

*DR. ZBIGNIEW PAZDRO*

Profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie

## PODPIS W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNEM

Niniejsze uwagi dotyczą dwóch spornych względnie wątpliwych kwestji odnoszących się do podpisu na akcie administracyjnym. Jedna ma związek z art. 75 rozporządzenia Prezydenta Rzpltej o postępowaniu administracyjnym z r. 1928 (w dalszym ciągu skrót: P. A.) druga z art. 46 ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego z 23 marca 1933, poz. 294 dz. ust. (w dalszym ciągu skrót: ustawa samorządowa).

### I.

#### Pieczątka zamiast podpisu.

Art. 75 P. A. wymienia obowiązkowe części składowe decyzji administracyjnej, a wśród nich „podpis władzy” t. j. właściwego przedstawiciela tej władzy, od której decyzja pochodzi. W moich wykładach uniwersyteckich wypowiadałem stale pogląd, że podpis i to własnoręczny jest istotną częścią składową decyzji i wyśnuwałem z tego odpowiednie wnioski.

Przeczytawszy wyrok N. T. A. z 16 lutego 1934) dotyczący między innymi powyższej kwestji, nie zostałem zachwiany w moim poglądzie, sądzę jednak, że jest rzeczą wskazaną poddać to zagadnienie dyskusji.

Stan sprawy jest następujący: Strona (Michał Świdnik) otrzymała w sprawie emerytalnej pismo władzy (Izby Skarbowej) zaopatrzone nie w podpis własnoręczny lecz tylko w mechaniczne odbicie pieczęci. Gdy odwołanie do Ministerstwa Skarbu pozostało bezskutecznem, sprawa dostała się do N. T. A. W skardze na pierwszym miejscu podniesiono zarzut wadliwości postępowania polegającej na braku własnoręcznego podpisu reprezentanta władzy.

Rozprawiając się z tym zarzutem Trybunał wypowiedział tezę:

„Orzeczenie administracyjne winno być w myśl art. 75 P. A. zaopatrzone w własnoręczny podpis przedstawiciela danej władzy.

<sup>1)</sup> Wyrok ogłoszony w całości w Gazecie Adm. i Pol., nr. 10/1934 i w skrócie w Orzecznictwie Sądów Najwyższych, nr. 3/1934, str. 196.

Zastąpienie jednak podpisu własnoręcznego odciskiem pieczęci samo przez się nie ma istotnego znaczenia dla skuteczności prawnej orzeczenia".

Nie mogę zgodzić się z tem zapatrywaniem i przeciwstawiam mu pogląd odmienny:

Własnoręczny podpis przedstawiciela władzy na decyzji administracyjnej jest koniecznym. Odcisk pieczęci nie jest podpisem"), wskazuje tylko nazwisko tego, kto miał podpisać, jest więc równoznacznym z brakiem podpisu. Brak ten jest istotnym. Pismo doręczone stronie bez podpisu lub tylko z odciskiem pieczęci nie rodzi skutków prawnych.

Skoro P. A. w art. 75 mówi o „podpisie władzy”<sup>1</sup> ma na myśli oczywiście podpis własnoręczny. Stwierdza to bezspornie sam Trybunał w omawianym wyroku, gdzie czytamy: „że do istoty podpisu należy, aby był wykonany własnoręcznie — przez daną osobę nie ulega wątpliwości. Zastąpienie wobec tego podpisu odciskiem pieczęci jest niezgodne z wymienionym przepisem”.

Do tego bardzo trafnego ujęcia dodać można, że jedynie podpis daje stronie gwarancję, iż decyzja a) pochodzi od danej władzy, b) że treść jej odpowiada ustalonemu rozstrzygnięciu czyli woli władzy. Tej gwarancji odcisk pieczęci dać nie może. Wiadomo dobrze z praktyki, że często szef, któremu przedłożono akt do podpisu, w ostatniej chwili zmienia decyzję albo wycofuje sprawę dla ponownego rozpatrzenia lub rozważania wątpliwości. Dopóki więc na akcie nie zostanie położony podpis właściwego szefa mamy do czynienia z projektem decyzji nie zaś z aktem mogącym rodzić skutki prawne.

Trybunał rozważając sprawę w dalszym ciągu wywodzi: „Gdy jednak rozporządzenie o postępowaniu administracyjnym nie zawiera żadnej sankcji na wypadek zastosowania pieczęci zamiast podpisu, przeto zastosowanie to samo przez się nie powoduje wprawdzie nieważności danej decyzji, jest jednak w każdym razie wadliwością postępowania”.

Rzeczywiście — brak sankcji. Z tego faktu jednak nie wynika, że wyraźny przepis ustawy może być ignorowanym. Luki w prawie wypełnia wykładnia i orzecznictwo, a N. T. A. jest szczególnie powołanym do tego i z reguły to czyni.

<sup>3</sup>) P. A. na innym miejscu, w odniesieniu do podań, stawia narówni podanie bez podpisu z podpisem wykonanym w sposób mechaniczny (art. 16/3). W obu wypadkach władza może „nie przyjąć podania”.

Wreszcie Trybunał przechodzi do rozważenia, czy wadliwość ta jest istotna. Czytamy dosłownie:

„Rozpatrując zaś kwestję, czy wadliwość ta jest istotną, zaznaczyć należy, że celem podpisu jako wyniku pisma własnoręcznego w przeciwstawieniu do odcisku pieczęci jest przedewszystkiem osobiste stwierdzenie przez funkcjonarjusza, wymienionego w podpisie, że decyzja pochodzi od reprezentowanej przez niego władzy. Istotne znaczenie ma wobec tego nie własnoręczność podpisu sama przez się, lecz pochodzenie orzeczenia od danej władzy. W niniejszej jednak sprawie brak jakichkolwiek wątpliwości w tym względzie, zwłaszcza że Ministerstwo, któremu zarzuty skargi wobec zakomunikowaniu mu przez N. T. A. jej odpisu są znane, nie zaprzecza autentyczności decyzji„.

W powyższem rozumowaniu jest błąd logiczny. Jeżeli bowiem własnoręczny podpis ma na celu stwierdzenie autentyczności decyzji, co Trybunał sam uznaje, to jego brak podaje autentyczność w wątpliwość, a w takim razie ten brak jest istotnym.

Przyjęcie tezy N. T. A. prowadzi praktycznie i teoretycznie do konsekwencji nie dających się utrzymać. Strona otrzymawszy pismo bez własnoręcznego podpisu, a więc bez gwarancji jego autentyczności, musiałaby podjąć starania zmierzające do stwierdzenia, czy pismo jest autentyczne czy też nie. Jakie starania? w jaki sposób? czy tymczasem nie minie termin do odwołania, a nawet do skargi w N. T. A. Na wszystkie te pytania P. A. nie daje żadnej odpowiedzi. Rzecz zresztą nie wymaga bliższych wywodów, jeżeli powołam się na trafne zapatrywanie N. T. A. wypowiedziane w innym wyroku z 12 lutego 1934, 1. rej.: 2166/31<sup>3)</sup>:

„Nie można wymagać od strony spełnienia pewnych czynności proceduralnych, mających na celu usunięcie wadliwości postępowania popełnionych przez władzę orzekającą, a do których przepisy wyraźnie jej nie zobowiązują”.

Bardzo słusznie! Na tem możnaby dyskusję zakończyć, jednak ze względu na uwagę N. T. A., że Ministerstwo w odpowiedzi na skargę „nie zaprzecza autentyczności decyzji”, podamy jeszcze jeden cytat z innego wyroku Trybunału<sup>4)</sup>, a mianowicie:

„Tego braku zaskarżonego orzeczenia nie usuwają wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi na skargę, gdyż skarżący winien już w chwili

<sup>3)</sup> Ogłoszony w Orzecznictwie Sądów Najwyższych, r. 1934, str. 322.

<sup>4)</sup> Ogłoszony w Orzecznictwie Sądów Najwyższych 1934, str. 200, wyrok z 6 grudnia 1933 1. rej. 1265/31.

wniesienia skargi mieć możliwość należytego sformułowania swych zarzutów".

## II.

### Podpisywanie dokumentów obligacyjnych.

Przez dokumenty „obligacyjne” rozumiemy w skrócie dokumenty, przez które gmina zaciąga zobowiązania.

Punktem wyjścia dla naszych rozważań jest ustęp 6 art. 46 ustawy samorządowej, mający następujące brzmienie:

„Korespondencje i wszelkie dokumenty urzędowe zarządu gminy podpisuje przełożony gminy. Przełożony gminy może upoważnić do podpisywania w swoim zastępstwie ściśle określonej kategorii pism i dokumentów urzędowych swego zastępcę lub swych zastępców oraz poszczególnych urzędników gminnych. Dokumenty, przez które gmina zaciąga zobowiązania, muszą być opatrzone urzędową pieczęcią zarządu gminy oraz własnoręcznym podpisem przełożonego gminy i jednego z członków zarządu. W przypadku, gdy mandaty członków zarządu gminy uległy zawieszeniu lub wygaśnięciu dokumenty powyższe w miejsce członka zarządu gminy podpisuje właściwy urzędnik gminny.” Ustawa wypowiada tu trzy zasady:

1. Jest prawem (i obowiązkiem) przełożonego gminy podpisywanie wszelkich pism wychodzących na zewnątrz od zarządu gminy. Ustawa odróżnia „korespondencje” i „dokumenty urzędowe” zarządu gminy, w drugim zaś zdaniu „pisma” i „dokumenty urzędowe”. Rozporządzenie wykonawcze nr. II (z dnia 15 grudnia 1933, poz. 769 dz. ust.) używa w § 31 wyrażenia „korespondencja bieżąca” i „inne akta i dokumenty”. Obfitość tych różnorodnych terminów (korespondencja, korespondencja bieżąca, pisma, akta, dokumenty, dokumenty urzędowe) jest niepożądaną kodyfikacyjnie, lecz nie budzi wątpliwości pod względem prawnym, skoro podpisywanie wszelkich pism zarządu jest prawem i obowiązkiem przełożonego gminy. Z tego też powodu w danym wypadku zbędna jest prawnicza analiza pojęcia „dokumentu” i innych „korespondencji”.

2. Zasada druga jest wyjątkiem w stosunku do poprzedniej, a to podyktowanym względami praktycznymi. Przełożony gminy może upoważnić do podpisywania pism w swoim zastępstwie inne osoby. Gdy przełożony swoje prawo podpisu czerpie z mocy ustawy i swego stanowiska, to te inne osoby podpisują z mocy delegacji t. j. wyrażonego upoważnienia. Upoważnienie takie jest z natury swojej zawsze odwołalne, jest osobiste t. j. nie może być przenoszone przez upoważnionego na dalsze osoby, jest wreszcie

ograniczonem. Ustawa nie zna upoważnienia generalnego, gdyż wyraźnie mówi o ściśle określonej kategorii pism i dokumentów (rozporządzenie wykonawcze w § 31 „określonego rodzaju korespondencji” etc). Ewentualną wątpliwość, czy upoważnienie może obejmować także pisma z poruczonego zakresu działania, usuwa II rozporządzenie wykonawcze w § 31 trafnie, wyjaśniając, że dotyczy to zarówno spraw administracji samorządowej jak i rządowej (o której mowa w art. 48 ustawy).

Wreszcie ustawa określa bliżej, komu może być upoważnienie udzielone, a to a) zastępcy (wzgl. zastępcom) przełożonego gminy (podwójciemu, wiceburmistrzowi, wiceprezydentowi, także mojem zdaniem przez analogję podsołtysowi w gromadzie), b) poszczególnym urzędnikom gminy. Rozporządzenie wykonawcze w § 31 mylnie mówi o „pracownikach gminy”, gdyż pojęcie „urzędnika” jest ciśniejszem niż „pracownika”. Inne osoby nie mogą otrzymać upoważnienia, w szczególności ani ławnicy ani tem mniej radni.

3. Zasada trzecia zawiera szczególne przepisy o dokumentach obligacyjnych. Odnośnie dokumentów, przez które gmina zaciąga zobowiązania, ustawa wprowadza trzy wymogi specjalne, a to

a) dokument musi być opatrzonym pieczęcią gminy (inne pisma mogą lecz nie muszą mieć pieczęci gminy),

b) dokument musi mieć dwa podpisy, a to przełożonego i jednego z członków zarządu w tym wypadku także ławnika), ewentualnie wyjątkowo urzędnika.

c) dokument musi być podpisany własnoręcznie przez przełożonego gminy.

Zwrot „własnoręczny podpis przełożonego” — wywołał wątpliwości.

Mojem zdaniem „własnoręczność” w tym wypadku oznacza, że przełożony gminy nie może prawa podpisu przenieść na inne osoby czyli, że podpis musi być przez niego osobiście wykonany. Wynika to z całego toku myśli ust. 6 artykułu 46 ustawy i z logiki rzeczy.

Skoro ustawodawca w poprzednim zdaniu mówi, że przełożony gminy może do podpisu upoważnić inne osoby, a w następnym zdaniu, że ma pewne dokumenty podpisać „własnoręcznie”, to jasnym jest, iż ma to uczynić osobiście. Gdyby podpisywanie i takich dokumentów mógł przenieść na inne osoby, to dodatek „własnoręczny podpis przełożonego” nie miałby sensu, gdyż już z poprzedniego zdania wynikałoby, że ma prawo to uczynić.

Ratio legis jest tu zrozumiała. Dokumenty obligacyjne mają szczególne znaczenie i wagę, gdyż nakładają na gminę zobowiąza-

nia, wobec czego słusznem jest, ażeby przełożony sam je podpisywał.

Ministerstwo S. W. zajęło inne stanowisko.

Rozporządzenie wykonawcze II we wspomnianym już wyżej § 31 otwiera przełożonemu gminy możliwość poruczyć innym osobom podpisywanie akt i dokumentów „nie wyłączając dokumentów, przez które gmina zaciąga zobowiązania”.

Ostatnie zdanie jest sprzecznem z ustawą.

Postanowienie to zaraz wywołało w praktyce wątpliwości, gdyż Ministerstwo S. W. w okólniku nr. 116 z dn. 29 sierpnia 1933 (Dziennik urzędowy str. 365) między innymi w punkcie 5) daje bliższe wyjaśnienie swego stanowiska. Czytamy tam mianowicie w ustępie drugim:

„Wymóg ustawy (§ 46 ust. 6), żeby dokumenty takie zaopatrzone były we własnoręczny podpis przełożonego gminy wyklucza jedynie możliwość podpisywania ich sposobem mechanicznym, który dozwolony jest — jak można wnosić z cytowanych postanowień — w odniesieniu do korespondencji i akt, przez które gmina nie zaciąga zobowiązań”.

Z tym poglądem absolutnie nie można się zgodzić. Czyż mógł ktokolwiek przypuścić, że dokument obligacyjny gminy (np. weksel lub skrypt dłużny) mógłby być podpisanym mechanicznie np. pieczętą i czy trzeba było aż ustawowego nakazu, iż koniecznym tu jest podpis „własnoręczny”?

Z dalszych wywodów powyższego okólnika nr. 116 widać, że Ministerstwo jednak lekko wycofuje się z pierwotnie t. j. w rozporządzeniu zajętego stanowiska wprowadzając szereg zastrzeżeń, których niema z rozporządzeniem. I tak okólnik wyjaśnia, że chodzi tylko o duże miasta i to o dokumenty mniejszej wagi np. drobne zamówienia na materiały itp. W mniejszych miastach i gminach wiejskich powinni przełożeni z reguły osobiście podpisywać, na co należy zwrócić uwagę w toku nadzoru, zwłaszcza przy okazji inspekcji”. Dalej okólnik poleca w każdym razie formę piśmienną upoważnienia, przyczem ma być określona najwyższa suma każdorazowego zobowiązania, najwyższa łączna suma obowiązków objętych upoważnieniem oraz czas, na jaki upoważnienia udzielono. Ograniczenia powyższe jako zawarte w okólniku, a nie w rozporządzeniu, i jako nieogłoszone w Dzienniku Ustaw nie mają mocy prawnej.

Wróćmy jeszcze do podanego powyżej tekstu drugiego ustępu okólnika. Okólnik dzieli akta wychodzące od zarządu gminy na dwie grupy: a) akta (dokumenty) przez które gmina zaciąga zobowiązania

wiązania, b) akta, przez które gmina nie zaciąga zobowiązań. Te pierwsze muszą być podpisane własnoręcznie (przez samego przełożonego względnie jego pełnomocników) te drugie mogą być podpisane mechanicznie (okólnik nie wyjaśnia, co to jest „podpis” mechaniczny, prawdopodobnie ma na myśli nazwisko wyciśnięte pieczętą).

Z poglądem okólnika, że wszelkie pisma — z wyłączeniem obligacyjnych — mogą być podpisywane pieczętą niepodobna się zgodzić, gdyż popadlibyśmy w sprzeczność z przepisami postępowania administracyjnego, które obowiązują także w samorządzie terytorjalnym. Tu nawiązać możemy do wywodów przedstawionych powyżej pod I. Akta administracyjne zarządu gminy mające charakter decyzji w rozumieniu postępowania administracyjnego nie mogą być „podpisywane” w sposób mechaniczny. Trafne są bowiem już cytowane słowa wyroku N. T. A. „Zastąpienie podpisu odciskiem pieczęci jest niezgodne z wymienionym przepisem”. (Art. 75 P. A.). Praktyka, idąc więc za wskazówkami okólnika, mogłaby działać niezgodnie z ustawą. Tej intencji Ministerstwo oczywiście nie mogło mieć, zastosowało jednak mylną wykładnię art. 46 ust. samorządowej, co powinno być usunięte przez nowelizację w tym punkcie rozporządzenia i okólnika.