniu w toku postępowania administracyjnego rzeczywistej woli Skarżącego, w sytuacji, w której jego wniosek budził wątpliwości organów administracyjnych w sprawie, a w to miejsce przerwaniu przez organy administracyjne na Skarżącego obowiązku podania podstawy prawnej wniosku i wskazania trybu załatwienia sprawy, podczas gdy zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 K.p.a. to obowiązkiem organu jest nadanie żądaniu strony odpowiedniej formy procesowej i przyjęcie właściwego

- trybu postępowania z uwzględnieniem intencji strony dających się ustalić na podstawie całokształtu jej działań,
2. art. 7, art. 77, art. 80 K.p.a., polegające na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu materiału dowodowego i niepodjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy poprzez bezpodstawne uznanie przez organy administracyjne w sprawie, że te są związane podstawą prawną i trybem załatwienia sprawy wskazanymi przez Skarżącego, tj. postępowaniem o wydanie zaświadczenia w trybie art. 217 K.p.a., co w konsekwencji dało organom asumpt do nieprzeprowadzania jakiegokolwiek postępowania dowodowego w sprawie (nieprowadzonego przez organy w trybie wydawania zaświadczeń), podczas gdy organy administracji nie są związane podstawą prawną żądania czy też trybem rozpatrzenia sprawy podanymi przez stronę, a w konsekwencji organy winny ustalić rzeczywisty interes strony, a następnie wybrać prawidłowy tryb załatwienia sprawy zgodnie z tym interesem oraz zebrać, a następnie rozpatrzyć materiał dowodowy w sprawie,
 3. art. 9 K.p.a., poprzez wydanie rozstrzygnięcia w sprawie bez należytego wyczerpującego informowania Skarżącego o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie jego praw i obowiązków,
 4. art. 50 § 1 K.p.a., poprzez zobowiązanie Skarżącego do udzielenia wyjaśnień, tj. do wskazania trybu postępowania, w którym organy winny rozpoznać wniosek Skarżącego, podczas gdy tryb wskazany w art. 50 § 1 K.p.a., nie służy do zobowiązania obywateli do wskazywania podstawy prawnej i trybu rozpoznania sprawy, gdyż to na organach administracji spoczywa obowiązek subsumpcji przepisu prawnego i trybu rozpoznania sprawy do określonego stanu faktycznego wskazanego przez obywatela.
 5. art. 104 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez jego niezastosowanie do stanu faktycznego w sytuacji, gdy okoliczności wskazują, że Skarżący posiada odpowiednie przygotowanie zawodowe oraz doświadczenie zawodowe mieszczącą się w ramach posiadanych uprawnień zawodowych specjalności elektrycznej, a które obejmują swoim zakresem projektowanie i kierowanie robotami budowlanymi sieci i instalacji telekomunikacyjnych bez ograniczeń jako nabyte z mocy prawa wraz z wejściem w życie art. 104 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Skarżący wskazał, że interes prawny i intencja Skarżącego polega na tym, że wnioskował on o wydanie przez właściwe organy dokumentu, który potwierdzałby, że w ramach posiadanych uprawnień, przygotowania zawodowego oraz doświadczenia zawodowego, nabyte zostały z mocy prawa również uprawnienia do projektowania i kierowania robotami budowlanymi w zakresie sieci i instalacji telekomunikacyjnych bez ograniczeń. Potwierdzenie takie jest konieczne gdyż w warunkach przetargowych coraz częściej jednym z dokumentów którego żądają zamawiający jest potwierdzenie inżynierskich uprawnień w specjalizacji telekomunikacja.

Skarżący dodał że w przedmiotowej sprawie występował już do MOIIB pismem z 26 listopada 2012 r. jak również trzykrotnie do KKK na początku 2013 r. Na powyższe wystąpienia KKK odpowiedziała pismem z 7 lutego 2013 r. wskazując, że uprawnienia posiadane przez Skarżącego pomimo posiadanego doświadczenia nie obejmują telekomunikacji ponieważ tylko zakład pracy mógł nadać uprawnienia w zakresie sieci i instalacji telekomunikacyjnych. Pismo o podobnej treści, jak wskazał Skarżący, otrzymał od MOIIB (pismo z 10 marca 2014 r.). Skarżący zatem wskazał, że postępowanie w sprawie wniosku z 26 listopada 2012 r. toczyło się dwutorowo i zakończyło się nieformalnie wskazanymi wyżej pismami oraz zaskarżonym postanowieniem z 27 marca 2014 r. Skarżący stwierdził w związku z tym, że został „wmanewrowany”, na skutek działania organu I instancji w trybie błędnie przyjętego przez organ trybu wyjaśniającego z art. 50 K.p.a. (pismo MOIIB z 27 stycznia 2014 r.), w tryb administracyjny, który (czego świadomość musiał mieć organ I instancji) nie mógł przynieść oczekiwanego przez Skarżącego skutku. Zdaniem Skarżącego Organ powinien był wyjaśnić jakie jest rzeczywiste żądanie Skarżącego, tj. co jest w jego interesie prawnym, a nie zobowiązać go do wskazania zakresu żądania i trybu załatwienia sprawy. Takie działanie organu ograniczyło uprawnienie Skarżącego do rozpoznania sprawy, albowiem organ bazując na niewiedzy Skarżącego uznał, że tryb zaświadczeniowy wskazany błędnie przez Skarżącego, zwalnia go całkowicie od szukania rzeczywistej podstawy prawnej i trybu, w którym ewentualnie sprawa skarżącego winna być załatwiona. Organy pominęły przy tym np. możliwość wyjaśnień treści decyzji, w trybie art. 113 K.p.a.

Skarżący stwierdził również, że organy stosując bezpodstawnie tryb zaświadczeniowy nie miały ustawowej możliwości zastosowania art. 104 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Tym samym organy dopuściły się naruszenia tegoż przepisu, poprzez jego niezastosowanie w sytuacji w której stanowi on normę

prawną, z której wynikają uprawnienia zawodowe skarżącego. Na podstawie tych uprawnień Skarżący przez część życia zawodowego de facto projektował sieci telekomunikacyjne.

Skarżący podkreślając, że istota niniejszej sprawy sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy w 1975 r. (data stwierdzenia pierwszych uprawnień skarżącego) w zakres specjalności instalacyjno-inżynierskiej w zakresie instalacji elektrycznych wchodziły z mocy prawa również instalacje teletechniczne i w związku z tym czy Skarżący nabył te uprawnienia na podstawie art. 104 prawa budowlanego wskazał, że przepisy prawa do 2006 r. nie rozróżniały uprawnień telekomunikacyjnych nie oznacza to jednak, że w tym czasie inżynierowie o odpowiednim wykształceniu nie projektowali sieci telekomunikacyjnych. Oczywistym było, że w skład uprawnień elektrycznych wchodziły uprawnienia teletechniczne do projektowania sieci telekomunikacyjnych. Skarżący przedstawił też w skardze swoje wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe.

W uzupełnieniu skargi, które wpłynęło do Sądu 27 października 2014 r., Skarżący przedstawił rys historyczny opisując jak dotychczas kształtowały się przepisy prawa w przedmiotowej sprawie. W uzupełnieniu skargi Skarżący wniósł o zasądzenie nakazu sądowego, wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej, że nadane Skarżącemu uprawnienia obejmują bez ograniczeń instalacje elektryczne i telekomunikacyjne. Skarżący wniósł również o oddalenie odpowiedzi KKK, w której organ zakwestionował w uprawnieniach Skarżącego z 1975 i 1980 roku, uprawnienia do projektowania, nadzoru i wykonawstwa instalacji telekomunikacyjnych w pełnym zakresie. Skarżący wezwał również Sąd do przeprowadzenia dowodów z przesłuchania szeregu świadków.

W odpowiedzi na skargę KKK wniosła o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko zawarte w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1647), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli

ustawy nie stanowią inaczej. W świetle powołanych przepisów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżone postanowienie z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tego postanowienia.

Rozpoznając sprawę w świetle powołanych wyżej kryteriów stwierdzić należy, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżone postanowienia nie naruszają prawa w stopniu uzasadniającym ich uchylenie.

Odnosząc się do wniosków sformułowanych przez Skarżącego w uzupełnieniu skargi, należy przede wszystkim wskazać, że sąd administracyjny jest Sądem prawa badającym, jak wyżej wskazano, legalność rozstrzygnięcia wydanego przez organ administracji publicznej, opierając się na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu przed organem administracji wydającym zaskarżony akt administracyjny, nie dokonuje natomiast samodzielnie ustaleń faktycznych, nie prowadzi zatem postępowania dowodowego. Jedynymi dowodami, które może przeprowadzić sąd administracyjny są, zgodnie z art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm., dalej: „P.p.s.a.”), uzupełniające dowody z dokumentów przeprowadzane z urzędu lub na wniosek stron, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Dlatego też Sąd nie mógł przeprowadzić, wnioskowanych przez Skarżącego, dowodów z przesłuchania świadków, Sąd natomiast dopuścił dowody z dokumentów, które nie znajdowały się w aktach administracyjnych sprawy.

Należy również wskazać, że przepisy P.p.s.a., regulujące procedurę postępowania przed sądami administracyjnymi, w przypadku zaskarżenia danego aktu administracyjnego, nie przewidują formy rozstrzygnięcia w postaci zasądzenia nakazu sądowego, wydania decyzji administracyjnej o określonej, żądanej przez stronę treści. Zgodnie z art. 151 oraz 145 P.p.s.a., Sąd może w razie nieuwzględnienia skargi, oddalić skargę, natomiast w razie jej uwzględnienia, Sąd może uchylić decyzję lub postanowienie w całości albo w części, stwierdzić ich nieważność w całości albo w części, bądź stwierdzić wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa. W ramach możliwych rozstrzygnięć Sądu nie

mieści się zatem również forma w postaci oddalenia odpowiedzi udzielonej stronie przez organ administracji publicznej. Oznacza to, że procedura sądownoadministracyjna nie przewiduje trybów postępowania sądownoadministracyjnego, w których mogłyby być rozpoznane przez Sąd wnioski Skarżącego o zasądzenie nakazu sądowego, wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej, że nadane Skarżącemu uprawnienia obejmują bez ograniczeń instalacje elektryczne i telekomunikacyjne oraz o oddalenie odpowiedzi KKK, w której organ zakwestionował w uprawnieniach Skarżącego z 1975 i 1980 roku, uprawnienia do projektowania, nadzoru i wykonawstwa instalacji telekomunikacyjnych w pełnym zakresie.

Przechodząc do meritum sprawy, w której zaskarżone są postanowienia obu instancji o odmowie wydania zaświadczenia o treści żądanej przez Skarżącego, należy zgodzić się ze stanowiskiem organów co do treści norm prawnych wynikających z przepisów K.p.a., regulujących tryb wydawania zaświadczeń na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie (art. 217 § 1 K.p.a.). Zgodnie z art. 217 § 2 K.p.a., zaświadczenie wydaje się, jeżeli: 1) urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa; 2) osoba ubiega się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.

W niniejszej sprawie Skarżący domagał się stwierdzenia, że nabyte przez Niego uprawnienia budowlane w zakresie instalacji elektrycznych z 14 grudnia 1975 r. oraz z 26 maja 1980 r., obejmują również swoim zakresem projektowanie i kierowanie robotami budowlanymi sieci i instalacji telekomunikacyjnych bez ograniczeń. Chodzi zatem o sytuację wymienioną w pkt 2 przytoczonego przepisu, a w tym przypadku warunkiem wydania zaświadczenia jest wykazanie przez osobę ubiegającą się o zaświadczenie, interesu prawnego w jego wydaniu.

Sąd nie zgadza się ze stanowiskiem KKK wyrażonym w postanowieniu II instancji, że Skarżący nie wykazał istnienia interesu prawnego do uzyskania zaświadczenia. Z pisma Skarżącego z 14 marca 2013 r., skierowanego do MOIIB wynika, że Skarżący zawodowo zajmuje się, najogólniej rzecz ujmując, projektowaniem oraz wykonywaniem urządzeń i instalacji elektrycznych, jak również telekomunikacyjnych. Z pisma jednoznacznie wynika, co jest też oczywiste, że do zawodowego wykonywania tej działalności konieczne jest uzyskanie odpowiednich uprawnień uregulowanych przepisami prawa budowlanego. Skarżący stwierdził, że

posiada takie uprawnienia, jednakże w zakresie sieci i instalacji telekomunikacyjnych nie wynikają one wprost z posiadanych przez Niego dokumentów nadających przedmiotowe uprawnienia. Skarżący wykazał, że brak jednoznacznego stwierdzenia w kwestii uprawnień w zakresie sieci i instalacji telekomunikacyjnych, ogranicza w praktyce, prowadzenie przez Niego działalności zawodowej. W ocenie Sądu ogólny opis sytuacji prawnej (bez wskazania konkretnej normy prawnej, z której wynika obowiązek posiadania wymaganych w niniejszej sprawie uprawnień budowlanych) i faktycznej Skarżącego, zawarty w piśmie z 14 marca 2013 r., jest wystarczający dla wykazania interesu prawnego Strony w żądaniu wydania przedmiotowego zaświadczenia, tym bardziej, że Skarżący nie jest prawnikiem z wykształcenia, jak również nie korzystał z pomocy profesjonalnego pełnomocnika, występując z przedmiotowym pismem. Zdaniem Sądu, interes prawny Skarżącego w uzyskaniu przedmiotowego zaświadczenia, wyraża się w tym, że potwierdzenie posiadanych, według twierdzenia Skarżącego, wymaganych przepisami prawa budowlanego, uprawnień budowlanych w zakresie instalacji telekomunikacyjnych, umożliwi mu prowadzenie w szerszym zakresie działalności zawodowej.

Zakres przedmiotowy postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń określa art. 218 § 1 i § 2 K.p.a. W przypadkach, o których mowa w art. 217 § 2 pkt 2 K.p.a., organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (§ 1). Organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające (§ 2).

W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że zaświadczenie jest czynnością materialnofaktyczną, aktem wiedzy, a nie woli organu. Nie ma ono charakteru prawotwórczego, jak również nie rozstrzyga ono żadnej sprawy administracyjnej. Ma to swoje konsekwencje w tym, że organ wydający żądane zaświadczenie, nie prowadzi postępowania dowodowego mającego na celu dokonanie ustaleń faktycznych i prawnych, wykraczających poza fakty i stan prawny wynikający z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 1778/11: „Zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego. Zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej, ani też nie kształtuje

bezpośrednio stosunku prawnego. Tym samym nie jest dopuszczalne dokonywanie, w trybie dotyczącym wydawania zaświadczeń, jakichkolwiek ustaleń faktycznych i prawnych niewynikających z prowadzonej przez organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu”. Skoro zatem zaświadczenie jest aktem wiedzy, nie może też stanowić interpretacji przepisów prawa i wyjaśniać wątpliwości wynikających z niejednoznacznych norm prawnych. Tak też uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 3 grudnia 2010 r., sygn. akt II SAWr 551/10 stwierdzając, że: „Zaświadczenie jest aktem wiedzy, a nie woli organu i nie ma charakteru prawotwórczego ani charakteru interpretacyjnego (np. wykładni przepisów prawa). Zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy nowej sytuacji prawnej ani nie kształtuje bezpośrednio stosunku prawnego. Zaświadczeniem organ potwierdza jedynie istnienie określonego stanu w oparciu o posiadane już dane, a postępowanie wyjaśniające, o jakim mowa w art. 218 § 2 k.p.a., spełnia jedynie rolę pomocniczą przy ustalaniu treści zaświadczenia”.

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń jest zatem postępowaniem uproszczonym, o ograniczonym zakresie. W doktrynie oraz w orzecnictwie podkreśla się zresztą, że nie jest to postępowanie administracyjne w rozumieniu art. 1 pkt 1 K.p.a., a jedynie ma charakter administracyjny (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 16 lipca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 1485/11). Naczelny Sąd Administracyjny w wyrok z 25 października 2000 r., sygn. akt V SA 760/00, (LEX nr 50109) stwierdził, że: „Uproszczony charakter postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń sprawia, że nie można w nim stosować zasady (uregulowanej w art. 75 § 1 k.p.a.) dopuszczenia jako dowód wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy. „Konieczne” postępowanie wyjaśniające, o jakim mowa w art. 218 § 2 K.p.a., nie może być substytutem danych wynikających z prowadzonych przez właściwy organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu, o jakich mowa w art. 218 § 1 k.p.a. Konieczne postępowanie wyjaśniające odnosić się może do zbadania okoliczności wynikających z posiadanych przez organ ewidencji, rejestrów i innych danych czy też wyjaśnienia, czy dane te odnoszą się do osoby wnioskodawcy, faktów, stanu prawnego, którego poświadczenia domaga się wnioskodawca, a także ustalenia, jakiego rodzaju ewidencja i rejestry mogą zawierać żądane dane, i ustalenia ewentualnych ich dysponentów”.

W niniejszej sprawie MOIIB wskazał, że z dokumentacji znajdującej się w jego posiadaniu wynika, że Skarżący posiada uprawnienia budowlane w zakresie instalacji elektrycznych, z dokumentacji tej nie wynika natomiast, aby Skarżący posiadał uprawnienia budowlane w zakresie projektowania i kierowania robotami budowlanymi sieci i instalacji telekomunikacyjnych bez ograniczenia. W świetle powyższego należy zgodzić się z organami, że Skarżący domagał się we wniosku z 14 marca 2013 r., interpretacji decyzji, którymi zostały przyznane Skarżącemu uprawnienia budowlane. Skarżący przedstawił MOIIB szereg dokumentów stanowiących dowody posiadanych przez Niego kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego, wskazując jednocześnie na zmiany przepisów prawa budowlanego mającą wpływ na Jego sytuację prawną w przedmiotowym zakresie. Skarżący, w istocie rzeczy, domagał się przeprowadzenia przez organ postępowania dowodowego na okoliczność posiadanych przez Niego kwalifikacji zawodowych oraz doświadczenia zawodowego, a także dokonania analizy i wykładni prawnej przepisów prawa budowlanego celem ustalenia czy w zakresie uprawnień budowlanych posiadanych przez Skarżącego, mieszczą się kompetencje dotyczące sieci i instalacji telekomunikacyjnych.

Sąd stwierdza, że żądanie Skarżącego wykraczało poza tryb przewidziany w art. 217 i art. 218 K.p.a., a w oparciu o posiadaną przez MOIIB dokumentację, organ był zobligowany odmówić wydania zaświadczenia o treści żądanej przez Skarżącego.

Rozpoznając w powyższym trybie wniosek Skarżącego, organy nie mogły naruszyć art. 104 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, ponieważ w sprawach rozpatrywanych w tym trybie nie dochodzi do zastosowania norm prawa materialnego. Zaświadczenie może bowiem zmieniać sytuację faktyczną strony, np. dostarczać jej środek dowodowy, nie zmienia jednak zakresu jej praw i obowiązków, nie wywołuje bezpośrednio żadnych skutków materialnych, choć może mieć wpływ na realizację niektórych praw i obowiązków (tak: M. Jaśkowska, komentarz do art.217 w: Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeksu postępowania administracyjnego Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071), LEX/el., 2014 r.).

Skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, dostrzega powyższą kwestię podnosząc, iż naruszenie art. 104 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, poprzez jego niezastosowanie, wynikało z zastosowania przez organy niewłaściwego trybu załatwienia sprawy. Do tego też sprowadzają się

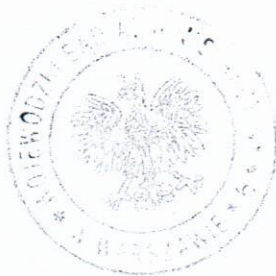
pozostałe, podniesione w skardze, zarzuty naruszenia przepisów postępowania tj. art. 7, art. 9, art. 77, art. 80 i art. 50 § 1 K.p.a.

Odnosząc się do tych zarzutów należy zauważyć, że z pisma Skarżącego z 14 marca 2013 r., jednoznacznie wynika, iż zawarto w nim wniosek o wydanie zaświadczenia, że uprawnienia budowlane nabyte w roku 1975 i w roku 1980 swym zakresem pokrywają zagadnienia w zakresie specjalności telekomunikacyjnej bez ograniczeń. Z postanowień obu instancji wynika, że rozstrzygają one ten właśnie wniosek Skarżącego, skarga natomiast dotyczy tych postanowień. Zarówno z uzasadnienia skargi jak i z akt administracyjnych nadesłanych przez KKK wynika, że pismo z 14 marca 2013 r. było jednym z wielu pism skierowanych do organów w sprawie uprawnień Skarżącego. Sąd jednak, będąc związanym granicami sprawy (art. 134 § 1 P.p.s.a.), która w analizowanym postępowaniu dotyczy postępowania o wydanie zaświadczenia o żądanej treści, nie może oceniać legalności działań organów obu instancji, nie związanych z przedmiotem postępowania zakończonego wydaniem zaskarżonego aktu administracyjnego. Dodać należy, że wniosek Skarżącego inicjujący niniejsze postępowanie został skierowany do organu po wcześniejszej wymianie szeregu pism w tej sprawie, zawierał więc precyzyjnie wyrażoną wolę Skarżącego co do trybu załatwienia sprawy, a w takiej sytuacji, nie można zgodzić się z poglądem Skarżącego, że to organ powinien decydować w jakim trybie rozpozna wniosek strony. W ocenie Sądu, organ administracji publicznej dopiero w razie wątpliwości co do intencji strony, powinien podjąć dodatkowa ustalenia i w porozumieniu ze stroną ustalić właściwy tryb załatwienia sprawy. Takie ustalenia podjął MOIIB pismem z 27 stycznia 2014 r., w którym wezwał Stronę do doprecyzowania żądania. Pismo to jednak MOIIB skierował do Skarżącego po wydaniu postanowienia I instancji i dotyczyło ono żądania zawartego w piśmie Skarżącego z 10 stycznia 2014 r., wniesionego do organu niezależnie od toczącego się postępowania o wydanie zaświadczenia. Trudno zatem przyjąć twierdzenie Skarżącego o „wmanewrowaniu” Go w tryb administracyjny, który nie mógł przynieść oczekiwanego przez Skarżącego skutku. Tym bardziej, że postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń nie zamyka drogi dochodzenia swych praw przez stronę w innych trybach postępowania, chociażby w trybie art. 113 § 2 K.p.a.

Z powyższych względów Sąd nie stwierdza zarzucanego naruszenia przez organy obu instancji przepisów postępowania, poprzez wydanie zaskarżonych postanowień. W ocenie Sądu, w przedmiotowym postępowaniu doszło do naruszenia

art. 217 § 3 K.p.a., zgodnie z którym zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni. Tymczasem MOIIB, wniosek Skarżącego z 14 marca 2013 r. rozstrzygnął postanowieniem z 16 stycznia 2014 r. Skarżący jednak nie skorzystał w toku postępowania z przysługujących mu środków prawnych pozwalających na przymuszenie organu do wydania rozstrzygnięcia, a powyższe uchybienie ustawowemu terminowi załatwienia sprawy, w ocenie Sądu, nie miało istotnego wpływu na wynik sprawy.

Z powyższych względów, Sąd nie stwierdzając naruszenia przepisów prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy jak i przepisów postępowania, mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz Sądowy

Jarosław Kielczyk