



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 5 lutego 2015 r.

BKS/DPK-134-30190/15 MM

P8-03/15

Nr: 30190	Data wpływu 4 listopada 2014 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 2 lutego 2015 r.

**DOKUMENTY**  
**W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

**TEMAT**

**POŚWIADCZANIE ZGODNOŚCI**  
**KOPII DOKUMENTÓW Z ORYGINAŁAMI**

**WNOSZĄCY PETYCJĘ: petycja indywidualna**

Wojciech M. z Piotrkowa Trybunalskiego.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą poświadczania zgodności kopii dokumentów z oryginałami w postępowaniu administracyjnym.

Autor petycji wskazuje, że dla zrealizowania petycji konieczna jest zmiana art. 33 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiącego że pełnomocnik ma obowiązek dołączenia do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJĘ:**

Autor petycji wnosi o zmianę procedury administracyjnej w zakresie w jakim wprowadza obowiązek dołączania do akt oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa. Autor petycji postuluje nadanie urzędnikom prawa do poświadczania zgodności z oryginałem kopii dokumentu pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym pod warunkiem okazania do wglądu oryginału.

W uzasadnieniu petycji autor podnosi, że obecnie pełnomocnik musi pobrać od mocodawcy kilka dokumentów pełnomocnictwa lub też uzyskać notarialne poświadczenie kopii. Autor petycji wskazuje, że obecnie przepisy postępowania administracyjnego nie precyzują kwestii udzielania pełnomocnictw oraz ich formy, zatem koniecznym jest odesłanie w tym zakresie do ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.), w szczególności zaś do art. 98–109. W petycji podkreślono, że w obecnym stanie prawnym pełnomocnik musi pobrać od mocodawcy kilka dokumentów pełnomocnictwa lub uzyskać notarialne poświadczenie kopii. Autor petycji wskazuje, że gdyby pełnomocnik posiadał tylko jeden dokument pełnomocnictwa i legitymował się nim w każdym urzędzie, zaś urzędnicy robiliby kopie dokumentu, a po załatwieniu sprawy pełnomocnik zwracałby oryginał dokumentu, ochrona praw mocodawcy byłaby najskuteczniejsza. Autor postuluje odstąpienie od notarialnego poświadczania zgodności dokumentów pełnomocnictwa oraz scedowanie tego obowiązku na urzędników.

**STAN PRAWNY:**

**Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.), dalej jako: „k.p.a.”, w art. 33 § 2 stanowi, że pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie, w formie dokumentu elektronicznego lub zgłoszone do protokołu.

Zgodnie z § 2a, pełnomocnictwo w formie dokumentu elektronicznego powinno być

uwierzytelnione za pomocą mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Na mocy § 3 pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa, a adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. W razie wątpliwości, organ administracji publicznej może zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.

Zgodnie z § 4 w sprawach mniejszej wagi organ administracji publicznej może nie żądać pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnikiem jest członek najbliższej rodziny lub domownik strony, a nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony.

**Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.), dalej jako: „p.p.s.a.”, w art. 37 § 1 stanowi, że pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy oraz doradca podatkowy mogą uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony.

Na podstawie art. 37 § 2 w toku sprawy pełnomocnictwo może być udzielone ustnie na posiedzeniu sądu, jako oświadczenie złożone przez stronę i zapisane do protokołu.

**Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego** (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.), dalej jako: „k.p.c.”, w art. 89 § 1 wprowadza obowiązek dołączenia przez pełnomocnika przy pierwszej czynności do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa wraz z odpisem dla strony przeciwnej. Z kolei, adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Obowiązek dołączenia do akt pełnomocnictwa nie ma zastosowania w przypadku dokonania czynności procesowej w elektronicznym postępowaniu upominawczym, jednak pełnomocnik powinien powołać się na pełnomocnictwo, wskazując jego datę, zakres oraz okoliczności wymienione w art. 87.

Paragraf 2 niniejszego przepisu reguluje kwestie złożenia pełnomocnictwa w formie ustnej w toku sprawy.

W art. 129 § 1 stanowi się, że strona powołująca się w piśmie na dokument obowiązana jest na żądanie przeciwnika złożyć w sądzie oryginał dokumentu jeszcze przed rozprawą. 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 radcą Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (§ 2).

Zgodnie z § 3 przywołanego przepisu, zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub radcą Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa ma charakter dokumentu urzędowego.

Jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd, na wniosek strony albo z urzędu, zażąda od strony składającej odpis dokumentu, o którym mowa w § 2, przedłożenia oryginału tego dokumentu (§ 4).

**Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego** (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), dalej jako: „k.p.k.”, w art. 89 stanowi, że w kwestiach dotyczących pełnomocnika, a nie unormowanych przez przepisy niniejszego kodeksu, stosuje się odpowiednio przepisy obowiązujące w postępowaniu cywilnym.

#### **PRACE LEGISLACYJNE:**

Artykuł 33 § 3 k.p.a. był wielokrotnie nowelizowany. Pierwsza zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471). Radca prawny (obok adwokata) uzyskał prawo do uwierzytelniania odpisu udzielonego mu pełnomocnictwa. Katalog podmiotów posiadających uprawnienia do samodzielnego uwierzytelniania odpisu pełnomocnictwa został następnie rozszerzony ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 49, poz. 509).

Nowelą z dnia 1 stycznia 2010 r. dodano zapis, że adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić nie tylko odpis udzielonego im pełnomocnictwa, ale także odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie. Organ administracji publicznej może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Ponadto, wprowadzono przepis stanowiący, że jeśli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu wskazanego w ustawie, 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 konieczny wgląd w oryginał dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie.

Zmianę treści § 2 i dodanie § 2a i 3a do omawianego przepisu, wprowadzono ustawą z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 183), miała ona charakter dostosowujący do nowych przepisów, które miały na celu usprawnienie funkcjonowania e-administracji i odnosiła się m.in. do rozszerzenia przedmiotu zgody strony lub innego uczestnika postępowania na komunikowanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, rozszerzenia dostępu strony do akt sprawy drogą elektroniczną, dopuszczenia formy elektronicznej dla czynności, dla których aktualnie zastrzeżona jest forma pisemna, np. wezwania na rozprawę, sporządzenia przez urzędnika adnotacji, ustanowienia pełnomocnictwa, składania zeznań i wyjaśnień oraz dopuszczenia stosowania elektronicznych kopii dokumentów papierowych uwierzytelnionych przez wnoszącego pismo jako jego załączników.

W ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnym, treść art. 37 § 1 została zmieniona ustawą z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. Nr 216, poz. 1676) poprzez rozszerzenie uprawnień adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego oraz doradcy podatkowy na możliwość uwierzytelniania innych niż pełnomocnictwa dokumentów wykazujących ich umocowanie.

Paragraf 3 art. 37 p.p.s.a. uchylono ustawą z dnia 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 121, poz. 831).

W omawianym zakresie, Kodeks postępowania cywilnego także był nowelizowany – do art. 89 k.p.c. § 3 został dodany przez art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471), następnie zaś został uchylony przez ustawę z dnia 7 maja 2007 r. (Dz. U. Nr 121, poz. 831). Nowelizacja dokonana była ustawą z dnia 30 czerwca 2000 r. zmieniającą Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2001 r. Nr 49, poz. 508) – wprowadziła możliwość ustanowienia pełnomocnikiem rzecznika patentowego w sprawach własności przemysłowej. Kolejno, katalog podmiotów upoważnionych do uwierzytelniania odpisów pełnomocnictw i innych dokumentów został rozszerzony od 1 stycznia 2010 r. Zmiana odnosząca się do wprowadzenia obowiązku dołączania do pozwu odpisu pełnomocnictwa również dla strony przeciwnej nastąpiła ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1381).

Artykuł 129 k.p.c. znówelizowano ustawą z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. Nr 216, poz. 1676). Umożliwiono stronie powołującej się w piśmie na dokumenty składanie odpisów pod warunkiem poświadczenia ich zgodności z oryginałem przez notariusza albo przez pełnomocnika strony

będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub radcą Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Artykuł 89 k.p.k. regulujący kwestie pełnomocnika (odsyła do unormowań obowiązujących w postępowaniu cywilnym) także nie był zmieniany.

**DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Sposób uwierzytelniania dokumentów przez zawodowych pełnomocników został uregulowany, odpowiednio w:

- art. 4 ust. 1b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze,
- art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych,
- art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 1 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych oraz
- art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Możliwość składania w sądzie odpisów dokumentów, których zgodność z oryginałem została poświadczona w powyższy sposób, istnieje od 1 stycznia 2010 r., z tym, że w sprawach wszczętych przed tą datą stosowało się, do zakończenia postępowania w I instancji, przepisy dotychczasowe w zakresie uwierzytelniania dokumentów.

**INFORMACJE DODATKOWE:**

Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub radcą Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa ma charakter dokumentu urzędowego. Oznacza to, że poświadczenie stanowi dowód, że odpis dokumentu jest zgodny z oryginałem, a ponadto, że samo poświadczenie jest prawdziwe (por. art. 244 k.p.c.). Strona, która zaprzecza prawdziwości poświadczenia albo twierdzi, że odpis nie jest zgodny z oryginałem, powinna okoliczności te udowodnić.

Poświadczony przez pełnomocnika odpis dokumentu ma charakter dokumentu urzędowego w tym znaczeniu, że potwierdza się w nim z mocą dokumentu urzędowego istnienie dokumentu „źródłowego” o treści takiej samej jak odpis. Brzmienie art. 129 § 2 i 3 nie daje jakichkolwiek podstaw do stwierdzenia różnic w odniesieniu do dokumentów urzędowych i prywatnych; na takie różnice nie wskazuje także funkcja tego przepisu (z uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 98/10). Nastąpiło zatem zrównanie oryginału z jego odpisami, stosownie uwierzytelnionymi. Konieczność potwierdzenia poświadczanego odpisu w odniesieniu do dokumentów urzędowych i prywatnych; na takie różnice nie wskazuje także dokumentu z oryginałem może dotyczyć zarówno autentyczności podpisu, jak i zgodności z prawdą zawartych w nim oświadczeń.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> T. Żyznowski, *Komentarz do art.129 Kodeksu postępowania cywilnego*, Lex 2013.

## REKOMENDACJE BIURA:

Kodeks postępowania administracyjnego wyraźnie reguluje formę pełnomocnictw oraz wskazuje podmioty, uprawnione do uwierzytelniania ich odpisów. Analogiczne unormowanie przyjęto m.in. w Kodeksie postępowania cywilnego.

W rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, adwokat i radca prawny to tzw. „zawody zaufania publicznego”. Szczególne wymagania dotyczące wiedzy fachowej, praktycznej, stawiane również rzecznikom patentowym czy radcom Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa przemawiają za przyznaniem tym podmiotom szczególnego uprawnienia uwierzytelniania odpisów udzielanych im pełnomocnictw i innych dokumentów.

Podkreślenia wymaga to, że zawodem zaufania publicznego, jest zawód, który polega na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych, troski o realizację interesu publicznego, a osoba wykonująca zawód zaufania publicznego kieruje się zasadami etyki zawodowej, co stanowi gwarancję, że informacje przez nią pozyskane stanowią, w zakresie wynikającym z przepisów właściwych dla danego zawodu, tajemnicę zawodową, której ujawnienie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w przepisach ustawowych

Z oczywistych względów, przyznanie legitymacji w zakresie uwierzytelniania dokumentów z mocą dokumentów urzędowych osobom, od których nie wymaga się zachowania szczególnej staranności, może podważyć zaufanie do systemu prawnego, a nawet stanowić naruszenie odpowiednich przepisów Konstytucji RP.

Jednocześnie, dokonanie jedynie częściowych zmian w zakresie postulowanym przez autora petycji, zdaniem Biura Komunikacji Społecznej, doprowadzi do niespójności z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę, sprzecznymi z zasadą rzetelnej legislacji.

Mając na uwadze informacje przedstawione powyżej, Biuro Komunikacji Społecznej na tym etapie analizy przedmiotowego zagadnienia nie dostrzega konieczności podjęcia prac legislacyjnych postulowanych w petycji.

OPRACOWAŁA

Monika Mosoń

DYREKTOR

  
Anna Pomianowska-Bąk