Prof. dr hab. Marcin Kamiński
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

Dnia 26 kwietnia 2026 r.

R E C E N Z J A

rozprawy doktorskiej **mgr Karoliny Szelągowskiej**

pt. „***Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym***”
(Olsztyn 2025, ss. 401),

przygotowanej w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie (UWM)
pod kierunkiem naukowym **dr hab. Agnieszki Skóry, prof. ucz. UWM**

Na podstawie art. 190 ust. 3 w zw. z art. 190 ust. 2 oraz art. 192 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.) w zw. z § 24 ust. 2 i 4 uchwały nr 362 Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2023 roku wprowadzającej procedurę postępowania w sprawie nadania stopnia doktora, w wykonaniu uchwały nr 1/2026/RD Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne UWM z dnia 19 lutego 2026 r. o wyznaczeniu recenzentów w postępowaniu o nadanie stopnia doktora mgr Karolinie Szelągowskiej w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, przedkładam Wysokiej Radzie recenzję pracy doktorskiej mgr Karoliny Szelągowskiej pt. „Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym”.

I. Ocena zasadności wyboru tematu rozprawy, wyznaczenia przedmiotu, zakresu i struktury rozważań oraz sposobu sformułowania tytułu pracy.

1. Wybór tematu rozprawy oraz przedmiotu rozważań należy ocenić pozytywnie. Problematyka dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie doczekała się bowiem pogłębionej analizy doktrynalnej w formie szerszego opracowania naukowego.

2. Zakres rozważań wyznaczony tematem rozprawy nie budzi zasadniczych wątpliwości.

Autorka rozprawy z jednej strony zasygnalizowała już w jej *Wstępie*, że zasadniczym celem badawczym rozważań jest względnie („możliwie") całościowe przedstawienie problematyki dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (jurysdykcyjnym), przede wszystkim z puntu widzenia istoty, charakteru i konstytutywnych elementów tej instytucji prawnej (zob. s. 10 i n.), z drugiej jednak podkreśliła, że zasadnicza uwaga badawcza zostanie skupiona na sposobie rozumienia, zakresie stosowania oraz celach i funkcjach dokumentu urzędowego w postępowaniu dowodowym, stanowiącym zasadniczą część postępowania wyjaśniającego w sprawie administracyjnej.

3. Zastrzeżenie powyższe okazało się bardzo istotne, albowiem w recenzowanej rozprawie zagadnienie dokumentu urzędowego jako pisma sporządzanego przez organy administracji publicznej (prowadzące postępowanie lub współdziałające w danej sprawie administracyjnej) lub na ich zlecenie w związku z prowadzonym postepowaniem, w celu utrwalenia lub uzewnętrznienia treści czynności procesowych lub innych czynności związanych z tym postępowaniem (tzw. pisma urzędowego zewnętrznego lub wewnętrznego – zob. szersze rozważania: M. Kamiński, *Pisma w postępowaniu administracyjnym*, w: *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 238 i n.; M. Kamiński, *Przesłanki dopuszczalności postępowania administracyjnego oraz przesłanki dopuszczalności i warunki legalności czynności administracyjnoprocesowych*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 88 i n.), zostało poddane analizie ubocznej w ramach ogólnego nurtu rozważań, m.in. w toku wyjaśniania roli dokumentu w k.p.a. (zob. s. 68 i n.) oraz rozważań na temat elementów konstytutywnych dokumentu urzędowego (zob. s. 94 i n.). Taka konwencja ujęcia tytułowej problematyki badawczej jest akceptowalna na tle całościowej treści recenzowanego opracowania, jego wewnętrznej systematyki oraz szczegółowej eksplikacji zakresu oraz szczegółowych celów rozważań. Należy jednak pamiętać, że – niezależnie od szczególnego terminu normatywnego użytego w art. 76 i art. 220 § 1 pkt 2 lit. d) k.p.a. (*verba legis*:

„dokument urzędowy") – odrębną kategorię pojęciową stanowią „pisma urzędowe" (por. art. 263 § 1 k.p.a.), które – jako dokumenty urzędowe – służą utrwaleniu lub uzewnętrznieniu czynności procesowych lub innych czynności związanych z postępowaniem administracyjnym. W tym sensie pisma urzędowe – zgodnie z zasadą pisemności postępowania administracyjnego (art. 14 k.p.a.) – obejmują dokumenty urzędowe wytworzone przez organy prowadzące postępowanie (organy współdziałające) lub podmioty działające na ich zlecenie, w związku z prowadzonym postępowaniem lub załatwieniem sprawy oraz utrwalone w postaci papierowej lub elektronicznej, natomiast dokumenty urzędowe w znaczeniu wynikającym z art. 76 k.p.a. stanowią jedynie szczególny rodzaj środka dowodowego w tym postępowaniu.

4. W związku z powyższą oceną uznaję, że tytuł rozprawy – jako nawiązujący ściśle do treści oraz terminologii normatywnej art. 76 k.p.a. – został sformułowany prawidłowo, a struktura oraz podział tematyczny rozważań stanowią właściwe potwierdzenie dokonanego w tym przedmiocie wyboru badawczego.

5. Struktura podziału problemowego oraz treściowego oraz tok rozważań dysertacyjnych zasługują na pozytywną ocenę.

Autorka rozprawy konsekwentnie podporządkowała chronologię analizowanych zagadnień, stopień szczegółowości wyjaśniania kolejnych problemów oraz sposób podziału rozważań przyjętym założeniom oraz celom badawczym, jak również wyznaczonemu zakresowi analizy, który – jak już stwierdzono – został skoncentrowany na roli dokumentu urzędowego w postępowaniu dowodowym w sprawie administracyjnej.

Aprobując tego rodzaju podejście badawcze, należy zatem stwierdzić, że poddana recenzyjnej ocenie praca spełnia w powyższym zakresie w wysokim stopniu standardy naukowego dyskursu wyznaczone na poziomie ubiegania się o stopień doktora nauk prawnych.

Z uznaniem zatem trzeba odnieść się do podjętej próby systemowego (międzygałęziowego) oraz historycznego ukazania (zob. rozdział 1.) rozwoju, zakresu zastosowania, funkcji i znaczenia dokumentu jako pojęcia i instytucji normatywnej w świetle stanowisk doktrynalnych oraz regulacji pozytywnoprawnej

podstawowych gałęzi lub działów prawa w sferze materialnoprawnej i procesowoprawnej (prawo cywilne, postępowanie cywilne, prawo karne, postępowanie karne). Powyższe rozważania stanowiły właściwe i cenne wprowadzenie do analizy (zob. rozdział 2.) charakteru oraz systematyki podziałowej dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym (jurysdykcyjnym). Przeprowadzona kategoryzacja dokumentów (s. 80 i n.) w świetle kryteriów sposobu sporządzenia, kryterium środków dowodowych oraz kryterium funkcjonalnego, jakkolwiek nie może zostać uznana za wyczerpującą, to jednak stanowi istotne *novum* w procesie analizy teoretycznej w nauce postępowania administracyjnego (zob. dalsze uwagi poniżej). Istotną częścią dalszej analizy są rozważania na temat formalnych i materialnych elementów konstytutywnych dokumentu urzędowego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym (rozdział 3.). Wydzielenie – jako konstytutywnych dla dokumentu urzędowego – elementów przedmiotowych (techniczno-materialnych, związanych z nośnikiem treści dokumentowej), podmiotowych (związanych z podmiotem urzędowym składającym oświadczenia woli lub wiedzy), autoryzacyjnych (związanych ze złożeniem podpisu lub innego elementu identyfikującego podmiot urzędowy) oraz treściowych należy ocenić jako uzasadnione, z tym zastrzeżeniem, że elementy związane z „treścią" dokumentową powinny były zostać zakwalifikowane jako elementy formalno-treściowe dokumentu urzędowego, związane z wymogami prawnymi (wynikającymi z prawa procesowego lub prawa materialnego) formy (w tym struktury wewnętrznej, techniki zapisu znaków pisemnych oraz języka) oraz treści dokumentu (w tym co do koniecznych elementów treściowych – zob. M. Kamiński, *Pisma w postępowaniu…*, s. 242 i n.; por. M. Kamiński, *Przesłanki dopuszczalności postępowania…*, s. 88 i n.).

W kolejnych dwóch rozdziałach dysertacji przedstawiono kluczowe z punktu widzenia tytułowej problematyki zagadnienia związane z pojęciowym (definicyjnym), systematyzacyjnym i prawoporównawczym ujęciem dokumentu urzędowego w świetle regulacji wynikającej z art. 76 k.p.a. (rozdział 4.) oraz dokumentem urzędowym jako środkiem dowodowym w postępowaniu administracyjnym (rozdział 5.). W ostatnim (6.) rozdziale omówiono natomiast najistotniejsze zagadnienia dotyczące postaci elektronicznej utrwalenia treści dokumentu urzędowego.

II. Ocena wyznaczenia płaszczyzny i celów rozważań oraz wyboru i zastosowania metod badawczych.

1. Recenzowana rozprawa stanowi opracowanie dogmatycznoprawne z zakresu prawa administracyjnego procesowego w ramach krajowego (polskiego) porządku normatywnego z elementami analizy prawnoporównawczej. W korelacji z tak wyznaczonym charakterem pracy pozostają przyjęte w niej ogólne oraz szczególne cele badawcze.

2. Ogólne cele rozważań, wyeksplikowane w części wstępnej dysertacji (s. 10-11), zostały powiązane z przedstawieniem w sposób względnie całościowy i wieloaspektowy (przede wszystkim w płaszczyźnie funkcjonalnej) istoty, charakteru, znaczenia i funkcji procesowych dokumentu urzędowego jako instytucji postępowania dowodowego w sprawie administracyjnej. Zasadnicza płaszczyzna rozważań została więc – jak już stwierdzono – zredukowana do funkcji probatywnej dokumentu urzędowego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, aczkolwiek aspekty dokumentu urzędowego jako pisma procesowego służącego utrwaleniu lub uzewnętrznieniu czynności procesowych lub innych czynności tego postępowania zostały również – ubocznie – uwzględnione. Systematyka pracy oraz jej normatywna relatywizacja do treści art. 76 k.p.a. stanowią wystarczające uzasadnienie dla przyjęcia tego rodzaju perspektywy badawczej.

3. Szczególne cele badawcze zostały w rozprawie powiązane z analizą wykładniczo-doktrynalną i instytucjonalno-procesową najistotniejszych zagadnień teoretycznych i praktycznych związanych z normatywnym zakresem odniesienia dokumentów definiowanych – *de lege lata* – jako „dokumenty urzędowe". W tym sensie cele te – jakkolwiek pokrywają się z zakresem przedmiotowym analizy doktrynalnej – zostały precyzyjnie i w sposób klarowny wyznaczone, a ich teoretyczno-poznawczy oraz praktyczno-normatywny status nie budzi wątpliwości. Na uwagę zasługują m.in. wątki krytycznej analizy obowiązującej regulacji procesowej (w tym na tle art. 76 k.p.a.) oraz dostatecznie uzasadnione postulaty *de lege ferenda* (zob. w szczególności: s. 183 i n., s. 207 i n., s. 322 i n., s. 353).

4. Autorka rozprawy, przedstawiając wnioski końcowe rozważań, odniosła się w sposób szczegółowy do tak wyznaczonych celów, podejmując próbę weryfikowalnego wykazania ich realizacji (zob. s. 345-363). Dokonując oceny sposobu, zakresu oraz stopnia efektywności realizacji wyznaczonych celów badawczych, należy uznać, że cele zostały zrealizowane w recenzowanej rozprawie w wysokim zakresie i stopniu oraz w sposób wymagany na poziomie dysertacji doktorskich.

5. W pracy sformułowano także trzy hipotezy badawcze (s. 14-15), które w toku rozważań poddano stopniowej weryfikacji, a następnie końcowej ocenie prawidłowości sformułowanych na ich podstawie tez (s. 363-364).

Pierwsza hipoteza badawcza (s. 14) doprowadziła Autorkę pracy do wniosku, że przyznanie dokumentom urzędowym „szczególnej mocy dowodowej" – rozumianej jako powiązanie z nimi domniemania autentyczności formalnej i prawdziwości materialnej – nie jest niezgodne z zasadami prawdy materialnej (art. 7 i 77 § 1 k.p.a.), równej mocy środków dowodowych (art. 75 § 1 k.p.a.) oraz swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.). Wniosek ten należy uznać za trafny oraz przyjąć, że może i powinien być on interpretowany jako wyraz konieczności ochrony autorytetu i wiarygodności organów państwowych, budowania zaufania do państwa i jego instytucji oraz przyspieszenia i uproszczenia postępowania dowodowego w tych sprawach, w których strony postępowania nie dysponują realnymi możliwościami zaoferowania organom prowadzącym postępowanie środków dowodowych, które byłyby w stanie zanegować lub ograniczyć treść istotnych w sprawie ustaleń faktycznych wynikających z tego rodzaju dowodów dokumentowych. Trzeba ponadto stwierdzić, że treść normatywna wynikająca z art. 76 § 3 k.p.a. ustanawia nie tylko zasadę wzruszalności powyższych domniemań, lecz także i przede wszystkim służy odwróceniu ciężaru dowodzenia (*inversio oneris probandi*) w zakresie tych okoliczności, które miałyby pozostawać w sprzeczności z tymi, które wynikają z treści dokumentów urzędowych. O ile zatem organ prowadzący postępowanie – pomimo zasady oficjalności postępowania dowodowego – może zakończyć proces dowodzenia w odniesieniu do tych okoliczności, które wynikają z treści dokumentu urzędowego, o tyle strona postępowania, która neguje ustalenia faktyczne bazujące na powyższej treści,

powinna złożyć wniosek o przeprowadzenie przeciwdowodu (kontrdowodu) na okoliczność przeciwną względem tej, która została stwierdzona na podstawie tego dokumentu. Mechanizm odwrócenia ciężaru dowodzenia w żaden sposób nie podważa więc wskazanych wyżej zasad postępowania dowodowego w sprawie administracyjnej.

Druga hipoteza badawcza (s. 14-15) opiera się na konstatacji, że normatywna nieokreśloność terminu „organ państwowy" stanowi „istotną przeszkodę w precyzyjnym wyznaczeniu zakresu dokumentów urzędowych". Weryfikacja tej hipotezy stała się podstawą do wyprowadzenia wniosku *de lege ferenda* co do potrzeby wprowadzenia do art. 5 k.p.a. legalnej definicji pojęcia organu państwowego (s. 363-364). Wniosek ten *prima facie* można ocenić jako uzasadniony, jednak w takim wypadku konieczne byłoby skorelowanie proponowanych zmian z treścią art. 1 pkt 1 i 2 oraz pkt 4, art. 3 § 3, art. 17-18, art. 76 § 2, a także innymi przepisami k.p.a. (w tym art. 221 § 1 i 2, art. 224, art. 253 § 1 i art. 254).

Trzecia hipoteza badawcza (s. 15), dotycząca dynamiki procesu „transformacji dokumentu urzędowego z tradycyjnej (papierowej) do elektronicznej postaci", została końcowo omówiona w ramach oceny realizacji „ósmego celu badawczego" rozprawy (por. s. 13 oraz s. 359-363), a jej pozytywna weryfikacja nie budzi wątpliwości. Powstaje natomiast dodatkowe pytanie, czy i w jakim zakresie określone typy dokumentów urzędowych mogłyby stać się przedmiotem automatycznego i w pełni samodzielnego (a więc bez udziału urzędowego czynnika ludzkiego, sprawującego kontrolę *ex ante* albo *ex post*) „generowania" przez algorytmiczne systemy sztucznej inteligencji (w wersji tzw. silnej AI), z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących określonych typów orzeczeń administracyjnych lub innych administracyjnych czynności urzędowych (zob. m.in. M. Kamiński, *Akt administracyjny zautomatyzowany. Zasadnicze problemy konstrukcyjne zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego na tle prawnoporównawczym*, „Prawo i Więź" 2023/4, s. 281-304; M. Kamiński, *Podmiot kompetencji administracyjnej w zautomatyzowanych procesach stosowania prawa na tle problematyki legitymacji prawno-demokratycznej delegowania kompetencji na systemy sztucznej inteligencji i odpowiedzialności prawnej za ich działania lub zaniechania*, „Prawo i Więź" 2024/6, s. 239-263).

6. Wybór oraz sposób aplikacji metod prawniczej analizy naukowej zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Zastosowane metody badawcze – w tym przede wszystkim metoda analizy formalno-dogmatycznej, metoda historycznoprawna oraz metoda prawnoporównawcza – wykazują nie tylko silny związek merytoryczny z zakresem analizy doktrynalnej oraz wyznaczonymi celami badawczymi, lecz także zostały adekwatnie powiązane ze specyfiką analizowanej problematyki oraz potrzebami poznawczymi w zakresie rozwoju krajowego piśmiennictwa naukowego.

III. Ogólna ocena warstwy merytorycznej rozprawy oraz uwagi szczegółowe.

1. Warstwa teoretyczna i dogmatycznoprawna rozważań wykazuje odpowiedni i zasadniczo wysoki poziom merytoryczny. Autorka rozprawy w sposób względnie całościowy przedstawiła zasadnicze problemy pojęciowe, konstrukcyjne i interpretacyjne na tle obowiązującej regulacji kodeksowej w odniesieniu do instytucji dokumentu urzędowego jako istotnego środka dowodowego w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, nie pomijając jego relacji do instytucji pism urzędowych (por. art. 263 § 1 k.p.a.), dokumentu publicznego (ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych), dokumentu elektronicznego (zob. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) oraz innych, szczególnych kategorii dokumentów urzędowych, przewidzianych w ustawach z zakresu materialnego prawa administracyjnego (zob. np. ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych; ustawa z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych), lub odrębnych (sektorowych) definicji legalnych pojęcia dokumentu urzędowego zawartych w tego rodzaju regulacjach ustawowych (np. art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej).

2. Generalnie na jednoznacznie pozytywną ocenę oraz wyróżnienie spośród wielu tez dysertacyjnych zasługują następujące twierdzenia.

Po pierwsze, należy zgodzić się ze stanowiskiem (zob. m.in. s. 37 i n., s. 78 i n., s. 94 i n., s. 170), że jedynie wąska wersja znaczeniowa terminu „dokument”

(dokument jako nośnik informacji tekstowej wyrażonej w formie znaków języka pisanego) znajduje uzasadnienie prawnosystemowe oraz prawnoadministracyjne.

Po drugie, jako wartościowe trzeba uznać przywołanie regulacji definicyjnej, która wynika z nieratyfikowanej przez RP Konwencji Rady Europy przyjętej w dniu 18 czerwca 2009 r. w Tromsø. Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. b powyższego aktu dokumenty urzędowe obejmują „wszelkie informacje utrwalone w dowolnej formie, sporządzone lub otrzymane przez władze publiczne i będące w ich posiadaniu". Definicja ta, jakkolwiek bazuje na szerokim ujęciu formy utrwalenia informacji (nie jest ograniczona do formy tekstualnej), może być jednak punktem wyjścia do konstruowania krajowych definicji dokumentu urzędowego, jako formy utrwalenia informacji pochodzących lub przyjętych jako podstawa określonych decyzji lub działań zewnętrznych przez organy wykonujące władzę publiczną lub zadania publiczne. W tym sensie jako niewystarczająco uzasadnione należałoby uznać stanowisko, które wiązałoby pojęcie dokumentu urzędowego jedynie z utrwaleniem informacji mogącej „wywoływać (…) określone skutki prawne" (zob. s. 66). Niezależnie bowiem od możliwej sporności samego pojęcia skutków prawnych, nie można przyjąć, że cechą definicyjną informacji inkorporowanych w tekście dokumentu miałaby być zdolność do choćby pośredniego wywołania skutków prawnych.

Po trzecie, trafny jest wyrażony w rozprawie pogląd, że w zakresie nieelektronicznej postaci materialnej utrwalenia dokumentu urzędowego (por. art. 14 § 1a k.p.a.) jedynym dopuszczalnym nośnikiem jest papier, natomiast zastosowanie innych nośników materialnych jest niedopuszczalne (s. 80 i n.).

Po czwarte, prawidłowe jest spostrzeżenie, że nietekstualne postaci utrwalenia informacji mogą być rozważane tylko jako tzw. dokumenty *sensu largo* (np. nagrania audialne, wizualne i audiowizualne), a więc inne środki dowodowe w rozumieniu art. 75 § 1 k.p.a. W takim wypadku dowody z odpowiednich nagrań lub innych form zapisu informacji należałoby – na wzór regulacji wynikającej z art. 308 k.p.c. – przeprowadzać, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów.

Po piąte, w rozprawie trafnie nawiązano do stanowiska, zgodnie z którym Prezydent RP nie może być kwalifikowany organ administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, a jego akty urzędowe nie wykazują cech decyzji administracyjnych lub innych aktów (czynności) administracyjnych (zob. M. Kamiński, *Granice*

konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP, „Przegląd Sejmowy" nr 5(178)/2023, s. 112-114).

Po szóste, należy podzielić wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne na tle relacji uregulowania wynikającego z art. 39^3 k.p.a. (doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego, odzwierciedlającego treść tego pisma) do instytucji publicznej usługi hybrydowej (art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe,), a więc usługi pocztowej polegającej na przesyłaniu przez operatora wyznaczonego przesyłek pocztowych, których nadawcą jest podmiot publiczny, przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej.

Po siódme, aprobatywnie należy odnieść się do poglądu, że niektóre dokumenty lub zbiory dokumentów kwalifikowane przez ustawodawcę bezpośrednio lub pośrednio jako „dokumenty urzędowe" (zob. np. art. 47a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane: „Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania: …") nie mogą być uznawane za takowe w pełnym zakresie. W sensie formalnym i treściowym dokumentacji tej przysługuje walor dokumentu urzędowego jedynie w zakresie wpisów urzędowych, a więc wpisów dokonywanych przez upoważnionych pracowników organu (por. s. 198-199). Podobne uwagi Autorka rozprawy mogłaby sformułować na tle tzw. książki kontroli, o której mowa w art. 57 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców i która jest prowadzona i przechowywana przez przedsiębiorcę w jego siedzibie. O ile jednak wpisów w książce kontroli prowadzonej w postaci papierowej dokonuje kontrolujący, o tyle w przypadku jej postaci elektronicznej wpisy są dokonywane przez przedsiębiorcę (art. 57 ust. 4). Ustawodawca jedynie pośrednio potwierdził, że wpisy upoważnionego pracownika organu kontroli korzystają z domniemań przewidzianych dla dokumentów urzędowych, skoro w odniesieniu do danych zawartych w książce kontroli prowadzonej w postaci elektronicznej „domniemywa się", że „znajdują" one „potwierdzenie w dokumentach przechowywanych przez przedsiębiorcę".

Po ósme, w pełni prawidłowy jest wniosek (s. 294, 302 i n.), że zakresy znaczeniowe pojęć dokumentu urzędowego (w tym dokumentu urzędowego utrwalonego w postaci elektronicznej – por. art. 14 § 1a k.p.a.) oraz dokumentu elektronicznego

(zob. art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) pozostają w stosunku krzyżowania, natomiast definicja dokumentu elektronicznego wynikająca z art. 3 pkt 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, jako nawiązująca do pojęcia dokumentu *sensu largo* („dokument elektroniczny" oznacza „każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne") jest szersza znaczeniowo w zestawieniu z definicją legalną ustanowioną w ww. ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. w zw. z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych oraz wydanego na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych.

Po dziewiąte, trzeba zgodzić się z twierdzeniem, że przepis art. 14 § 1b k.p.a. („Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie i opatrzonych kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej. W przypadku pism generowanych automatycznie przepisów o konieczności opatrzenia pisma podpisem pracownika organu administracji publicznej nie stosuje się") – pomimo dość „niefortunnej" redakcji i „prawdopodobnie niezamierzonego zabiegu legislacyjnego" (zob. s. 322) – nie stanowi podstawy do przyjęcia, że w polskim postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym obowiązuje ogólna norma upoważniająca do załatwiania spraw administracyjnych w sposób w pełni zautomatyzowany, bez udziału weryfikującego ludzkiego czynnika urzędowego (szersze rozważania: M. Kamiński, *Akt administracyjny zautomatyzowany. Zasadnicze problemy konstrukcyjne…*, s. 289 i n., s. 300-301). Tożsamy wniosek należy wyprowadzić na tle regulacji wynikającej z art. 14 § 1c k.p.a. („Sprawy mogą być załatwiane z wykorzystaniem usług online udostępnianych przez organy administracji publicznej po uwierzytelnieniu strony lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów

realizujących zadania publiczne…"). Wypada również podkreślić, że podstawy normatywnej do wydawania aktów administracyjnych zautomatyzowanych nie stanowią również przepisy ustaw szczególnych z zakresu materialnego prawa administracyjnego, które przewidują jedynie zastosowanie uproszczonej formy sporządzenia pisma (dokumentu) urzędowego (decyzji, postanowień lub innych pism) „z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego", który może „zamiast podpisu zawierać nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej" do jego wydania (zob. np. art. 83f ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; art. 10c ust. 7 pkt 9 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa).

3. Odrębnego komentarza wymagają natomiast pewne fragmenty rozważań, skłaniające do określonych uwag – niezależnie od wyżej wyrażonych – polemicznych lub krytycznych, które jednak w żaden sposób nie podważają lub nie osłabiają wysoce pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy.

Po pierwsze, uwzględniając zasygnalizowaną już rolę dokumentów urzędowych jako pism sporządzanych przez organy administracji publicznej lub na ich zlecenie w związku z prowadzonym postepowaniem, w celu utrwalenia lub uzewnętrznienia treści czynności procesowych lub innych czynności związanych z tym postępowaniem, należało dostrzec (por. s. 87 i n.), że dokumenty tego rodzaju pełnią również funkcję autorytatywno-wolicjonalną (np. dokumenty urzędowe obejmujące orzeczenia administracyjne) lub autorytatywno-probatywną (np. dokumenty urzędowe w postaci protokołów i adnotacji).

Po drugie, nie jest prawidłowe twierdzenie, że kompetencje władcze mogą zostać przekazane innym, niepublicznym podmiotom (s. 112). Twierdzenie to nie uwzględnia określonych granic konstytucyjnych i ustawowych bezpośredniego transferu kompetencji imperatywnych organów władzy publicznej na rzecz podmiotów niepublicznych (zob. szersza analiza: M. Kamiński, *Die Varianten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben in der polnischen Rechtsordnung und ihre verfassungsrechtliche und gesetzliche Grenzen*, w: *Instrumenten- und Akteursmix im Verwaltungsrecht*, red. U. Kischel, H. Wißmann, Stuttgart – München –

Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 2014, s. 143-175; M. Kamiński, *Formy partycypacji podmiotów prywatnych w procesach wykonywania zadań publicznych w polskim porządku prawnym*, w: *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2014, s. 69-91).

Po trzecie, pewnego uściślenia lub korekty wymagają niektóre – sformułowane w recenzowanej rozprawie – twierdzenia dotyczące podmiotów publicznych. W tym zakresie można stwierdzić, co następuje:

a) na nieporozumieniu opiera się twierdzenie, że samorządowe kolegia odwoławcze nie mają statusu organów administracji publicznej (s. 128); są to państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (w sensie prawnofinansowym – państwowe jednostki budżetowe – zob. art. 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych w zw. z art. 11-13 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), które w sferze ustrojowej przynależą do organów administracji rządowej, natomiast w sensie procesowo-kompetencyjnym (jako organy nadzoru orzeczniczego) zostały zaliczone do organów jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. w zw. z art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych);
b) Zakład Ubezpieczeń Społecznych – wbrew elementowi składowemu nazwy – nie jest zakładem administracyjnym (s. 132), lecz państwową osobą prawną (zob. art. 66 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych: „Zakład jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną.”), której w zakresie prowadzonej działalności, o której mowa w art. 68-71 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej;
c) organy uczelni, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, mogą zostać uznane za organy administracji publicznej (s. 132) jedynie w sensie funkcjonalnym oraz w zakresie, w jakim zostały upoważnione do załatwiania spraw administracyjnych (zob. art. 1 pkt 2 w zw. z art. 1 pkt 1 k.p.a.);
d) Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest konstytucyjnym organem ochrony prawnej (zob. art. 213 Konstytucji RP), który na podstawie ustaw i w celu ich wykonania wydaje rozporządzenia i uchwały (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 29

grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji), natomiast decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych są wydawane przez Przewodniczącego Rady na podstawie powyższych uchwał (zob. m.in. art. 31 ust. 9-10, art. 33 ust. 3, art. 38a ust. 4, art. 40a ust. 3 ww. ustawy);

e) uchwały kolegialnych organów właściwych samorządów zawodowych dotyczące nawiązania, przekształcenia lub rozwiązania stosunku zależności korporacyjnej (np. uchwały okręgowej izby radców prawnych w sprawie wpisu na listę radców prawnych) nie są „generalnymi aktami administracyjnymi" (s. 135), nawet jeśli obejmują wielość adresatów, lecz zawsze pozostają zbiorem indywidualnych decyzji administracyjnych;

Po czwarte, doprecyzowania wymaga twierdzenie (zob. s. 158-159), że decyzja administracyjna pozbawiona własnoręcznego lub kwalifikowanego podpisu elektronicznego (zob. art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.) pracownika organu upoważnionego do jej wydania jest decyzją procesowo istniejącą, obarczoną wadą rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), podczas gdy w sensie procesowo-konwencjonalnym jest to akt nieistniejący (zob. m.in. M. Kamiński, *Prawidłowość, wadliwość i skuteczność prawna czynności administracyjnoprocesowych*, w: *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 3. …*, Warszawa 2021, s. 158 i n.), który jedynie z przyczyn praktycznych (m.in. ze względu na konieczność przyznania bardziej intensywnej ochrony prawnej adresatom tego rodzaju aktu) jest uznawany za orzeczenie istniejące;

Po piąte, trzeba pamiętać, że jakkolwiek do ogólnych warunków formalnych legalności wewnętrznej czynności administracyjnoprocesowych, dokonywanych na gruncie polskiego porządku prawnego i utrwalanych w formie dokumentów urzędowych, należy używanie języka polskiego, to jednak – niezależnie od regulacji szczególnej przewidzianej w ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym – również w ustawach sektorowych z zakresu materialnego prawa administracyjnego zostały przewidziane dalsze wyjątki w tym przedmiocie (zob. np. art. 7 ust. 1, art. 314 ust. 3, art. 314a ust. 3, art. 327 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach).

Po szóste, ponownego rozważenia wymaga wyrażony w rozprawie pogląd, że nie ma podstaw do przeniesienia zagranicznego aktu małżeństwa osób tej samej płci, zawartego legalnie w państwie członkowskim Unii Europejskiej, do polskiego rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji (zob. s. 214-215).

Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie C-713/23, stanowiącym odpowiedź na wniosek Naczelnego Sądu Administracyjnego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie o sygn. akt II OSK 216/21, przepisy art. 20 i art. 21 ust. 1 TFUE, odczytywane w świetle art. 7 i art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, które ze względu na to, iż prawo tego państwa członkowskiego nie dopuszcza małżeństw osób tej samej płci, nie zezwalają na uznanie małżeństwa legalnie zawartego przez dwóch mających tę samą płeć obywateli wspomnianego państwa członkowskiego w trakcie korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, w którym rozwinęli oni lub umocnili życie rodzinne, ani na transkrypcję w tym celu aktu małżeństwa do rejestru stanu cywilnego tego pierwszego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy transkrypcja ta jest jedynym przewidzianym przez to państwo środkiem umożliwiającym takie uznanie. Wykonując powyższe wskazania wykładnicze TSUE, NSA w wyroku z dnia 20 marca 2026 r., sygn. akt II OSK 216/21, orzekł, że przeniesienie zagranicznego aktu małżeństwa osób tej samej płci, zawartego legalnie w państwie członkowskim Unii Europejskiej do polskiego rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji, w ustawodawstwie polskim stanowi jedyny, skuteczny sposób uznania zagranicznego małżeństwa, niepowodujący nadmiernych utrudnień i niedogodności przy wykonywaniu przez obywatela Unii praw przyznanych w art. 21 ust. 1 TFUE.

Również Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że art. 8 EKPC nakłada na państwa członkowskie pozytywny obowiązek ustanowienia ram prawnych umożliwiających prawne uznanie i ochronę par osób tej samej płci, natomiast Rzeczpospolita Polska nie wywiązała się z tego obowiązku. W odniesieniu do osób tej samej płci, które zawarły zgodnie z prawem małżeństwo za granicą, ETPCz stwierdził, że odmawiając zarejestrowania tego małżeństwa w jakiejkolwiek formie, władze polskie pozostawiły te osoby „w próżni prawnej i nie zaspokoiły podstawowych potrzeb w zakresie uznania i ochrony par osób tej samej płci pozostających w stabilnym związku” (zob. wyroki z dnia: 12 grudnia 2023 r., Przybyszewska i in. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2023:1212JUD001145417, §§ 113, 123, 124; 19 września 2024 r., Formela i in. przeciwko Polsce,

CE:ECHR:2024:0919JUD005882812, §§ 20, 25, 26, 29; 24 kwietnia 2025 r., Andersen przeciwko Polsce, CE:ECHR:2025:0424JUD005366220, §§ 11, 14–19).

Po siódme, o ile trafna jest uwaga, że zagraniczne dokumenty urzędowe – odmiennie niż na gruncie procedury cywilnej (gdzie obowiązuje zasada równej mocy dowodowej polskich i zagranicznych dokumentów urzędowych) – podlegają, po przedstawieniu odpowiedniego uwierzytelnienia (np. klauzuli *apostille*, legalizacji dyplomatycznej lub konsularnej) oraz tłumaczenia przysięgłego, swobodnej ocenie organu prowadzącego postępowanie administracyjne (art. 80 k.p.a.), chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, o tyle za usterkę redakcyjną trzeba uznać porównawcze odwołanie się w tym zakresie do art. 1183 k.p.c. (prawidłowe oznaczenie to „art. 1138" k.p.c.). Warto również pamiętać, że w orzecznictwie najwyższych instancji sądowych przyjmuje się, że zasada wyrażona w art. 1138 zd. 1 k.p.c. ma zastosowanie także do aktów stanu cywilnego sporządzonych za granicą, mimo że akty takie nie zostały wpisane do polskiej księgi stanu cywilnego (zob. uchwałę SN z dnia 20 listopada 2012 r., III CZP 58/12, OSNC 2013, nr 5, poz. 55; postanowienie tego Sądu z 23 lipca 2015 r., I CSK 725/14, LEX nr 1770907; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., II OSK 2608/19, LEX nr 3197834; wyrok NSA z dnia 6 lipca 2022 r., II OSK 2376/19, LEX nr 3395450).

Po ósme, aprobując przywołany w rozprawie podział dokumentów urzędowych na konstytutywne (dyspozytywne, prawotwórcze) oraz deklaratywne (narratywne, dowodowe) oraz powiązanie ustanowionego w art. 76 § 1-2 k.p.a. domniemania prawdziwości treściowej jedynie z dokumentami tej drugiej kategorii (zob. s. 219-220, s. 240 i n.), należy zauważyć, że w odniesieniu do dokumentów konstytutywnych zastosowanie ma inna konstrukcja (zasada) prawna, a mianowicie zasada związania treścią rozstrzygnięć wynikających z ostatecznych (prawomocnych) orzeczeń administracyjnych, z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, natomiast domniemanie autentyczności formalnej przysługuje wszystkim dokumentom urzędowym. Dokonując natomiast – przywołanego w rozprawie – charakterystycznego dla nauki austriackiego prawa procesowego podziału dokumentów urzędowych na dokumenty dyspozytywne (*Dispositivurkunden*) i dokumenty dowodowe (*Beweisurkunden*), można twierdzić, że o ile z tą pierwszą kategorią wiąże się zasada pełnej mocy dowodowej (*volle Beweiskraft*), która jest niewzruszalna (*unwiderlegbar*) poza procedurami weryfikacji aktów (orzeczeń) administracyjnych, o tyle moc dowodowa treści

wynikającej z drugiej kategorii dokumentów (w tym protokołów lub zaświadczeń) jako utrwalających oświadczenia wiedzy, jakkolwiek jest również „pełna", to jednak może zostać obalona w drodze przeciwdowodu.

Po dziewiąte, odnosząc się do zagadnienia braku pozytywnoprawnej regulacji przyznającej zwrotnemu potwierdzeniu odbioru pisma urzędowego, doręczanego przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, status dokumentu urzędowego (zob. s. 273 i n.), warto wskazać, że niezależnie od możliwości uznania, że operator wyznaczony, świadczący na terytorium całego kraju usługi powszechne w zakresie doręczenia pism urzędowych organu, jest podmiotem współdziałającym w postępowaniu administracyjnym (por. art. 76 § 2 w zw. z art. 1 pkt 1-2 k.p.a.), źródłem domniemań prawnych związanych z prawdziwością treści tego rodzaju dokumentu są przepisy ustanawiające fikcje prawne skuteczności doręczenia (zob. art. 44 § 4, art. 45a § 3-4, art. 46 § 2, art. 47 § 2 k.p.a.).

Po dziesiąte, jako dyskusyjny należy ocenić pogląd, że praktyka legislacyjna przyznawania dokumentom nieurzędowym w rozumieniu art. 76 k.p.a. „charakteru" lub „mocy" dokumentu urzędowego jest niewłaściwa, a ustawodawca powinien bezpośrednio uznać tego rodzaju dokumenty za „urzędowe" (np. przez przyjęcie formuły: „stanowi dokument urzędowy" – zob. s. 281). Jest dokładnie na odwrót. To właśnie wyjątkowa regulacja przyznająca „moc prawną" lub „skutki prawne" dokumentu urzędowego dokumentom pochodzącym od podmiotów niepublicznych lub powstałych w wyniku ich działań stanowi rację posługiwania tego rodzaju formułą normatywną, albowiem te ostatnie dokumenty w sensie formalnym nie mogą nabyć – *de lege lata* – statusu dokumentu urzędowego.

Po jedenaste, trzeba zauważyć, że nie tylko w postępowaniu procesowym cywilnym istnieje normatywna podstawa do sporządzania lub utrwalania orzeczeń sądowych w systemie teleinformatycznym (zob. np. art. 505^{30} § 2 k.p.c.). Podstawy do utrwalania wyroku w systemie teleinformatycznym sądu i opatrywania go kwalifikowanym podpisem elektronicznym obowiązują także w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 137 § 5 p.p.s.a.).

IV. Ocena warstwy formalno-językowej rozprawy.

Strona formalno-językowa rozprawy jest w pełni prawidłowa. Praca została napisana bardzo starannym, komunikatywnym i precyzyjnym językiem. Styl opracowania tekstu odpowiada wzorcom obowiązującym w rozważaniach prawnonaukowych. Stwierdzone (nieliczne) błędy językowe (gramatyczne, leksykalne, stylistyczne i interpunkcyjne) i redakcyjne nie mają wpływu na warstwę merytoryczną rozważań. Sposób redagowania tekstu głównego, przypisów oraz innych części pracy jest prawidłowy. Również metodyka cytowania i wykorzystywania treściowego poszczególnych pozycji piśmiennictwa naukowego nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Technika pisania pracy promocyjnej na poziomie rozprawy doktorskiej została opanowana w wysokim stopniu.

V. Konkluzje.

1. Uwzględniając sformułowane wyżej oceny cząstkowe oraz biorąc pod rozwagę ogólne i szczególne walory recenzowanej rozprawy, stwierdzam, że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu teorii i praktyki postępowania administracyjnego.
2. Autorka dysertacji wykazała, że dysponuje ogólną wiedzą teoretyczną w dyscyplinie nauk prawnych w zakresie nauki postępowania administracyjnego oraz umiejętnością do samodzielnego prowadzenia pracy naukowej w powyższym obszarze.
3. W ramach wniosków końcowych stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Karoliny Szelągowskiej w pełni odpowiada wymaganiom określonym w art. 187 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.), oraz opowiadam się za jej przyjęciem oraz dopuszczeniem do publicznej obrony.

Prof. dr hab. Marcin Kamiński