



wokst

Wielkopolski Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego

60-504 Poznań, ul. Wawrzyniaka 37

tel: (061) 847-54-22 fax: (061) 624-37-64

Poznań, dnia 21 marca 2010r.

prof. UAM dr hab. Marek Szewczyk

Poświadczenie odpisów i kopii dokumentów

*(interpretacja art. 1 i 6 ustawy z dnia 23 października 2009r.
o zmianie niektórych ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów)*

I. Wprowadzenie

Dnia 1 stycznia 2010r. weszła w życie ustawa z dnia 23 października 2009r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (*Dz. U. Nr 216, poz. 1676*). W dalszej części niniejszego opracowania będzie ona określana jako „Ustawa”. Ustawą to dokonano zmiany w 10 ustawach: w Kpa, w Kpc, w Prawie o adwokaturze, w ustawie o radcach prawnych, w ustawie o doradztwie podatkowym, w *Ordynacji podatkowej*, w ustawie o rzecznikach patentowych, w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w ustawie o prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz w ustawie z dnia 9 stycznia 2009r o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Ze względu na profil działalności stowarzyszenia WOKiSS, niniejsze opracowanie ograniczy się do analizy zmian wprowadzonych Ustawą do dwóch spośród dziesięciu w/w ustaw, a mianowicie do Kpa oraz Ordynacji podatkowej.

Zmiany wprowadzone do Kpa i do Ordynacji podatkowej są jednobrzmiące. W Kpa zmieniony został przepis art. 33 § 3 oraz dodany została art. 76a. W ordynacji podatkowej zmieniony został art. 137 § 3, będący odpowiednikiem art. 33 § 3 Kpa, oraz dodany został art. 194a o identycznej treści, jak art. 76a Kpa. Dlatego przepisy te analizowane będą łącznie; w przeciwnym wypadku trudno byłoby o uniknięcie zbędnych powtórzeń.

II. Najczęściej sygnalizowane problemy:

Ustawa wywołała wiele wątpliwości w dotyczących praktycznego jej stosowania. Najczęściej sygnalizowane są następujące problemy: czy w postępowaniach administracyjnych dopuszczalne jest przyjmowanie do akt sprawy kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem przez upoważnionego pracownika, prowadzącego daną sprawę. Do tej pory przepisy Kpa nie nakładały wprost obowiązku posługiwania się oryginałami dokumentów, co doprowadziło do ukształtowania się praktyki, polegającej na tym, że osoba zainteresowana okazywała oryginał dokumentu pracownikowi urzędu, a pracownik składał do akt postępowania kopie tego dokumentu, którego zgodność z oryginałem sam poświadczył. W świetle Ustawy, zgodnie z dodanym do Kpa art. 76a i dodanym do Ordynacji podatkowej art. 194a legalność takiej praktyki jest wątpliwa.

III. Egzegeza:

III.1) Przepis art. 33 § 3 Kpa, po zmianie wprowadzonej Ustawą, stanowi: *„Pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów, wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może, w razie wątpliwości, zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.”*. Zmiany wprowadzone do tego przepisu są trzy. W porównaniu ze stanem prawnym sprzed nowelizacji art. 33 § 3 Kpa, dokonanej Ustawą, poszerzony został krąg profesjonalnych pełnomocników o doradców podatkowych, którzy mogą sami uwierzytelniać odpisy udzielonych im dokumentów wykazujących ich umocowanie. Ponadto ustawodawca uwzględnił okoliczność, że umocowanie profesjonalnego pełnomocnika nie musi wynikać wyłącznie z udzielonego mu pełnomocnictwa. Może ono wynikać także z innych dokumentów, w tym zwłaszcza z pełnomocnictwa substytucyjnego.

W przypadku art. 137 § 3 Ordynacji podatkowej krąg profesjonalnych pełnomocników, którzy mogą sami uwierzytelniać odpisy udzielanych im pełnomocnictw, nie uległ. Zmiana dotyczy natomiast rozszerzenia rodzajów odpisów dokumentów, wykazujących ich umocowanie, które mogą oni sami uwierzytelniać.

Ponadto nowością jest przewidziana w art. 33 § 3 zd. 2 Kpa oraz w art. 137 § 3 zd. 2 Ordynacji podatkowej możliwość żądania przez organ administracji publicznej, a w tym i przez organ podatkowy, urzędowego poświadczenia podpisu strony pod pełnomocnictwem, pomimo przedłożenia odpisu dokumentu wskazującego na umocowanie, poświadczonego przez profesjonalnego pełnomocnika. W dotychczasowym stanie prawnym nie było takiej możliwości sprawdzania przez organy administracji publicznej, w tym i przez organy podatkowe, wiarygodności czynności dokonywanych przez profesjonalnych pełnomocników stron postępowań administracyjnych.

Korzystanie z powyższej możliwości Ustawa ogranicza ogólną przesłanką, ujętą w formułę: „...w razie wątpliwości...”. Gdyby zatem organ administracji publicznej, w tym i organ podatkowy, chciał twierdzić, że czynności procesowej w postępowaniu administracyjnym nie dokonała strona, albowiem profesjonalny pełnomocnik nie przedłożył urzędowego poświadczenia podpisu strony, powinien podjąć rozstrzygnięcie (decyzję o umorzeniu postępowania lub postanowienie o niedopuszczalności odwołania, w zależności od stadium postępowania) kończące postępowanie w sprawie. Rozstrzygnięcie takie musi zawierać uzasadnienie, w tym także dotyczące przesłanek wątpliwości, dotyczących podpisu strony.

III.2) Przepis art. 76a. § 1 Kpa stanowi: *„Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 lub 2, wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ lub podmiot odpis lub wyciąg z dokumentu. Organ administracji publicznej zażąda udzielenia odpisu lub wyciągu, jeżeli strona sama uzyskać ich nie może. Gdy organ uzna za konieczne przejrzanie dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie.”*. Powyższy przepis przeciwstawia dokumentowi - jego odpis oraz wyciąg z dokumentu. O ile przeciwstawienie dokumentowi - wyciągu z dokumentu jest zrozumiałe i logiczne, albowiem wyciąg z dokumentu stanowi skróconą, niepełną wersję dokumentu, o tyle przemyślenia (a w istocie racjonalizacji językowej, zgodnie z założeniem językowej racjonalności prawodawcy) wymaga dokonane przez ustawodawcę przeciwstawienie dokumentowi - odpisu dokumentu. Odpis stanowi bowiem kolejny egzemplarz dokumentu. W istocie więc odpis dokumentu też jest dokumentem, a odpis dokumentu urzędowego, jest dokumentem urzędowym.

W zdaniu pierwszym art. 76a § 1 Kpa nawiązuje do przepisu art. 76 § 1 i 2 Kpa, który stanowi: „§ 1. Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. § 2. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzanych przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4.”. Chodzi więc o dokumenty sporządzone przez organy administracji publicznej oraz przez organy publicznych jednostek organizacyjnych (rządowych i samorządowych), a także o organy podmiotów prywatnych, wykonujących zadania publiczne z mocy prawa, albo na zasadzie powierzenia. W istocie jednak powierzanie podmiotom prywatnym wykonywania zadań publicznych nie odbywa się na zasadzie porozumienia. Porozumienie doktrynalnie rozumiane jest jednoznacznie jako forma działania administracji publicznej, która charakteryzuje się tym, że jeden podmiot administracji publicznej powierza innemu podmiotowi administracji publicznej wykonywanie jemu przypisanych ustawowo zadań i kompetencji. Doktrynalnie nie do przyjęcia jest porozumienie zawarte pomiędzy podmiotem administracji publicznej, a podmiotem prywatnym. Czynność powierzenia przez podmiot publiczny podmiotowi prywatnemu wykonywania zadań publicznych funkcjonuje pod nazwą „umowy prawa publicznego” (por. np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, //). Dokonując więc racjonalizacji językowej przepisu art. 76 § 2 Kpa, należy przyjąć założenie, że w przepisie tym ustawodawca posłużył się pojęciem „porozumienie”, jednakże nie w znaczeniu tożsamym ze znaczeniem zwrotu: „porozumienie administracyjne”, lecz w znaczeniu powierzenia podmiotom prywatnym wykonywania zadań i kompetencji z zakresu administracji publicznej, ściśle zadań i kompetencji do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej oraz poprzez wydawanie zaświadczeń.

Odnosząc powyższe konstatacje do przepisu art. 76a § 1 zd. 1 Kpa można powiedzieć, że jeśli dany dokument znajduje się aktach organu władzy publicznej, albo organu podmiotu prywatnego, wykonującego z mocy prawa, albo z mocy umowy prawa publicznego zadania publiczne w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych oraz w zakresie wydawania zaświadczeń, zamiast dokumentu wystarczy jego odpis lub wyciąg z tego dokumentu.

Zgodnie ze zdaniem 2 art. 76a § 1 zd. 1 Kpa, a także zgodnie z art. 194a § 1 zd. 2 Ordynacji podatkowej, organ administracji publicznej ma przyjść stronie z pomocą w sytuacji, gdyby strona sama nie mogła uzyskać odpisu lub wyciągu z dokumentu. Co więcej, zgodnie z treścią art. 76a § 1 zd. 3 Kpa oraz art. 194a § 1 zd. 3 Ordynacji podatkowej, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne na podstawie Kpa, albo

organ podatkowy, prowadzący postępowanie podatkowe na podstawie Ordynacji podatkowej, może wystąpić do organu administracji publicznej, albo do organu ;podmiotu prywatnego, załatwiającego sprawy z zakresu administracji publicznej w formie decyzji administracyjnej albo w formie zaświadczenia, o dostarczenie mu dokumentu.

III.3) Przepis art. 76a. § 2 Kpa stanowi: „*Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została potwierdzona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony, będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradca podatkowym.*”. Identyczną treść ma przepis art. 194a § 2 Ordynacji podatkowej, z tą różnicą, że z oczywistych względów pominięto w nim rzeczników patentowych. Powyższy przepis wymaga od stron postępowania administracyjnego przedkładania w sprawie albo oryginałów dokumentów, albo ich odpisów. Druga z wymienionych ewentualności musi jednak łączyć się z potwierdzeniem odpisu (a więc kolejnego egzemplarza dokumentu) przez profesjonalnego pełnomocnika strony.

Powyższy przepis powoduje bardzo daleko idącą zmianę dotychczasowej praktyce załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych oraz poprzez wydawanie zaświadczeń. Z przepisu tego wynika, że **strona nie może już poprzestać na samym okazaniu dokumentu organowi prowadzącemu postępowanie administracyjne**, które ma się zakończyć wydaniem decyzji administracyjnej, albo prowadzącemu postępowanie, które ma się zakończyć wydaniem zaświadczenia. **Nie wystarczy już też kopia sporządzona przez organ prowadzący postępowanie z adnotacją tego organu, że przedłożono mu do wglądu oryginał dokumentu.** Ustawa wymaga, by w aktach sprawy pozostał oryginał dokumentu, albo przynajmniej odpis dokumentu potwierdzony przez notariusza, albo przez profesjonalnego pełnomocnika strony. Bu uczynić zadość powyższemu wymogowi, strona jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, albo postępowania o wydanie zaświadczenia musi, według własnego wyboru, przedłożyć: 1) oryginał dokumentu, albo 2) odpis dokumentu poświadczony przez notariusza, albo 3) odpis dokumentu poświadczony przez profesjonalnego pełnomocnika. Innych możliwości nie ma.

W nawiązaniu do przepisu art. 76a. § 2 Kpa i art. 194a § 2 Ordynacji podatkowej wspomnieć należy o przepisie przejściowym, zawartym w art. 11 Ustawy. Przepis ten stanowi, że: „*W sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się, do czasu zakończenia postępowania w pierwszej instancji, dotychczasowe przepisy dotyczące uwierzytelniania dokumentów.*”. Uwagę zwraca okoliczność, że powyższy przepis odsyła do przepisów dotychczasowych dotyczących uwierzytelniania dokumentów. Odesłanie nie dotyczy natomiast dotychczasowej praktyki, ani zwyczajów dotychczasowych. W związku z powyższym stwierdzić wypadnie, że **powszechnie stosowana dotychczas** w urzędach

administracji samorządowej, a niekiedy także w organach administracji rządowej, **praktyka**, polegająca na kopiowaniu przez pracowników samorządowych (oraz przez pracowników urzędów administracji rządowej) oryginałów dokumentów przedstawianych przez strony jurysdykcyjnych postępowań administracyjnych oraz postępowań o wydanie zaświadczeń, a następnie składaniu kopii tych dokumentów z odpowiednimi adnotacjami w aktach spraw, **nie miała umocowania w przepisach dotychczasowych**. Według przepisów dotychczasowych ustawowe upoważnienie do uwierzytelniania dokumentów posiadali wyłącznie notariusze. W istocie więc według przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2009r. upoważnienia do uwierzytelniania dokumentów nie mieli profesjonalni pełnomocnicy stron. Ustawa umocowała ich w powyższym zakresie. Nie umocowała natomiast żadnych innych osób. Nie umocowała więc także pracowników samorządowych, prowadzących w imieniu organów wykonawczych gmin, powiatów i samorządów województw jurysdykcyjne postępowania administracyjne oraz postępowania o wydawanie zaświadczeń. W związku z powyższym należy czym prędzej zaniechać dotychczasowej praktyki uwierzytelniania przez pracowników urzędów gmin oraz starostw powiatowych dokumentów. **Pracownicy ci nie mieli w poprzednim stanie prawnym i nie mają także w obecnym stanie prawnym ustawowego upoważnienia do uwierzytelniania kopii przedkładanych im dokumentów.**

III.4) Przepis art. 76a. § 3 Kpa stanowi: *„Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym ma charakter dokumentu urzędowego.”*. Identyczne brzmienie ma przepis art. 194a § 3 Ordynacji podatkowej, z tą tylko różnicą, że z oczywistych względów w przepisie tym pominięto rzeczników patentowych.

Nadanie poświadczeniu charakteru dokumentu urzędowego oznacza – zgodnie z art. 76 § 1 Kpa – że stanowi ono dowód na to, co zostało w tym poświadczeniu stwierdzone. Zatem poświadczenie ma taki walor, iż objęte jest domniemaniem prawnym, z którego ma wynikać, że poświadczenie jest prawdziwe, albowiem – zgodnie z treścią powołanego wyżej art. 76 § 1 Kpa – stanowi ono dowód tego, co zostało w nim stwierdzone.

Literalnie, a więc dosłownie brany, powyższy przepis nie miałby sensu. Nie chodzi bowiem o prawdziwość samego poświadczenia dokonanego przez notariusza, albo przez profesjonalnego pełnomocnika procesowego strony, lecz o prawdziwość kopii, czy odpisu, poświadczanego dokumentu. Można więc, kierując się założeniem racjonalności prakseologicznej (czy socjotechnicznej) prawodawcy, przyjąć założenie, że charakter dokumentu urzędowego ma nie tylko adnotacja o poświadczeniu, dokonana przez notariusza lub przez profesjonalnego pełnomocnika strony, ale także cały poświadczony dokument.

Domniemanie prawne związane z treścią dokumentu urzędowego, a w konsekwencji także domniemanie płynące z art. 76a. § 3 Kpa i z art. 194a § 3 Ordynacji podatkowej ma ten skutek, że stwierdzenia zawarte w takim dokumencie nie wymagają ich udowodnienia zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 § 3 Kpa i art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej. Mogą jednak zostać obalone dowodem na przeciwieństwo.

III,5) Przepis art. 76a. § 4 Kpa stanowi: *„Jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, organ administracji publicznej zażąda od strony składającej odpis dokumentu, o którym mowa w § 2, przedłożenia oryginału tego dokumentu.”*. Analogiczna treść zawiera przepis art. 194a § 4 Ordynacji podatkowej.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że w dotychczasowym stanie prawnym przepisy prawa nie pozwalały organom administracji publicznej na dokonywanie weryfikacji odpisów dokumentów uwierzytelnionych przez uprawnione do tego podmioty, a więc przez notariuszy, ewentualnie przez podmioty, które dokumenty takie wytworzyły (kto wytworzył dany dokument, uprawniony był i jest do tego, by sporządzić jego odpis, a więc kolejny egzemplarz). W dotychczasowym stanie prawnym tylko te podmioty były uprawnione do sporządzania uwierzytelnionych odpisów dokumentów. Jak już powiedziano, w dotychczasowym stanie prawnym profesjonalni pełnomocnicy nie byli upoważnieni do uwierzytelniania odpisów, czy kopii dokumentów. Analizowany wyżej przepis umożliwia organom prowadzącym postępowania administracyjne, w tym i postępowania podatkowe, dokonywanie weryfikacji tak samych poświadczeń, jak i weryfikację uwierzytelnionych odpisów dokumentów.

IV. Konkluzje:

W kontekście najczęściej pojawiającego się pytania związanego z Ustawą (pkt II). Można jednoznacznie stwierdzić, że Ustawa kładzie kres powszechnie stosowanej praktyce sporządzania kopii dokumentów przedkładanych organom administracji publicznej przez strony postępowań administracyjnych, w tym i podatkowych, oraz ich uwierzytelniania przez te organy. Podkreślenia wymaga, że praktyki te nie miały żadnych podstaw prawnych w prawie dotychczas obowiązującym.

Ustawa rozszerza uprawnienia procesowe profesjonalnych pełnomocników procesowych: adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych oraz rzeczników patentowych. Dotychczas nie mieli oni bowiem prawa poświadczania za zgodność z

oryginałem ani odpisów, ani kopii dokumentów. Obecnie prawo takie uzyskali na mocy Ustawy.

Ustawa, kładąc kres dotychczasowej praktyce uwierzytelniania odpisów, albo i kopii dokumentów przedkładanych w postępowaniach administracyjnych, przez same organy prowadzące te postępowania, bardzo mocno formalizuje te postępowania. Cel tego rozwiązania wydaje się jednak jasny: jest nim zwiększa bezpieczeństwa prawnego podmiotów publicznych, których organy prowadzą wzmiankowane postępowania. Niewątpliwie chodzi o to, by w przypadku powstania wątpliwości, organy prowadzące postępowania administracyjne, w tym i postępowania podatkowe, dysponowały dokumentami – jako dowodami, albo ich odpisami, uwierzytelnionymi przez uprawnione podmioty. Tym też można wytłumaczyć rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do uwierzytelniania odpisów dokumentów. Chodzi nie wątpliwie również o to, by w warunkach zwiększonego bezpieczeństwa podmiotów publicznych, których organy prowadzi postępowania administracyjne, w tym i podatkowe, nie dochodziło do paraliżowania tych postępowań ze względu na trudności z uzyskiwaniem uwierzytelnionych odpisów i kopii dokumentów koniecznych w tych postępowaniach.

Interpretację sporządził prof. UAM dr hab. Marek Szewczyk

Poznań, dnia 21 marca 2010r.

Prawa autorskie © przysługują Markowi Szewczykowi