

Paweł Smoręda

Artykuł opublikowany przez dzienniku „Rzeczpospolita” 4 lutego 2010 r.

NOWE PRAWO ZASTĄPIŁO ROZSĄDNY ZWYCZAJ

Na mocy ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz.U. Nr 216, poz. 1676) od 1 stycznia 2010 r. obowiązuje art. 76a kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten reguluje kwestię dokumentu, jako środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym, a także uwierzytelniania dokumentów przez ustanowionych w postępowaniu administracyjnym zawodowych pełnomocników: adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych i doradców podatkowych. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że w zamierzeniu ustawodawcy nowela miała na celu odformalizowanie i obniżenia kosztów postępowania administracyjnego w zakresie obiegu dokumentów przez zastąpienie obowiązku dołączania oryginałów dokumentów, jego odpisami uwierzytelnionymi przez kwalifikowanych pełnomocników lub notariuszy. Bliższa analiza nowych przepisów prowadzi jednak do wniosku, że w istocie postępowanie administracyjne w przypadku strony nie reprezentowanej przez fachowego pełnomocnika sformalizowano i podwyższono jego koszty. Zlikwidowano jednocześnie dobry i powszechny obyczaj administracyjny, z istnienia którego twórcy ustawy chyba nie zdawali sobie sprawy – twierdzi radca prawny Paweł Smoręda z kancelarii JMRS Radcowie Prawni w Warszawie.

Chodzi o urzędowe poświadczanie kopii dokumentów przez organy prowadzące postępowania administracyjne. Zwyczaj ten polegał na przedstawieniu przez stronę postępowania administracyjnego do wglądu oryginału, zazwyczaj prywatnego dokumentu. Na podstawie tego oryginału urzędnik organu przed którym postępowanie się toczyło dokonywał poświadczenia kopii za zgodność z oryginałem. Poświadczony w ten sposób dokument w obrocie administracyjnym był traktowany za równoznaczny z oryginałem i wiarygodny dla organu, na potrzeby prowadzonego przez niego postępowania. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, które jak dotąd milczały co do formy składanych w postępowaniu administracyjnym dokumentów, nie sprzeciwiały się takiej praktyce, a ona sama była dogodna dla samych zainteresowanych i realizowała wynikającą z art. 12 k.p.a. zasadę szybkości postępowania administracyjnego. Co zresztą potwierdzała judykatura w niezbyt częstych, ale klarownych wypowiedziach. W wyroku z dnia 23 czerwca 2005 r. (II SAB/Bk 32/05) WSA w Białymstoku stwierdził, że „ uwierzytelnione fotokopie dokumentów bądź uwierzytelnione wydruki poczty elektronicznej stanowią odpisy dokumentów zrównane mocą dowodową z oryginałami.” Taki sam był też sens wypowiedzi NSA zawartej w z uzasadnieniu wyroku z dnia 20 maja 2003 r. (III SA 110/03) gdzie czytamy „na marginesie (...) należy wskazać na niedopuszczalność nadsyłania akt składających się z

niepoświadczonych urzędowo kserokopii dokumentów. Niepoświadczona kserokopia dokumentu nie może być uznana za dowód w sprawie.” Z przeciwieństwa trzeba wnosić, że aprobuje Sąd urzędowe poświadczanie dokumentów w toku postępowania administracyjnego. Taki sam wniosek wynika z wypowiedzi NSA zawartej w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 listopada 2001 r. (I SA 953/00) : „nie stanowi dowodu - i nie ma cech dokumentu urzędowego - odbitka orzeczenia wyłączeniowego, pozbawiona daty oraz potwierdzenia jej zgodności z oryginałem.”

Oznaczało to, że brak wypowiedzi ustawodawcy co do formy gromadzenia dokumentacji przez organy administrujące pozwolił na wykształcenie się rozsądnego zwyczaju polegającego na poświadczaniu przez organ administrujący dokumentacji w sposób urzędowy i na jego potrzeby. Było to wygodne w odniesieniu do dokumentów prywatnych, w szczególności wszelkiego rodzaju umów, z którymi strona z zasady się nie rozstawała, właśnie ze względu na jej prywatne interesy, trudno też było oczekiwać żeby strona takie dokumenty w oryginale składała do akt.

Od dnia 1 stycznia 2010 r. stan ten należy uznać co najmniej za budzący wątpliwości, jeśli nie miniony. Ustawodawca w nowododanym art. 76a §2 k.p.a. postanowił, że „zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć odpis dokumentu, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym.” Ponieważ w przepisie tym ustawodawca posłużył się terminem „dokument” , a nie „dokument urzędowy” oznacza to, że norma ta ma zastosowanie do wszelkich dokumentów, w tym prywatnych, składanych do akt w postępowaniu administracyjnym. Adresatem tej normy jest przy tym nie tylko strona postępowania administracyjnego, ale i organ administrujący, wobec którego ustawodawca formułuje dyrektywę powinnego zachowania, tj. gromadzenia dokumentacji w określonej przez prawo formie, a więc w oryginale lub odpisie poświadczonym przez notariusza lub kwalifikowanego pełnomocnika. W katalogu tym brak miejsca na poświadczanie dokumentów przez organ administracji prowadzący postępowanie i takiej praktyce administracyjnej można teraz postawić zarzut niezgodności z art. 76a §2 k.p.a. Oznacza to, że strona, która nie ma profesjonalnego pełnomocnika i nie chce pozostawić oryginału dokumentu w aktach sprawy administracyjnej musi skorzystać z usług notariusza, choć wcześniej czynić tego zazwyczaj nie musiała, gdyż organ administrujący na swoje potrzeby dokonywał potwierdzenia kopii dokumentów. Trudno zmianę tę uznać za realizującą w pełni stawiane jej cele. W postępowaniu administracyjnym strona zazwyczaj występuje osobiście lub jest zastępowana przez nieprofesjonalnych pełnomocników. W takich sytuacjach, poziom sformalizowania postępowania, za sprawą ustawodawcy, a wbrew rozsądnej praktyce urzędniczej, uległ zwiększeniu zamiast deklarowanej liberalizacji.