UNIWERSYTET
WARMIŃSKO-MAZURSKI
W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

WYDZIAŁ: PRAWA I ADMINISTRACJI

Dziedzina: nauki społeczne

Dyscyplina: nauki prawne

mgr Karolina Szelągowska

ROZPRAWA DOKTORSKA

Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym

The Concept of the Official Document in General Administrative Proceedings

Praca wykonana w Katadrze Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego

Praca doktorska napisana pod kierunkiem naukowym

dr hab. Agnieszki Skóry, prof. UWM

Olsztyn 2025

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW 5
WSTĘP 8
ROZDZIAŁ 1. 20
DOKUMENT JAKO POJĘCIE PRAWNE 20
1.1. Geneza i ewolucja pojęcia dokumentu 20
1.2. Definicja dokumentu i jego charakterystyka w prawie materialnym i procesowym 39
1.2.1. Dokument w prawie cywilnym 41
1.2.2. Dokument w postępowaniu cywilnym 46
1.2.3. Dokument w prawie karnym 49
1.2.4. Dokument w innych aktach normatywnych karnego prawa materialnego 52
1.2.5. Dokument w postępowaniu karnym 52
1.2.6. Dokument w świetle innych wybranych aktów normatywnych 55
1.3. Uwagi podsumowujące 66
ROZDZIAŁ 2. 68
CHARAKTER PRAWNY DOKUMENTU W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM 68
2.1. Rola dokumentu w Kodeksie postępowania administracyjnego 68
2.2. Charakterystyka dokumentów w postępowaniu administracyjnym 78
2.2.1. Charakterystyka według kryterium sposobu sporządzenia dokumentu 80
2.2.2. Chakarterystyka według kryterium dowodowego 84
2.2.3. Charakterystyka według kryterium funkcjonalnego 87
2.3. Uwagi podsumowujące 93
ROZDZIAŁ 3. 94
KONSTYTUTYWNE ELEMENTY DOKUMENTU URZĘDOWEGO 94
3.1. Budowa dokumentu urzędowego 94
3.2. Elementy przedmiotowe dokumentu urzędowego 96
3.2.1. Nośnik dokumentu 97
3.2.1.1. Nośnik papierowy 99
3.2.1.2. Nośnik elektroniczny 101
3.3. Elementy podmiotowe 109
3.3.1. Podmioty powołane do sporządzania dokumentów urzędowych 110
3.3.2. Formy działania administracji publicznej, w granicach których podmiotom wymienionym w art. 76 k.p.a. przysługuje upoważnienie do sporządzania dokumentów urzędowych 142
3.4. Podpis jako element konstytutywny dokumentu urzędowego 146
3.4.1. Podpis w znaczeniu ogólnym 146
3.4.2. Podpis w znaczeniu prawnym 148
3.4.2.1. Podpis własnoręczny 150
3.4.2.2. Podpis elektroniczny 156
3.4.3. Znaczenie dokumentów urzędowych nie zawierających podpisu (oraz dokumentów które zawierały podpis, ale wtórnie go utraciły) 157
3.4.4. Pieczęć urzędowa 164
3.5. Treść dokumentu 166
3.5.1. Przepisana prawem forma dokumentu urzędowego 167

3.5.2. Znaki pisarskie ... 169
3.5.3. Język dokumentu urzędowego ... 170
3.5.4. Dodatkowe zabezpieczenia dokumentów urzędowych ... 172
3.6. Uwagi podsumowujące ... 183
ROZDZIAŁ 4. ... 185
DOKUMENT URZĘDOWY W ŚWIETLE ARTYKUŁU 76 K.P.A. ... 185
UJĘCIE DEFINICYJNE, KLASYFIKACYJNE I PRAWNOPORÓWNAWCZE ... 185
4.1. Uwagi wstępne ... 185
4.2. Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym w okresie międzywojennym ... 187
4.3. Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym po uchwaleniu Kodeksu postępowania administracyjnego ... 190
4.4. Definicyjne i legislacyjne wątpliwości regulacji dokumentu urzędowego w art. 76 § 1 k.p.a. ... 190
4.5. Dokument urzędowy w praktyce orzeczniczej i w świetle regulacji szczególnych ... 193
4.6. Dokument urzędowy a dokument publiczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym ... 203
4.7. Dokumenty urzędowe w ogólnym postepowaniu administracyjnym ... 208
4.7.1. Dokumenty urzędowe polskojęzyczne i obcojęzyczne ... 208
4.7.2. Dokumenty urzędowe oryginalne i wtórne ... 217
4.7.3. Dokumenty urzędowe konstytutywne i narratywne (dyspozytywne i poświadczeniowe) ... 219
4.8. Dokument urzędowy w kodyfikacjach administracyjnych wybranych państw europejskich ... 220
4.8.1. Czechy ... 221
4.8.2. Austria ... 223
4.9. Uwagi podsumowujące ... 227
ROZDZIAŁ 5. ... 230
DOWÓD Z DOKUMENTU URZĘDOWEGO JAKO ŚRODEK DOWODOWY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM ... 230
5.1. Pojęcie środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym ... 230
5.2. Pozycja dokumentu urzędowego w systemie środków dowodowych w Kodeksie postępowania administracyjnego ... 234
5.3. Moc dowodowa dokumentów urzędowych (formalna i materialna) ... 238
5.3.1. Domniemania prawne jako źródło mocy dowodowej dokumentu urzędowego ... 240
5.3.2. Obalenie mocy dowodowej dokumentu urzędowego ... 243
5.4. Forma przeprowadzenia dowodu z dokumentu urzędowego ... 249
5.5. Charakter prawny odpisu, wyciągu oraz kopii dokumentu urzędowego ... 252
5.5.1. Uwierzytelnianie odpisu, wyciągu oraz kopii dokumentu urzędowego ... 257
5.5.2. Uwierzytelnianie odpisów obcojęzycznych dokumentów urzędowych ... 265
5.6. Dokumenty prywatne o mocy dokumentu urzędowego ... 267
5.7. Uwagi podsumowujące ... 279
ROZDZIAŁ 6. ... 282
DOKUMENT URZĘDOWY W POSTACI ELEKTRONICZNEJ ... 282
6.1. Uwagi wstępne ... 282
6.2. Urzędowy dokument elektroniczny a dokument urzędowy w postaci elektronicznej ... 283

6.3. Geneza i rozwój dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym 291
6.4. Charakterystyka dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej. Wymagania stawiane dokumentom urzędowym w postaci elektronicznej 302
6.4.1. Zabezpieczenia dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej 311
6.4.1.1. Podpis elektroniczny 312
6.4.1.2. Pieczęć elektroniczna 317
6.4.1.3. Podpis elektroniczny a pieczęć elektroniczna 318
6.4.1.4. Elektroniczny znacznik czasu 329
6.4.1.5. Zabezpieczenia przewidziane w aplikacji mObywatel 330
6.5. Status prawny reprodukcji dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej oraz jego uwierzytelnianie. Konwersja dokumentu urzędowego z postaci papierowej do postaci elektronicznej 332
6.6. Uwagi podsumowujące 342
WNIOSKI KOŃCOWE 344
SPIS LITERATURY 365
ŹRÓDŁA INTERNETOWE 392
INNE ŹRÓDŁA 396
SPIS RYSUNKÓW 397
OŚWIADCZENIE promotora rozprawy doktorskiej 398
OŚWIADCZENIE o samodzielnym napisaniu rozprawy doktorskiej 399
STRESZCZENIE 400
ABSTRACT 401

WYKAZ SKRÓTÓW

rozporządzenie eIDAS – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r., Dz.U. UE L 257, s. 73-114.

RODO – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r., Dz. U. UE. L. 119, s. 1-88.

rozporządzenie eIDAS 2 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z 11.04.2024 r., Dz. U. UE. L. 1183, s. 1-56.

k.p.a. – Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)

k.c. – Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071.)

k.p.c. – Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)

k.p. – Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.)

k.w. – Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734)

u.k.w. – Ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341).

u.s.g. – Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

pr. not. – Ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1001 ze zm.)

u.s.k.o. – Ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2018 r. poz. 570 ze zm.)

u.o.r. – Ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.)

p.r.d. – Ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.)

k.k. – Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383)

k.k.w. – Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 911 ze zm.)

k.p.k. – Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 46 ze zm.)

u.g.n. – Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)

u. KRS – Ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869)

pr. bank. – Ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.)

o.p. – Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)

u.d.a.r. – Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1275 ze zm.)

u.s.p. – Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

k.k.s. – Ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2025 r. poz. 633 ze zm.)

k.s.h. – Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)

k.p.s.w. – Ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860)

u.d.i.p. – Ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.)

u.ś.u.d.e. – Ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2024 r. poz. 1513 ze zm.)

p.p.s.a. – Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)

p.t. – Ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.)

u.m.n. – Ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823 ze zm.)

u.i.d.p. – Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.)

u.d.o. – Ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 594 ze zm.)

p.a.s.c. – Ustawa z 28.11.2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 594 ze zm.)

u.u.z.i. – Ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1725 ze zm.)

u.p.s.w.n. – Ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.)

u.d.p. – Ustawa z 22.11.2018 r. o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1669 ze zm.)

u.d.e. – Ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1045 ze zm.)

u.a.mO – Ustawa z 26.05.2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. z 2024 r. poz. 1275 z ze zm.)

r.d.p. – Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 10.12.2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej (Dz. U. z 2024 r. poz. 535 ze zm.)

WSTĘP

Przedkładana rozprawa doktorska stanowi pierwszą w literaturze postępowania administracyjnego kompleksową analizę problematyki dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tematyka ta – choć od dawna stanowi przedmiot zainteresowania zarówno doktryny, jak i orzecznictwa sądów administracyjnych – nie doczekała się dotychczas wyczerpującego opracowania. Istotnym aspektem związanym z problematyką dokumentu urzędowego jest proces dowodzenia, który w ramach ogólnego postępowania administracyjnego odbywa się zgodnie z zasadą pisemności. Nakłada to na organy administracji publicznej obowiązek gromadzenia i odpowiedniego systematyzowania materiału dowodowego w formie pisemnej. Pisemność od czasów najdawniejszych jest utożsamiana z posługiwaniem się pisarskimi znakami języka, w tym literami, cyframi i znakami specjalnymi. Znaki te znajdują odzwierciedlenie przede wszystkim w dokumentach. Niewątpliwie zatem, pomimo braku hierarchii środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, dowód z dokumentu zajmuje w niej szczególne miejsce jako najczęściej stosowany w praktyce środek dowodowy (Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 336; Knysiak-Molczyk, 2015, s. 258; por. też. Ziółkowska, 2008, s. 144 i n.). We wstępie konieczne jest zdefiniowanie samego pojęcia ogólnego postępowania administracyjnego. Spośród licznych definicji funkcjonujących w doktrynie prawa autorka za najbardziej wartościową uznaje tę sformułowaną przez M. Kamińskiego, który przez ogólne postępowanie administracyjne rozumie uporządkowaną sekwencję czynności procesowych, których przebieg, ukształtowany normami prawa procesowego, podporządkowany jest osiągnięciu zasadniczego celu – wydania orzeczenia rozstrzygającego sprawę administracyjną materialnoprawną lub weryfikacyjną (Kamiński, *Fakty i czynności administracyjnoprawne*…, 2021, teza 1.2.1).

Trzeba podkreślić, że problematyka związana z dokumentem (w tym dokumentem urzędowym) w tym postępowaniu nie ogranicza się wyłącznie do aspektu dowodowego. Stanowi on bowiem często podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego (np. w przypadku wniesienia żądania do organu administracji publicznej, pismo będące zawiadomieniem o wszczęciu postępowania), odgrywa istotną rolę w utrwalaniu jego przebiegu (m.in. w formie protokołów i adnotacji), a także stanowi końcowy lub częściowy rezultat tego postępowania, materializując się w postaci postanowień, ugody lub decyzji administracyjnych.

Szczególne znaczenie dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym można tłumaczyć wieloaspektowo, uwzględniając jego cechy, jak i uwarunkowania wynikające z charakteru postępowania administracyjnego. Nie będzie też przesadnym stwierdzenie, że dokument jest jednym z najbardziej doniosłych osiągnięć ludzkości w zakresie utrwalania ludzkich myśli, wypowiedzi i zachowań, w celu przedstawienia ich w innym czasie i miejscu. Jego istotą jest zdolność do przekazywania treści i faktów w sposób trwały, precyzyjny i odtwarzalny. Dokument ukształtował się na gruncie prawa, pełniąc rolę nie tylko środka przekazu, ale przede wszystkim dowodu, który mógł zostać wykorzystany do potwierdzenia określonych faktów lub stanów prawnych (Pietruch-Reizes, 1992, s. 53). W praktyce więc pojęcie dokumentu interpretowane jest na różne sposoby, zależnie od kontekstu jego zastosowania. W wąskim rozumieniu dokument jest postrzegany jako pisemny dowód stwierdzający określony stan prawny, w szerszym zaś ujęciu dokument obejmuje wszelkie utrwalone wyrazy ludzkiej myśli. W najszerszym znaczeniu za dokument uznawany jest każdy przedmiot służący do potwierdzenia lub udowodnienia jakiegoś faktu, bez względu na jego formę (Janowski, 2011, s. 508).

Szczególne zainteresowanie autorki zostało skierowane na kategorię dokumentów urzędowych, których nadzwyczajny charakter determinowany jest przez pozycję prawną wystawcy oraz przepisaną formę. Dokument, aby uzyskać przymiot urzędowego, powinien być sporządzony w przepisanej formie oraz pochodzić od właściwych do ich sporządzenia organów państwowych, jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających w zakresie przewidzianym w art. 1 pkt. 1 i 4 k.p.a. Dokument, który obejmuje okoliczności w sposób oczywisty wykraczające poza zakres działania danego organu, nie może być kwalifikowany w świetle przepisów jako dokument urzędowy (por. Ziółkowska, 2008, s. 147). Za dokumenty urzędowe należy uznać także dokumenty sporządzone przez inne organy lub inne podmioty, które zostały na mocy prawa lub na podstawie porozumień uprawnione do rozstrzygania indywidulanych spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 2 k.p.a.).

Doniosłego charakteru dokumentu urzędowego – oprócz przepisanej formy – należy upatrywać przede wszystkim w osobie jego wystawcy oraz autorytecie, jaki posiada. Rola i pozycja ustrojowa organów państwowych determinują ich wiarygodność, która jest utożsamiana z działaniem zgodnym z prawem, przestrzeganiem zasad praworządności, terminowością, bezstronnością, rzetelną oceną stanu faktycznego przy podejmowaniu decyzji, skutecznością, gospodarnością oraz

wysokim poziomem kompetencji kadry urzędniczej (Bentkowski, 2022, s. 35). Tak definiowane standardy funkcjonowania organów państwowych znajdują swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., cyt. dalej jako: „Konstytucja RP" (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Idea demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, wskazuje na ustrojową funkcję państwa jako podmiotu realizującego zadania na rzecz obywateli w zgodzie z interesem publicznym i indywidualnym, przy jednoczesnym poszanowaniu prawa stanowionego przez demokratycznie wybranych przedstawicieli społeczeństwa (Bentkowski, 2022, s. 35). W ocenie autorki, kryterium rzetelności, którym powinny kierować się organy państwowe w swojej działalności oraz realizacji zadań merytorycznych, w połączeniu z wymogiem dokumentowania działań i stanów faktycznych w sposób zgodny z rzeczywistością, przyczynia się do przyznania dokumentom wystawianym przez te organy szczególnej mocy dowodowej i prawnej. Nie sposób jednak nie wspomnieć, że od tej reguły zachodzą odstępstwa i podobny walor mogą również uzyskiwać dokumenty wystawiane przez podmioty prywatne, o ile działają one na podstawie ustawowego upoważnienia, co znajduje normatywne umocowanie w art. 76 § 2 k.p.a.

Problematyka związana z dokumentem urzędowym stanowi niezwykle interesujący obszar badań, szczególnie w kontekście ogólnego postępowania administracyjnego, gdzie (jak już wspomniano) skala jego wykorzystania jest znacząca. Mimo to, liczba publikacji poświęconych tej tematyce pozostaje wyraźnie niewystarczająca, co wskazuje na potrzebę przeprowadzenia pogłębionej analizy tej problematyki. Nie można również pominąć dynamicznego procesu ewolucji dokumentu urzędowego, który coraz częściej występuje w postaci elektronicznej, a nie jedynie papierowej. Ten trend zdaje się zyskiwać na znaczeniu i niewątpliwie będzie odgrywał coraz większą rolę w przyszłości.

Wybór tematu pracy był motywowany chęcią zgłębienia wskazanej problematyki oraz próbą udzielenia odpowiedzi na szereg pytań, które nie znajdują jednoznacznego rozwiązania w obowiązujących przepisach prawa, literaturze przedmiotu czy orzecznictwie sądów administracyjnych. Tematyka ta, oprócz swojego teoretycznego znaczenia, posiada także istotny wymiar praktyczny, co dodatkowo podkreśla jej znaczenie w kontekście badań naukowych poświęconych postępowaniu administracyjnemu. Niniejsza rozprawa doktorska ma na celu możliwie całościowe przedstawienie problematyki dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu

administracyjnym. Autorka rozpoczyna analizę od omówienia historycznego rozwoju dokumentu, uwzględniając jednocześnie jego ewolucję oraz sposób funkcjonowania w różnych gałęziach prawa. Następnie analizuje konstytutywne elementy dokumentu, a w dalszej części pracy podejmuje rozważania na temat jego charakteru na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego. Istotnym elementem pracy jest również szczegółowe omówienie wartości dowodowej dokumentu urzędowego. Rozprawę wieńczy analiza problematyki dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej, zwracająca uwagę na specyfikę tej nowoczesnej postaci oraz jej implikacje prawne i praktyczne. W zamyśle autorki niniejsza rozprawa ma realizować następujące cele badawcze.

- Po pierwsze – określenie istoty dokumentu oraz funkcji jakie pełni w systemie prawa, ze szczególnym uwzględnieniem jego genezy oraz ewolucji w kontekście prawnym i społecznym**.** Realizacja tego celu zakłada również dokonanie analizy porównawczej z regulacjami obowiązującymi w innych gałęziach prawa (prawo i postępowanie cywilne oraz karne, a także z przepisami zawartymi w ustawach prawa materialnego). Przedstawienie definicji oraz charakterystyki dokumentu w różnych gałęziach prawa ukazuje jego zróżnicowane znaczenie, przy jednoczesnym wskazaniu wspólnych funkcji i właściwości. Te elementy – pomimo odmienności wynikających ze specyfiki danej ustawy proceduralnej lub materialnej – pozostają uniwersalne dla dokumentu jako instytucji prawnej.
- Po drugie – określenie roli, jaką pełni dokument w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Realizacja tego celu została oparta na szczegółowej analizie regulacji prawnych zawartych w ustawie z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), odnoszących się do pojęcia dokumentu, co pozwoliło na zidentyfikowanie jego podstawowych funkcji i znaczenia na tle tej procedury.
- Po trzecie – próba zdefiniowania dokumentu urzędowego na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego przez pryzmat jego elementów konstytutywnych. W tym kontekście, przedmiotem analizy badawczej są elementy przedmiotowe (nośnik, treść) oraz podmiotowe (pochodzenie od uprawnionego organu, zazwyczaj potwierdzone podpisem jego piastuna) dokumentu urzędowego. Celem – w obszarze podmiotowego elementu dokumentu urzędowego – jest dokonanie charakterystyki podmiotów uprawnionych do wystawiania dokumentów urzędowych na podstawie obowiązujących przepisów

prawa. Realizacja celu wymaga przeprowadzenia systematycznej klasyfikacji wskazanych podmiotów, obejmującej zarówno organy państwowe, jak i pozostałe podmioty ustawowo upoważnione do tej czynności.

- Po czwarte – dokonanie klasyfikacji dokumentów, uzasadnione ich niewątpliwą różnorodnością, która wymaga podjęcia próby odpowiedniego ich usystematyzowania. Wydzielenie poszczególnych kategorii dokumentów możliwe jest w oparciu o zróżnicowane kryteria klasyfikacyjne. Zaproponowany przez autorkę podział dokumentów na określone kategorie nie tylko ukazuje ich wielowymiarowość w praktyce stosowania prawa, lecz także przyczynia się do harmonizacji i systematyzacji tego pojęcia, nadając mu tym samym określone ramy (wyznaczone przez cele niniejszej dysertacji).
- Piątym celem niniejszej pracy jest historyczna analiza przepisów regulujących instytucję dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Taka analiza umożliwi precyzyjne określenie współczesnego znaczenia prawnego dokumentu urzędowego w tym postępowaniu. Przy realizacji tego celu konieczne było odwołanie się do historycznych uwarunkowań i ewolucji tej instytucji w polskim prawodawstwie.
- Szósty cel badawczy zakłada przeprowadzenie analizy porównawczej regulacji prawnych dotyczących dokumentu urzędowego w wybranych zagranicznych kodyfikacjach postępowania administracyjnego. Badanie to ma ukazać podobieństwa i różnice w ujęciu tej instytucji prawnej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań przyjętych w kodyfikacjach austriackiej i czeskiej, jak również w innych, wybranych systemach prawnych państw europejskich. Porównanie pozwoli na identyfikację różnic w podejściu do normatywnego uregulowania dokumentu urzędowego, co z kolei umożliwi lepsze zrozumienie specyfiki polskich regulacji w tym zakresie. Ponadto analiza ta, może pomóc we wskazaniu dobrych praktyk legislacyjnych, które mogą posłużyć jako inspiracja dla dalszego rozwoju ogólnego postępowania administracyjnego w Polsce.
- Siódmym celem badawczym jest ukazanie procesowego znaczenia dowodu z dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Realizacja tego celu została oparta na kompleksowej (teoretycznej i praktycznej) analizie mocy dowodu z dokumentu urzędowego, domniemań z nim związanych, zasad regulujących jego przeprowadzenie oraz wpływu tego środka dowodowego na

ustalenie stanu faktycznego sprawy. Punkt odniesienia w tych rozważaniach wyznaczały fundamentalne zasady postępowania administracyjnego, takie jak zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) oraz zasada szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.). W ramach tego celu badawczego podjęto również próbę identyfikacji ograniczeń oraz wyzwań związanych z zastosowaniem dowodu z dokumentu urzędowego w praktyce postępowania administracyjnego.

- Ostatni cel badawczy zakłada analizę dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej, z uwzględnieniem jego rosnącego znaczenia w systemie prawa. Celem dokonania charakterystyki elektronicznej postaci dokumentu urzędowego jest potwierdzenie korzyści wynikających z jego zastosowania w praktyce administracyjnej, jak i przedstawienie wyzwań związanych z jego wdrożeniem na szeroką skalę. Analiza wskazuje perspektywy dalszego rozwoju tej instytucji w kontekście cyfryzacji administracji publicznej oraz dynamicznego postępu technologicznego.

Poza wskazanymi wyżej założeniami, intencją niniejszej pracy jest podkreślenie obecnego znaczenia oraz popularyzacja dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej, którym autorka przypisuje ważną rolę w usprawnianiu funkcjonowania administracji publicznej. W ocenie autorki „elektroniczny dokument urzędowy" stanowi istotny element modernizacji organów administracji i ich funkcjonowania, pozwalający na dostosowanie jej do wymagań współczesnego społeczeństwa oraz dynamicznego rozwoju technologii. Autorka przewiduje, że elektroniczna postać dokumentu urzędowego w niedalekiej przyszłości stanie się standardem w ogólnym postępowaniu administracyjnym, natomiast postać papierowa będzie stopniowo ograniczana, wykorzystywana jedynie w szczególnych sytuacjach uzasadnionych wyjątkowymi okolicznościami lub specyfiką danego dokumentu. Zdaniem autorki, nie będzie to nawet rezultat „przymusu legislacyjnego" (on na tej płaszczyźnie nie będzie szczególnie potrzebny), lecz naturalny proces wynikający z rozwoju społeczeństwa informacyjnego (szerzej na ten temat: Pietrasz, 2020, s. 28)[1] oraz ewolucji współczesnego stylu życia, w którym analogowe rozwiązania stopniowo ustępują miejsca ich cyfrowym odpowiednikom. Taka zmiana stanowi odzwierciedlenie postępu technologicznego oraz

[1] W ocenie P. Pietrasza: „rozwój społeczeństwa informacyjnego wiąże się z przezwyciężeniem bariery dokumentu elektronicznego, wiarygodnego podpisu elektronicznego oraz kodowania danych biometrycznych, co może doprowadzić do zminimalizowania konieczności osobistych kontaktów międzyludzkich, a w konsekwencji również osobistych kontaktów jednostki z instytucjami publicznymi".

rosnącego zapotrzebowania na efektywność i wygodę w korzystaniu z „narzędzi prawnych".

Punktem wyjścia dla rozważań prowadzonych w niniejszej pracy stała się hipoteza: czy na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego przyznanie dokumentom urzędowym większej mocy dowodowej pozostaje w zgodzie z zasadą dochodzenia prawdy materialnej? W poszukiwaniu odpowiedzi autorka dokonała przekrojowej analizy literatury i orzecznictwa z zakresu prawa i postępowania administracyjnego oraz z zakresu innych gałęzi prawa. Niezwykle istotnym aspektem w dojściu do odpowiedzi na tak sformułowane pytanie było również ustalenie korelacji pomiędzy kodeksową zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.) a zasadą równej mocy środków dowodowych (art. 75 k.p.a.). Zasada prawdy materialnej nakłada na organ obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz jej rozstrzygnięcia, uwzględniając interes społeczny i słuszny interes stron. Postępowanie dowodowe mające na celu ustalenie rzeczywistego stanu sprawy powinno jednak podlegać określonym wymogom. Praktyczne podejście do rozwiązań przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego dąży do wyeliminowania przypadków, w których organ zobowiązany byłby podejmować niekończące się działania w zakresie ustalania faktów (por. Kopyściański, 2020, s. 29). Z tego względu ustawodawca przypisał dokumentom urzędowym szczególną moc dowodową oraz wprowadził związane z nimi domniemania prawne. Rozwiązanie to pozwala znacznie uprościć postępowanie dowodowe w sposób zgodny z systemowymi założeniami oraz bez naruszania zasady dochodzenia do prawdy materialnej (por. Kopyściański, 2020, s. 31). Dokumenty urzędowe zyskały wyjątkowe znaczenie dowodowe ze względu na ich wystawcę – organ państwa działający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Przyznanie takim dokumentom szczególnej mocy wynika z rękojmi rzetelności i profesjonalizmu, jaką gwarantuje ten organ, który jest zobowiązany wykonywać swoje zadania zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Druga z badanych hipotez zakłada, że niedookreśloność definicyjna pojęcia organu państwowego w obowiązującym porządku prawnym stanowi istotną przeszkodę w precyzyjnym wyznaczeniu zakresu dokumentów urzędowych. Skutkuje to niejednolitością ich kwalifikacji prawnej oraz powoduje rozbieżności w praktyce administracyjnej i w orzecznictwie sądowym. Brak jednoznacznych kryteriów

delimitacji dokumentów urzędowych może prowadzić do niepewności prawnej oraz utrudniać stosowanie norm dotyczących ich mocy dowodowej.

Trzecia hipoteza, którą autorka formułuje w ramach niniejszej dysertacji, dotyczy procesu transformacji dokumentu urzędowego z tradycyjnej (papierowej) do elektronicznej postaci. Autorka w wyniku przeprowadzonej analizy (w szczególności dogmatycznej) postara się dowieść prawdziwości tezy, że w wyniku dynamicznego rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz stopniowego wdrażania przepisów swoiście wspierających cyfryzację administracji publicznej, można założyć, że w przyszłości dokument urzędowy w postaci elektronicznej stopniowo zdominuje swój tradycyjny, papierowy odpowiednik. W perspektywie długoterminowej proces ten może prowadzić do całkowitego wyeliminowania papierowej postaci dokumentu urzędowego, co stanowi naturalną konsekwencję postępu technologicznego oraz dążenia do rozwoju „cyfrowego państwa" (Sobczak, 2013, s. 280) i wzmacniania nowoczesnych standardów funkcjonowania administracji publicznej (por. Auby, 2018, s. 143).

W kontekście rozważań dotyczących transformacji dokumentu urzędowego do elektronicznej postaci, autorka będzie często posługiwać się terminem „cyfryzacja" zwłaszcza w odniesieniu do administracji publicznej. W związku z tym, na potrzeby dalszych rozważań, uzasadnione jest przyjęcie określonego znaczenia tego terminu. Choć pojęcie „cyfryzacja" jest powszechnie wykorzystywane w doktrynie, nie doczekało się definicji legalnej w obowiązującym porządku prawnym (Pawlus, 2023, s. 20). W języku polskim „cyfryzacja" jest rozumiana jako upowszechnianie technologii cyfrowych, wspieranie rozwoju infrastruktury elektronicznej oraz jej popularyzacja (Pawlus, 2023, s. 20; Dubisz, 2018, s. 511). Z kolei w języku angielskim funkcjonują dwa odrębne terminy odpowiadające polskiemu pojęciu cyfryzacji: *digitization oraz digitalization* (Szymańska, 2019, s. 12). Pierwszy z nich – *digitization* – oznacza proces przekształcenia danych z formatu analogowego na cyfrowy, natomiast drugi – *digitalization* – obejmuje szersze zjawisko wdrażania technologii cyfrowych w funkcjonowaniu instytucji, organizacji, struktur państwowych. W tym znaczeniu, cyfryzacja administracji publicznej obejmuje zarówno proces konwersji dokumentów (oraz danych) z analogowej do cyfrowej postaci jak również implementację technologii informacyjno-komunikacyjnych w ramach czynności realizowanych przez ograny administracji publicznej (Szymańska, 2019, s. 12).

W niniejszej rozprawie zastosowano zróżnicowane metody badawcze, co wynika z potrzeby przedstawienia badanego zagadnienia w możliwie najszerszym ujęciu. Założeniem pracy jest analiza dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym na różnych płaszczyznach:

- normatywnej, tj. polegającej na analizie dokumentu urzędowego w świetle obowiązujących norm prawnych, w szczególności przepisów prawa administracyjnego materialnego i procesowego, z jednoczesnym odniesieniem się do regulacji tej instytucji w innych gałęziach prawa, takich jak prawo i postępowanie cywilne oraz karne – w celu porównania podobieństw i różnic w jej ujęciu normatywnym;
- prawnoporównawczej, tj. obejmującej analizę rozwiązań prawnych regulujących problematykę dokumentów urzędowych w wybranych systemach prawnych państw europejskich;
- funkcjonalnej, tj. odnoszącej się do zastosowania dokumentu urzędowego w praktyce administracyjnej z uwzględnieniem jego efektywności oraz zdolności do realizacji celów wynikających z zasad postępowania administracyjnego, takich jak zasada praworządności, zasada szybkości postępowania, zasada zaufania do władzy publicznej. Analiza na tej płaszczyźnie obejmuje również badanie znaczenia dokumentu urzędowego jako środka dowodowego oraz jego znaczenia w procesach decyzyjnych organów administracji publicznej. Istotna na tej płaszczyźnie staje się również ocena, w jakim stopniu dokument urzędowy w swojej postaci dostosowuje się do dynamicznie zmieniających się potrzeb współczesnego systemu prawnego i technologicznego, w tym procesów cyfryzacji administracji publicznej;
- procesowej, tj. dotyczącej wpływu dokumentu urzędowego na przebieg ogólnego postępowania administracyjnego;
- teoretycznej, tj. analizującej dokument urzędowy w świetle teorii prawa;
- instytucjonalnej, tj. badającej dokument w kontekście działalności organów administracji publicznej;
- systemowej, tj. odnoszącej się do dokumentu urzędowego w kontekście jego roli i miejsca w systemie prawnym, a także relacji jakie nawiązuje z innymi elementami tego systemu, w tym przepisami proceduralnymi, materialnoprawnymi w różnych gałęziach prawa; omawiana płaszczyzna

uwzględnia również aspekty organizacyjne związane z procesem wytwarzania, przechowywania, archiwizacji oraz udostępniania dokumentów urzędowych, szczególnie w kontekście funkcjonowania organów administracji publicznej. W szczególności analizie poddaje się sposób, w jaki dokument urzędowy koresponduje z innymi komponentami systemu prawa, takimi jak rejestry publiczne czy zintegrowane systemy teleinformatyczne. Na płaszczyźnie systemowej oceniona zostaje również zgodność z celami i wartościami konstytucyjnymi takimi jak zasada demokratycznego państwa prawa, jawność działania organów administracji publicznej oraz poszanowanie i ochrona praw i wolności jednostki;

- technologicznej, tj. odnoszącej się do wpływu cyfryzacji i narzędzi technologicznych na ewolucję postaci dokumentu urzędowego.

Analiza dokumentu urzędowego w obrębie przyjętych płaszczyzn badawczych wymaga zastosowania metod badawczych odpowiadających specyfice poszczególnych aspektów tego zagadnienia. Metody te zostały zatem dopasowane z uwzględnieniem tej specyfiki, w celu kompleksowego i wielowymiarowego ujęcia problematyki dokumentu urzędowego w ramach przyjętej perspektywy badawczej.

W naukach prawnych, ze względu na specyfikę przedmiotu badań, którym jest prawo pojmowane w aspekcie normatywnym (*ipso iure*) szczególne miejsce zajmuje metoda formalno-dogmatyczna (Barankiewicz, 2022, teza 4). Na potrzeby niniejszej dysertacji metoda ta została wykorzystana do szczegółowej analizy obowiązujących przepisów normatywnych. W związku z problematyką pracy szczególną uwagę poświęcono przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego, przy jednoczesnym odwołaniu się do regulacji zawartych w innych aktach normatywnych takich jak: ustawa z 22.11.2018 r. o dokumentach publicznych, cyt. dalej jako: „u.d.p.” (Dz. U. z 2024 r. poz. 1669 ze zm.), ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, cyt. dalej jako: „u.d.i.p.” (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne, cyt. dalej jako: „u.i.d.p.” (Dz. U. z 2024 r. poz. 1557 ze zm.), a także w kodyfikacjach prawa karnego oraz cywilnego (materialnego i procesowego). Nie zabrakło także odwołań do regulacji prawa unijnego (np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23.07.2014 r. Dz.U. UE L 257, s. 73-114, cyt. dalej jako: „eIDAS”). Analiza aktów normatywnych została przeprowadzona z zastosowaniem metod wykładni prawa przyjętych w prawoznawstwie, takich jak wykładnia językowa, systemowa, celowościowa oraz

funkcjonalna. W niniejszej pracy szczególny nacisk położono na analizę dorobku orzecznictwa Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Tak szeroki zasób orzeczeń pozwolił na zbadanie praktycznego wymiaru problematyki poruszanej w pracy oraz ukazanie, w jaki sposób analizowane zagadnienia znajdują odzwierciedlenie w praktyce stosowania prawa.

Metoda prawnoporównawcza obejmuje analizę rozwiązań prawnych regulujących problematykę dokumentów urzędowych w wybranych systemach państw europejskich, z uwzględnieniem podobieństw, różnic oraz specyfiki regulacji. Zastosowanie tej metody ma na celu przedstawienie standardów obowiązujących w europejskich systemach prawnych w odniesieniu do instytucji dokumentu urzędowego, identyfikację najlepszych praktyk (legislacyjnych i systemowych) i ocenę możliwości ich implementacji do krajowego porządku prawnego. W ramach tej analizy autorka odnosi się do kodyfikacji czeskiej i austriackiej, co znajduje uzasadnienie w historycznym i systemowym podobieństwie tych porządków prawnych. Polski i czeski model postępowania administracyjnego w dużym stopniu wywodzą się bowiem z austriackiej ustawy federalnej o ogólnym postępowaniu administracyjnym – *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* z 21.07.1925 r., cyt. dalej jako: „*AVG”* (BGBl 88/2023 idgF.), która stanowiła fundament dla kształtowania regulacji proceduralnych w tej części Europy. Zarówno polska, jak i czeska kodyfikacja są głęboko zakorzenione w tradycjach austriackiej nauki prawa administracyjnego, co przekłada się na ich wspólną strukturę oraz systemowe podejście do organizacji i przebiegu postępowania administracyjnego.

Uzupełnieniem dwóch wcześniej wymienionych metod badawczych jest metoda historyczna, która umożliwiła uchwycenie przemian w sposobie postrzegania przez ustawodawcę dokumentu urzędowego na przestrzeni dekad. W ramach tej metody autorka przeprowadziła szczegółową analizę opartą na historycznej literaturze, orzecznictwie jak i innych materiałach źródłowych, takich jak np. uzasadnienia projektów ustaw. Dążąc do pełnego zrozumienia istoty dokumentu urzędowego, autorka sięgnęła również do literatury opisującej dzieje dokumentu w Polsce sięgające nawet XI w. Takie podejście pozwoliło na osadzenie analizowanego zagadnienia w szerszym kontekście historyczno-prawnym, uwzględniając nie tylko ewolucje samych norm prawnych, lecz także przemiany w funkcji i znaczeniu dokumentu w praktyce stosowania prawa.

Rozprawa doktorska została podzielona na wstęp, sześć rozdziałów zasadniczych oraz podsumowanie. We wstępie sformułowano podstawowe założenia pracy, w tym uzasadnienie wyboru tematu badawczego, określenie przedmiotu oraz celów naukowych. Zaprezentowano również główne tezy badawcze, omówiono zastosowaną metodologię oraz przedstawiono logiczną strukturę rozprawy. Celem wstępu jest nie tylko wprowadzenie w problematykę pracy, ale także nakreślenie ram analizy, podkreślając jej kompleksowość, gruntowność oraz dążenie do oryginalnego ujęcia badanej problematyki. Zaakcentowano także istotność podejmowanego tematu oraz wskazano na jego znaczenie zarówno z perspektywy teoretycznej, jak i praktycznej, starając się jednocześnie zachować obiektywizm i naukową precyzję w prezentacji założeń rozprawy.

Rozdział 1 przedstawia genezę oraz ewolucję pojęcia dokumentu. Istotnym elementem tej części pracy jest analiza definicji dokumentu w różnych ujęciach, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy prawnej, w ramach której autorka przedstawia odmienne koncepcje dotyczące jego istoty. W dalszej części rozdziału dokument przedstawiono i omówiono w kontekście gałęzi prawa cywilnego, karnego oraz innych aktów prawnych. Rozdział 2 został poświęcony analizie dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zaprezentowano w nim charakterystykę dokumentów oraz zakres jego zastosowań prawnych na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego. Omówiono funkcje, jakie dokument realizuje w ramach tej procedury. Rozdział 3 koncentruje się na analizie podmiotowych oraz przedmiotowych (konstytutywnych) elementów dokumentu urzędowego. W Rozdziale 4 przeprowadzono analizę charakteru prawnego dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W rozdziale tym przedstawiono klasyfikację dokumentów urzędowych znajdujących najszersze zastosowanie w praktyce administracyjnej. Ukazana została również geneza ich powstania w polskim porządku prawnym. Szczególną uwagę poświęcono analizie dokumentu urzędowego w ujęciu prawnoporównawczym. Rozdział 4 zamykają wnioski praktyczne, wynikające z orzecznictwa odnoszącego się do definicji dokumentu urzędowego. Rozdział 5 został poświęcony w całości zagadnieniom związanym z przeprowadzeniem dowodu z dokumentu urzędowego, domniemaniom przypisanym tym dokumentom oraz możliwością obalenia ich mocy dowodowej. Ostatni, Rozdział 6, dotyczy elektronicznej postaci dokumentu urzędowego. Całość pracy wieńczą wnioski końcowe.

„Kto ma dokument w ręce, czuje się pewnie”
(Nagel, Bajons, 2003, s. 120)

ROZDZIAŁ 1.
DOKUMENT JAKO POJĘCIE PRAWNE

1.1.Geneza i ewolucja pojęcia dokumentu

Verba volant, scripta manent to wiekowe, łacińskie powiedzenie, które w dosłownym tłumaczeniu oznacza „słowa mówione ulatują, słowa pisane pozostają”. Za źródło tej sentencji uznaje się przemówienie senatora Kajusza Tytusa wygłoszone w senacie rzymskim. Podkreślał on, że jedynie pisemny dokument może stanowić wiarygodne podsumowanie debaty, podczas gdy ustne ustalenia pozostają bez wartości, gdyż zawsze mogą rodzić spory co do ich rzeczywistej treści. Znaczenie ma przede wszystkim to, co zostanie spisane w dokumencie, a nie to, co było przedmiotem dyskusji (Kupiszewski 2013, s. 179). Ta łacińska maksyma niewątpliwie podkreśla znaczenie dokumentów jako istotnego nośnika wiedzy, historii i kultury.

„Dokument” jest niewątpliwie pojęciem wieloznacznym i interdyscyplinarnym, zarówno jeżeli chodzi o język potoczny, naukowy, jak i prawny oraz prawniczy (Górska, 2007, rozdz. II; Kwiatek, 2020, s. 24). Także źródło pochodzenia słowa „dokument” nie jest jednoznaczne. Najczęściej przyjmuje się, że pochodzi od łacińskiego słowa *documentum*. W tym też języku występowało w kilku znaczeniach. Początkowo było one rozumiane jako dowód, świadectwo, ostrzeżenie, przepis czy zasada (Sondel, 1997, s. 306; Lam,1939, s. 403). Inne źródła podają także, że słowo to może wywodzić się od połączenia łacińskich słów *do, dare* - czyli dawać, przekazywać, oraz *mens, mentis* - oznaczających wolę (Karwowski, 1977, s. 131; Piórkowska-Flieger, 2004, s. 9-10; Górska, 2007, rozdz. II; Rycerski, 2018, s. 41). Z uwagi na łaciński rodowód tego słowa, w obszarze wpływów kultury łacińskiej, pojęciem *document* określano w epoce pisemnego obrotu prawnego przekaz woli ludzkiej (Karwowski, 1977, s. 131).

Od kiedy tylko ludzkość zaczęła posługiwać się pismem, wykorzystywała tę możliwość do utrwalania faktów, myśli czy zwykłego przekazywania informacji. W takiej postaci powstawały też dokumenty, stanowiące narzędzie rejestracji określonego stanu rzeczy. Od początku istnienia dokumentu, sposoby jego utrwalenia cechowała duża różnorodność. Jednym z najstarszych nośników były skały, które wykorzystywano

do zapisu treści już w starożytności. Pierwsze inskrypcje skalne znaleziono w jaskiniach prehistorycznych i datuje się je na około 30 000 do 40 000 lat p.n.e. (zob. *Jaskinie*…, 2025). Zabytkowe malowidła naskalne hominidów (zob. https://sjp.pl/hominidzi, 2025)[2] były niesamowitymi obrazami, w dużej mierze pozwalającymi lepiej zrozumieć kulturę i historię ludzi pierwotnych[3]. W malowidłach tych utrwalano również przekaz myśli ludzkiej. Rysunki na skałach eksponowały także stan emocjonalny oraz wyobraźnię ludzi pierwotnych (zob. *Jaskinie*…, 2025).

W przeszłości, dokumenty zapisywano także na stosunkowo łatwych do wykonania i trwałych glinianych tabliczkach. Ten sposób wykorzystywano w starożytnej Mezopotamii, a później Persji (Walker, 1998, s. 11). Na szeroką skalę, dokumenty były przechowywane również na papirusie, ten materiał, wykonywany z trawy papirusowej był szczególnie obecny w Egipcie, Grecji a także Rzymie (zob. *Materiały*…, 2025). Innym sposobem utrwalania dokumentów był pergamin. To materiał wykonany z cielęcej skóry, którym posługiwano się na terenach Europy Środkowej oraz Azji (zob. *Historia*…, 2025). W tych regionach świata popularnością cieszyły się także drewniane tabliczki, cenione za trwałość i prostotę wykonania, porównywalnie z tabliczkami glinianymi. Innym, równie popularnym narzędziem, w szczególności w Chinach, a częściowo również w Egipcie były tabliczki metalowe. Niewątpliwą zaletą tego surowca była trwałość oraz odporność na warunki atmosferyczne (Dahl, 1965, s. 112; Roderick, Ayad, 2015, s. 141).

Moment przełomowy w zakresie rozwoju technik utrwalania dokumentu nastąpił wraz z wynalezieniem druku, około 1440 r. (Pirożyński, 2002, s. 1 i n.). W tym właśnie roku Johannes Gutenberg wytworzył ręcznie pierwszy druk na prasie drukarskiej. J. Gutenberg użył w tym celu form drukarskich wykonanych z metalu, które mogły być powtarzane i użyte do drukowania wielu kopii tekstu (Pirożyński, 2002, s. 5). Jego prasa drukarska była pierwszym maszynowym sposobem na produkcję książek. Bezsprzecznie, moment ten można określić jako punkt zwrotny w historii druku[4]. Drukowanie okazało się być znacznie szybszym i bardziej efektywnym sposobem niż

[2] Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* hominid to: „przedstawiciel rodziny człowiekowatych, a w węższym znaczeniu tego słowa istota dwunożna blisko spokrewniona z człowiekiem współczesnym".
[3] Zdecydowana większość starożytnych malowideł naskalnych to rysunki zwierząt, na które polowano w tamtych czasach. W opiniach archeologów rysunki te, odgrywały główną rolę w magicznych rytuałach. Myśliwi chcieli nimi przyciągnąć prawdziwe zwierzęta podczas polowania.
[4] Wynalazek ten był rewolucyjny pod wieloma względami. Pozwolił na masową produkcję książek, co znacznie zwiększyło dostępność wiedzy i rozpowszechnienia informacji.

pisanie ręczne, co szybko doprowadziło do tego, że w obiegu coraz częściej dokumenty były drukowane aniżeli sporządzane ręcznie (Sondel, 1997, s. 306; Lam, 1939, s. 403).

W starożytnym Rzymie istniało kilka rodzajów dokumentów. Jednym z najważniejszych były *tabulae*, czyli cięte na kamieniu lub metalu tablice, na których zapisywano dokumenty prywatne lub urzędowe (Wołodkiewicz, 1986, s. 51). W starożytnym Rzymie okresu klasycznego dla wskazania różnych rodzajów dokumentów używano zwrotu *instrumentum*, przykładowo: „*instrumentum authenticum* (dokument autentyczny), *instrumentum publicum* (dokument publiczny), *instrumentum privatum* (dokument prywatny), *instrumentum callendari* (dokument wierzytelny), *instrumentum publice confectum* (dokument sporządzony przez tzw. *tabelliones*)" (zob. Szostek, 2012, rozdz. I; por. Meyers Großes Konversationslexikon, 2025). W przypadku użycia terminu *instrumentum* dla oznaczenia określonego dokumentu, nadawano mu bliższe dookreślenie, np. *instrumentum emptionis* (dokument sprzedaży), *instrumentum donationis* (dokument darowizny) (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 100-101). W nowożytnym prawie rzymskim zwrot *instrumentum* – stosowany w okresie klasycznym, został wyparty przez bardziej współcześnie brzmiące słowo – *documentum.* Pojęcie to było ściśle związane z towarzyszącą mu funkcją dowodową. Przede wszystkim, jako dokument uznawano wszystkie martwe przedmioty, z których powinno się wyciągać wnioski o istnieniu pewnej okoliczności. Z reguły ograniczono ten termin do materiału pisemnego (Knoppek, 1993, s. 19).

Przenosząc rozważania odnoszące się do genezy dokumentu na grunt państwa polskiego, na wstępie podkreślić należy, że nierozstrzygnięta do dziś ostatecznie pozostaje kwestia tego, czy Polska w epoce przedchrześcijańskiej posiadała znajomość pisma, a co za tym idzie czy znała instytucję dokumentu (Maleczyński, 1951, s. 57). Na terenie całej Polski nie zachował się żaden ślad, który przemawiałby za tym, że niechrześcijańscy (jeszcze wówczas) Słowianie znali sztukę pisania (Maleczyński, 1951, s. 57).

W pierwszych wiekach istnienia państwa polskiego, w stosunkach wewnętrznych wszelkie postępowania sądowe czy urzędowe odbywały się wyłącznie ustnie (znajomość pisania i czytania była bowiem niewielka w ówczesnym społeczeństwie). Świadectwa pisemne, powstałe w pierwszych latach istnienia Polski, stanowią dokumenty fundacyjne biskupstw polskich. Ich powstanie datuje się na ok. 1000 r. (zob.

Dokument Władysława…, 2025)[5]. Pisma używano najpewniej w stosunkach zewnętrznych, przynajmniej w korespondencji, której ślady źródłowe uchwytne są od końca XI w. (zob. Jurek, 2002 , s. 2)[6] albo też przy zawieraniu traktatów państwowych (Szczur, 1990, s. 31-34). Rozwój dokumentu oraz polskiej dyplomatyki (zob. Maleczyński, 1951, s. 30 i n.)[7] na ziemiach polskich znacząco zyskał na znaczeniu w niedługim czasie od powstania państwa polskiego, wraz z recepcją wzorców kancelaryjnych pochodzących z tradycji zachodnioeuropejskiej (zob. Maleczyński, 1951, s. 57).

Instytucja dokumentu na ziemiach polskich została zaczerpnięta z zachodnich tradycji prawnych, wraz z przybyciem duchowieństwa chrześcijańskiego, co pozostaje bezsporne w literaturze przedmiotu (Krzyżanowski, 1892, s. 815; Kętrzyński, 1934, s. 86; Semkowicz, 1935, s. 10; Maleczyński, 1935, s. 6; Jurek, *Początki dokumentu polskiego*…, 2015, s. 65). Udział Kościoła katolickiego w procesie rozwoju i upowszechnienia dokumentu na ziemiach polskich był niebagatelny. To instytucje kościelne zaczęły jako pierwsze posługiwać się świadectwami pisanymi dla dokumentowania swych stosunków własnościowych. Od połowy XI w. sporządzano tzw. „notycje o nadaniach i posiadanych dobrach" (Kozłowska-Budkowa, 1937, cyt. za: Jurek, *Stanowisko dokumentu*…, 2002, s. 2). Były to zwięzłe zapiski, charakterystyczne dla wczesnośredniowiecznych kancelarii, które miały na celu rejestrowanie najważniejszych informacji dotyczących darowizn i nadanych dóbr. Zazwyczaj zawierały imiona fundatorów, opis przedmiotu nadania (bądź darowizny) oraz datę dokonania tego rozrządzenia. Szereg notycji łączono razem tworząc tzw. *libri traditionum* (księgi tradycji) bądź tzw. kopiarze – kroniki. Szczególnie rozpowszechnione zostały na terenach Bawarii wczesnego i pełnego średniowiecza, gdzie pełniły rolę środków dowodowych w postępowaniach sądowych (zob. Steiger, 2025; Jurek, *Początki polskiego dokumentu*…, 2015, s. 73). Na ziemiach polskich notycje, nie miały takiego prestiżu jak niemieckie *libri traditionum*. W Polsce były to przede wszystkim prywatne notycje, którym nie przypisywano większego znaczenia prawnego czy dowodowego (Jurek, *Początki polskiego dokumentu*…, 2015, s. 73). Były

[5] Najstarszym zachowanym dokumentem jest dokument nadany przez Władysława I Hermana powstały między 1087 a 1095 rokiem, w Katedrze w Bambergu.
[6] W oryginale zachowany jest list Władysława Hermana do Bambergu, z księgi formularzowej zaś znany list biskupa krakowskiego do króla czeskiego Wratysława, oba z ok. 1090 r.
[7] „Dyplomatyka to nauka o dokumencie, ściślej biorąc o jego stronie formalnej, zewnętrznej a nie o wartości dokumentu jako źródła historycznego".

one mniej formalne i wykorzystywane głównie w codziennym obiegu, a ich tworzenie zakończyło się około połowy XIII w. (Kürbis, 1959, s. 70 cyt. za: Jurek, 2002*,* s. 2; Bielińska, 1967, s. 173).

Kolejnym, przełomowym etapem w procesie ewolucji dokumentowania rzeczywistości było wykształcenie dokumentu pieczętnego. Pieczęć usuwała podstawowy mankament wcześniejszych świadectw, jakim był brak należytego uwierzytelnienia (Jurek, *Początki polskiego dokumentu*…, 2015, s. 73). W Polsce dokument pieczętny pojawił się w połowie XII w., co było związane z działalnością nowych zakonów, w szczególności zakonu cystersów, których klasztory były obsadzane zazwyczaj przez obcokrajowców, którzy posiadali stosunkowo większą biegłość w korzystaniu z pisma (Jurek, 2002*,* s. 2; zob. również: Semkowicz, 1935, s. 30). W początkowym okresie trudno było jednak przypisywać dokumentom pieczętnym szczególną moc dowodową (zob. Jurek, *Początki polskiego dokumentu*…, 2015, s. 86). Jak zauważa W. Semkowicz, w tamtym czasie dokumenty oddziaływały raczej swoją formą zewnętrzną, która miała charakter uroczysty i wzbudzała powszechny respekt. Duże znaczenie miała stylizacja tekstu, a zwłaszcza pieczęć, na której często przedstawiano groźną postać zbrojnego władcy lub osoby duchownej (Semkowicz, 1935, s. 30). Na podstawie kronik z tamtego okresu można zauważyć, że dokumentom przypisywano wówczas niemal mistyczne, a wręcz magiczne właściwości. Charakterystycznym elementem były tzw. maledykcje (zob. Arct, 1916, s. 184)[8], czyli klauzule zawierające formuły groźby skierowane do osób zamierzających naruszyć treść dokumentu (Jurek, 2002, s. 3). Pieczęć zaś pełniła funkcję powszechnie zrozumiałego symbolu, świadczącego o autorytecie i znaczeniu osoby, która wystawiła dokument. Maledykcje były charakterystyczne dla wczesnego etapu rozwoju dyplomatyki, stanowiąc integralny element średniowiecznej praktyki dokumentacyjnej (Semkowicz, 1935, s. 31).

Od połowy XIII w. we wszystkich regionach ówczesnej Polski sukcesywnie wzrastała liczba wystawianych dokumentów, a ich forma stawała się coraz bardziej rozbudowana oraz zunifikowana (Maleczyński, 1951, s. 100 i n.; zob. również: Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 100 i n.). W owym czasie dokumenty zaczęły pełnić już funkcję potwierdzającą dokonanie czynności prawnej lub złożenia oświadczenia woli przez osobę, która je wystawiła i uwierzytelniła (Jurek, *Rozwój*

[8] Jak podaje M. Arct, „maledykcja" to złorzeczenie, przekleństwo.

dokumentu polskiego…, 2015, s. 100 i n.). Pierwsze reminiscencje wskazujące na to, że dokument osiągnął rangę dowodu w postępowaniu sądowym pochodzą z 1261 r.[9] (Jurek, 2002, s. 4). Najdalej idące przemiany w zakresie formy dokumentu widoczne były w sferze kościelnej, co wynikało z ogólnych przeobrażeń kościoła polskiego w XIII w. Rozległa jurysdykcja sądów kościelnych, oparta na prawie kanonicznym, sprzyjała upowszechnieniu dokumentu jako podstawowego środka utrwalania czynności prawnych (Vetulani, 1976, s. 95-114 cyt. za: Jurek, 2002, s. 5; zob. również: Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 139). Równocześnie wysoką pozycję zachowały dokumenty królewskie, stanowiące jedyną formę uwierzytelniania alienacji dóbr ziemskich (Jurek, 2002, s. 6).

Na przełomie XIII i XIV w., ustalony już status dokumentu królewskiego uległ zachwianiu w związku z walkami o zjednoczenie Królestwa (Jurek, *Rozwój*…, 2015, s. 139). Ograniczona dostępność monarchy sprawiła, że uprawnienia do wystawiania dokumentów w jego imieniu powierzono urzędnikom królewskim oraz starostom. Akty urzędowe nie od samego początku cieszyły się należytą powagą i społecznym zaufaniem (Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 140). Przez pewien czas autentyczność dokumentów budziła wątpliwości, zwłaszcza wobec utrzymywanego jeszcze przez władcę wymogu, aby czynności dotyczące alienacji dóbr były zatwierdzane wyłącznie dokumentami sygnowanymi jego imieniem (Jurek, 2002, s. 7). Dopiero w połowie XVI w. praktyka ta uległa zasadniczej zmianie – dokumenty wystawiane przez urzędników weszły do powszechnego obiegu, a ich moc prawna nie była już kwestionowana (Kuraś, 1971, s. 47)[10].

Choć proces zjednoczenia państwa nie miał większego wpływu na dokumentację kościelną, to XIV wiek przyniósł istotną zmianę w postaci upowszechnienia notariatu publicznego (Skupieński, 1997, s. 63-84), któremu prawo kanoniczne przypisywało najwyższą moc dowodową (Jurek, 2002, s. 9). Instytucja ta, ugruntowana w Polsce dzięki intensyfikacji kontaktów z kurią papieską, z końcem XIV w. stała się dominującym elementem dyplomatyki (szerzej na temat dyplomatyki kościelnej: Polak,

[9] W jednym z procesów zakon cystersów z Sulejowa przedłożył bullę papieską. Sąd wówczas nie uznał jej mocy dowodowej, ale zażądał dokumentu książęcego, jako jedynego uprawnionego świadectwa w sprawach o własności ziemi.

[10] O wysokiej randze dokumentu niech świadczy praktyka ofiarowywania pracownikom kancelarii królewskiej luksusowych podarków. Wszystko po to, aby za ich pomocą uzyskać wystawienie zgodnego z życzeniem dokumentu królewskiego.

2014, s. 11)[11]. Równolegle, istotnym elementem praktyki dokumentacyjnej pozostawały dokumenty prywatne, wystawiane przede wszystkim przez rycerstwo (Skupieński, 2013, s. 243-255; zob. również: Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 140). Dokumenty prywatne miały istotne znaczenie w sprawach dotyczących własności ziemskiej, w szczególności w zakresie poświadczania kontraktów lokacyjnych (Kuraś, 1971, s. 150-164; Łysiak, 1964, s. 45-66, cyt. za: Jurek, 2002, s. 10; zob. także: Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 139). Służyły regulowaniu stosunków związanych z zarządzaniem majątkiem lub osadnictwem, mogły być również wykorzystywane na potrzeby postępowań sądowych jako dowód w sprawie (Jurek, 2002, s. 10). Dokumenty prywatne znajdowały również zastosowanie w zakresie potwierdzania osobistych zobowiązań i umów, w formie tzw. skryptów dłużnych (Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 142). Skrypty te, funkcjonowały w obiegu prawnym na szeroką skalę, zaś pierwsze potwierdzania na piśmie zobowiązań dłużnych wobec Żydów pochodzą już z 1264 r. (Jurek, 2002, s. 10; Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 142). Wartość dowodowa dokumentu prywatnego była jednak stosunkowo łatwa do zakwestionowania. W przypadku konfrontacji z aktem wydanym przez organ publiczny tracił on na znaczeniu, ustępując dokumentom o wyższej randze prawnej (Jurek, 2002, s. 10). Coraz wyraźniej dostrzegalny był zresztą proces ograniczania znaczenia dokumentów prywatnych na rzecz dokumentów publicznych, wynikający z przekonania o ich mniejszej wartości dowodowej (Skupieński, 1999, s. 333-356). Walor dokumentu publicznego przypisywano dokumentom królewskim i biskupim, aktom starostów, sądów ziemskich i oficjałów biskupich, a także dokumentom notarialnym oraz komunalnym (Jurek, 2002, s. 10; zob. także: Kętrzyński, 1934, s. 129). Ich skuteczność dowodowa zależała od jurysdykcji sądu, jednak najwyższą moc zachowywały akty królewskie, uznawane za wiążące we wszystkich instancjach z uwagi na ich pochodzenie od monarchy oraz obawę przed ich podważaniem (Jurek, 2002, s. 12).

W XV w. dokument stał się powszechnie stosowanym i uznawanym środkiem dowodowym, a jego znaczenie podkreślała sama terminologia – w staropolszczyźnie określany jako „twardość" (Jurek, 2002, s. 13), symbolizował trwałość i moc

[11] Dyplomatyka (z łac. *diplomatica*) to nauka zajmująca się badaniem formy i treści wszelkich dokumentów, w szczególności średniowiecznych, oraz analizą ich funkcji prawnych. Zwrot „dyplomatyka kościelna" odnosi się do dziedziny badań nad dokumentami kościelnymi oraz sposobu ich sporządzania, przechowywania, autentyczności i znaczenia.

dowodową. Jednak pomimo przypisywanej mu mocy dowodowej, dokument nie wzbudzał w społeczeństwie (zwłaszcza w niższych kręgach) pełnego zaufania (Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 143). Nieufność wobec tej formy przekazu była na tyle silna, że obejmowała nie tylko dokumenty prywatne, ale również dokumenty królewskie, na dowód czego można podać przykład powszechnie panującej praktyki zabiegania u kolejnych władców o potwierdzenie przywilejów ich poprzedników (Jurek, 2002, s. 12; Maleczyński, 1951, s. 19). Panowało bowiem przekonanie, że stare dyplomy po śmierci wystawców traciły prawomocność (Kuraś, 1971, s. 20-21). W dalszym ciągu utrzymywała się też głęboka wiara w sprawczą (czy nawet *quasi*-magiczną) moc pisma zawartego w dokumencie (Jurek, *Rozwój dokumentu polskiego*…, 2015, s. 143). Pogląd ten dominował również w środowiskach intelektualnych. Tytułem przykładu można przywołać anegdotę, która mówiła o jednym z bakałarzy ówczesnego Uniwersytetu Krakowskiego, który posłużył się (podobno skutecznie) dokumentem notarialnym, by przenieść obciążającą go chorobę na pewnego Żyda (Kowalczyk, 1970, s. 79, cyt. za: Jurek, 2002, s. 14).

Jak wskazuje T. Jurek, w praktyce orzeczniczej większą wartość dowodową przypisywano wciąż tradycyjnym zeznaniom świadków niż dokumentom (Jurek, 2002, s. 14). Nie wynikało to jednak z niechęci wobec aktów pisemnych, lecz raczej z braku jasnych zasad określających ich status i moc dowodową. Dokument mimo rosnącego znaczenia, wciąż nie był traktowany jako bezwzględnie wiążący środek dowodowy, a jego wykorzystanie w postępowaniu sądowym pozostawało niejednolite (Tylus, 1999, s. 55, cyt. za: Jurek, 2002, s. 14)[12]. Ponadto, rozwinięty już w średniowiecznej Polsce proceder fałszowania dokumentów istotnie osłabiał ich wiarygodność. Fałszerze nie tylko ingerowali w treści istniejących dokumentów, ale również wykorzystywali instytucję transumptu – urzędowego odpisu dokumentu, który po potwierdzeniu uzyskiwał moc oryginału (szerzej na ten temat: Zgajewska-Rytelewska, 2018, s. 203)[13]. W takich warunkach oryginalne dokumenty mogły ulec zaginięciu, co w praktyce zdarzało się niezwykle często. Skala i złożoność metod fałszerskich wskazują na

[12] Jak podaje T. Jurek przykładowo sędziowie nie dysponowali żadnym mechanizmem umożliwiającym weryfikację autentyczności przedkładanych aktów, co rodziło trudności dowodowe (zwłaszcza w przypadku sprzecznych dokumentów). W takich przypadkach wiarę przyznawano zazwyczaj aktom wystawianym przez organy wyższej rangi, a w razie braku jednoznacznej hierarchii – dokumentom starszym.

[13] Wykorzystanie mechanizmu transumptu świadczy o dużej skuteczności i elastyczności fałszerzy w tworzeniu dokumentów pozornie autentycznych. Głównym celem tego procederu było szybkie i nielegalne uzyskanie korzyści majątkowych lub osobistych.

systematyczny i dobrze rozwinięty charakter tego procederu. Sam proces fałszowania cechował się rosnącym stopniem profesjonalizacji, a jego wykonawcy dostosowywali swoje działania do potrzeb i oczekiwań zleceniodawców (Zgajewska-Rytelewska, 2018, s. 203–204).

Ocena autentyczności dokumentów pozostawała problematyczna, a ich wiarygodność była często kwestionowana przez stronę przeciwną. W celu przeciwdziałania nadużyciom wprowadzono sankcje karne (szerzej na ten temat: Małecki, 1904, s. 2–21; zob. również: Wyrozumska, 1995, s. 103–104)[14]. Represjom tym towarzyszył rozwój technicznych środków zabezpieczających, mających na celu przeciwdziałanie fałszerstwom dokumentów (Zgajewska-Rytelewska, 2018, s. 210). Wprowadzano różnorodne mechanizmy ochronne, wśród których szczególne znaczenie miały pieczęcie doczepiane do podłoża dokumentu, stosowanie barwionego pergaminu, użycie kolorowych atramentów oraz rozbudowywane i zróżnicowane formy podpisów (Zgajewska-Rytelewska, 2018, s. 210). Środki te miały na celu nie tylko utrudnienie ingerencji w treść dokumentów, ale również zwiększenie ich rozpoznawalności i wiarygodności w obrocie prawnym. Weryfikacją autentyczności dokumentów królewskich zajmowali się zazwyczaj urzędnicy kancelarii monarszej. Znacznie większe trudności wiązały się natomiast z oceną wiarygodności dokumentów prywatnych, które nie podlegały jednolitym standardom kancelaryjnym (szerzej na ten temat: Jurek, 2002, s. 12).

W późnym średniowieczu (XIV- XV w.) pojawił się nowy rodzaj dokumentacji czynności prawnych. Były to księgi urzędowe i sądowe (Perzanowski, 1968, s. 153), które zyskały szerokie zastosowanie i stopniowo osiągnęły pełną moc dowodową. Zgodnie z zapisami, które odnaleźć można w Statusie warckim z 1422 r. księgi osiągnęły walor wiary publicznej co najmniej od początku XV w., zaś tzw. ekstrakty czyli odpisy

[14] Co do zasady, w miastach, przestępstwo fałszerstwa było zagrożone karą śmierci przez spalenie na stosie, jednak kara ta była orzekana rzadko i tylko w wyjątkowych przypadkach. Generalnie fałszowanie dokumentów spotykało się z wyjątkowo łagodnym traktowaniem ze strony wymiaru sprawiedliwości. Pomimo powszechnego przekonania, że to pieczęć przesądza o mocy dowodowej dokumentu, dyplomy z uszkodzonymi lub nawet całkowicie brakującymi pieczęciami nie stanowiły większego problemu. Kwestia fałszerstw dokumentów została poruszona m. in. przez A. Małeckiego, który wskazywał, że fałszerstwo było wprawdzie działaniem niezgodnym z prawem, lecz w pewnych przypadkach uzasadniane było koniecznością ochrony interesów instytucji, takich jak klasztory, które w przeciwnym razie mogłyby doznać poważnych strat. Dodatkowo, fałszerze mogli działać w przekonaniu o bezkarności, gdyż kancelarie książęce nie dysponowały skutecznymi narzędziami wykrywania i weryfikacji autentyczności dokumentów – brakowało zarówno brulionów wystawianych aktów, jak i systemu przechowywania ich odpisów lub duplikatów. Faktem jest słaby stopień zachowania dokumentów powstałych w średniowiecznej Polsce, co było konsekwencją przede wszystkim niedostatecznej troski o ich archiwizację.

z księgi, prawdopodobnie kilkadziesiąt lat później (Statut warcki z 1422 r., § 12, cyt. za: Jurek, 2002, s. 18; zob. także: Łosowski, 2015, s. 262). W następstwie rozwoju wpisów do ksiąg oraz wydawania ekstraktów, tradycyjny dokument pieczętny stopniowo tracił na znaczeniu. Jak wynika z zachowanych źródeł, „przewaga ksiąg nad dokumentami pieczętnymi była wszak oczywista" (Jurek, 2002, s. 18), gdyż stanowiły one trwalszy i bardziej wiarygodny nośnik informacji. Wpis do ksiąg urzędowych był też tańszy i łatwiej dostępny (ustalona dla całej Polski opłata wynosiła 1 grosz od każdego wpisu i każdego ekstraktu – por. Łysiak, Roman, 1958, s. 133 – natomiast koszt za sporządzenie dokumentu wynosił co najmniej 12 groszy – Jurek, 2002, s. 16–17). Tradycyjny dokument pieczętny oczywiście nie został całkowicie wyeliminowany z obrotu prawnego (Łosowski, 2015, s. 289). W ograniczonym zakresie, ale jednak funkcjonowały wciąż dokumenty królewskie oraz biskupie. Jednak z przyczyn pragmatycznych, takich jak większa dostępność, niższe koszty i krótszy czas sporządzania, zostały one zastąpione przez wpisy do ksiąg i ekstrakty (Jurek, 2002, s. 16-17).

W XVI w. dokument definiowano jako pismo, akt urzędowy. Równocześnie słowo „dokument" funkcjonowało także w znaczeniu określonego dowodu, potwierdzenia, udowodnienia prawdziwości określonego faktu (Knapisz, 1971, s. 281). W XVIII w. dyplomatykę uważano już za integralną część prawa, co również miało bezpośredni wpływ na sposób postrzegania dokumentu. W tamtym czasie panowało przekonanie, że każdy dokument zostaje sporządzony wyłącznie w celu uregulowania stosunków prawnych. W tym kontekście H. Bresslau określał dokument jako każde pismo, ujęte w pewną stałą konwencję, jaka zmienia się jedynie stosownie do danej epoki i terytorium, a ma służyć jako świadectwo zaszłej czynności prawnej (Bresslau, 1912-1932, s. 1). W podobnym tonie wypowiadali się m. in. S. Kętrzyński oraz W. Semkowicz (Kętrzyński, 1934, s. 49; Semkowicz, 1935, s. 6). Pojęcie dokumentu w tym znaczeniu odnosiło się niewątpliwie tylko do dokumentów sensu *stricto,* czyli tych, które spełniały określone wymogi formalne oraz posiadały walor dowodowy (Maleczyński, 1951, s. 8). Jednakże, jak słusznie zauważył K. Maleczyński, zaproponowana definicja pomijała szereg dokumentów, które choć nie wpisują się w krąg dokumentów sensu *stricto* to również są dokumentami (listy, rachunki, protokoły, mandaty czy księgi sądowe). Dokumenty te, również pozostawały przedmiotem badań dyplomatycznych ze względu na ich podobieństwo w zakresie treści lub formy do dokumentów sensu *stricto.* Z tego też względu w niemieckiej nauce dyplomatycznej,

pojawiło się dążenie do rozszerzenia definicji dokumentu na wszystkie rodzaje źródeł, eliminując przy tym całkowicie uwzględnianie motywów, które towarzyszyły powstawaniu dokumentów. Próbę tę podjęli m.in. R. Heuberger w 1921 r. (Heuberger, 1921, s. 2-3) oraz H. Steinacker w 1927 r. (Steinacker, 1927, s. 3). Opracowana przez nich definicja dokumentu (bazująca na szerokiej analizie źródeł dokumentarnych starożytności i wczesnego średniowiecza), uwzględniała także badania nad teorią dokumentu. W tym najszerszym znaczeniu termin „dokument" określał każde pisemne oświadczenie, które w różny sposób służyło powstawaniu, udowodnieniu lub wykonywaniu uprawnień, a jednocześnie posiadało określone, wynikające z porządku prawnego i kulturowego danego kraju, cechy wewnętrzne i zewnętrzne, zmieniające się stosownie do czasu i miejsca jego sporządzenia. Mimo starań przedstawicieli dyplomatyki niemieckiej również ta definicja okazała się nie być doskonała. Zasadniczym ograniczeniem był normy prawne i zwyczajowe właściwe dla określonego terytorium. W konsekwencji, oświadczenie pisemne, które w jednym kraju było uznawane za dokument, w innym państwie mogło być już traktowane jako pozbawione mocy prawnej (por. Maleczyński, 1951, s. 9). Definicja ukształtowana przez R. Heubergera oraz H. Steinackera z niewielkimi modyfikacjami przyjęła się w nauce polskiej dyplomatyki (por. Maleczyński, 1935, s. 5; Mikucki, 1934, s. 1, cyt. za: Maleczyński, 1951, s. 9). Cytując za K. Maleczyńskim: „Z podanej wyżej definicji wynika niewątpliwie trojaki charakter dokumentu. Może on mianowicie sam stwarzać nowy stan prawny (akt darowizny, sprzedaży, zamiany, pożyczki, itp.), może być tylko środkiem dowodowym przed sądem (np. pisemne zeznanie stron na okoliczność, iż w jakiejś czynności prawnej brały udział), wreszcie może służyć do przenoszenia uprawnień z jednej osoby na drugą (skrypt dłużny, weksel, kupon akcji, bilet kolejowy, znaczek pocztowy itp.). Zarówno książę nadający nieruchomość klasztorowi czy biskup poświęcający nowy kościół, czy kupiec zaciągający pożyczkę na swe towary, czy wreszcie urzędnik sądowy protokołujący zeznania świadków, jeśli tylko wystawią pisemne oświadczenia przy użyciu przepisanych formuł, wystawiają tym samym dokument" (por. Maleczyński, 1951, s. 9).

W kontekście dotychczasowych rozważań nad dokumentem, zasadne jest również zwrócenie szczególnej uwagi na dokument urzędowy. Abstrahując od rozległej tradycji polskiej dyplomatyki, analiza zostanie ograniczona do źródeł prawa świeckiego oraz regulacji obowiązujących od końca XIX wieku, które stanowią bezpośrednią podstawę współczesnych ujęć normatywnych instytucji dokumentu urzędowego. I tak, J.

Schönman w 1890 r. w pracy pt. *O dowodach w prawie cywilnym obowiązującym w Królestwie Polskim* o dokumencie urzędowym pisał następująco: „Akty urzędowe noszą w sobie znamię wiary publicznej jako sporządzone pod powagą urzędu do tej czynności upoważnionego. Dla egzystencji aktu urzędowego tak ogółem jak i w ścisłym znaczeniu niezbędny jest: udział urzędnika publicznego, jego właściwość tak co do miejsca sporządzenia czynności jak i co do faktu mającego być poświadczonym oraz jego zdolność w znaczeniu prawnym" (Schönman, 1890, s. 79). Odnosząc się do pierwszego warunku, za czasów Królestwa Polskiego, ówczesna ustawa postępowania cywilnego z 1864 r. (cyt. dalej jako: „u.p.c.") do urzędników upoważnionych do wystawiania dokumentów urzędowych zaliczała wyłącznie notariuszy. Zgodnie z 476 u.p.c. notariusze zostali zdefiniowani jako urzędnicy publiczni upoważnieni do: „przyjmowania wszelkiego rodzaju aktów dobrej woli, którym strony chcą nadać cechę autentyczności i datę pewną do dokonania poświadczeń, do przyjmowania od osób prywatnych dokumentów na przechowanie, do sporządzenia czynności przewidzianych w ustawie o postępowaniach cywilnych, wreszcie do wydawania wypisów i kopii aktów" (Schönman, 1890, s. 79). Obowiązujący wówczas kodeks przewidywał również sytuacje szczególne, w których dopuszczano możliwość sporządzania aktów (będących aktami urzędowymi) przez innych niż notariusze urzędników. Dotyczyło to m.in. urzędników stanu cywilnego dla aktów wymienionych w art. 71-142 u.p.c., sekretarzy wydziałów hipotecznych dla wniosków w księgach hipotecznych, komorników sądowych dla spisów inwentarzy i protokołów zaofiarowania i zaznaczenia (art. 1780 u.p.c.), sekretarzy kancelarii sądów okręgowych dla deklaracji przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1750 u.p.c.) oraz dla deklaracji zrzeczenia się spadku (art. 1758 u.p.c.) (Schönman, 1980, s. 79). Ówczesna, carska ustawa postępowania cywilnego – podobnie jak i dzisiejsze ustawy procesowe – nie dostarczała jasnej definicji dokumentu urzędowego.

Takie wyjaśnienie precyzyjnie określał natomiast Kodeks Napoleona, który w art. 1317 akt urzędowy określał jako taki akt „który został sporządzony przez urzędnika publicznego mającego prawo działania w miejscu gdzie akt był spisany i z uroczystościami wymaganymi"[15]. Z kolejnych artykułów tego aktu normatywnego wynika także, że jeżeli urzędnik sporządzający dokument urzędowy był nieprzyzwoity,

[15] Tekst Kodeksu Napoleona oparty na wydaniu Drukarni Księży Piiarów Warszawskich z 1808 r., które zgodnie z art. 1 ustawy przechodniej z 10.10.1809 r. (Dz.P.K.W.1809.2.14.84) było urzędowym tekstem Kodeksu Napoleona w języku polskim, el/LEX.

niezdatny do sporządzenia tego dokumentu lub nastąpiło uchybienie co do formy dokumentu, wówczas jest to dokument wyłącznie prywatny – o ile podpisały się pod nim strony (art. 1318). Akt urzędowy nadawał zupełną wiarę umowie, która w danym dokumencie została zawarta – między stronami kontraktującymi oraz ich spadkobiercami (art. 1319). Kodeks Napoleona dopuszczał również przeprowadzenie przeciwdowodu wobec prawdziwości dokumentu urzędowego, wskazując, że w przypadku oskarżeń o jego sfałszowanie wykonanie aktu zostanie zawieszone do momentu rozstrzygnięcia sprawy.

W monografii M. Kabata pochodzącej z 1882 pt. *O dowodach w procesie cywilnym z uwzględnieniem nowszych reform ustawodawczych* o dokumentach urzędowych, nazywanych wówczas publicznymi, autor ten pisał następująco: „Dokument zowie się publicznym (pismem publicznym, aktem urzędowym) jeżeli sporządzony został przez urzędnika publicznego w granicach jego władzy urzędowej z zachowaniem formalności prawnych". Za urzędnika uważany był ten, kto na mocy bezpośredniego lub pośredniego zlecenia publicznego, związany lub niezwiązany przysięgą, sprawował czynności rządowe (Kabat, 1882, s. 106). Nietrudno dostrzec, że przedstawiona definicja w istotnych elementach koresponduje z aktualnym ujęciem dokumentu urzędowego zawartym w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w Kodeksie postępowania cywilnego.

W *Słowniku języka polskiego* z 1807 r. autorstwa B. S. Linde zdefiniowano słowo „dokument", jako pismo urzędowe stwierdzające ustanowienie w interesach obopólnych między obywatelami, inaczej skrypt, list, instrument, papier prawny, dowód pisemny (Linde, 1994, s. 473).

Współczesny *Uniwersalny słownik języka polskiego*, oprócz stwierdzenia, że dokument to „pismo urzędowe, akt spisany w celu stwierdzenia jakiejś okoliczności, zawarcia umowy o coś, zobowiązania do czegoś, informowania o czymś", wskazuje dodatkowo, że może to być również dowód stwierdzający tożsamość, np. dowód osobisty, legitymacja, paszport (Dubisz, 2007, s. 647). Dokument w potocznym znaczeniu pełni zatem nie tylko funkcję dowodową i urzędową, ale w pierwszej kolejności funkcję przekonywania o prawdziwości lub słuszności wszystkich twierdzeń.

Słownik wyrazów obcych pod red. J. Tokarskiego, podaje, że dokument to:

1) zaświadczenia na piśmie, pisemny ślad czynności prawnej,

2) przedmiot będący dowodem, stwierdzający prawdziwość określonych okoliczności, faktów, stanów, każdy przedmiot służący do udowodnienia prawdziwości twierdzeń formułowanych w toku badań naukowych,
3) dowód stwierdzający tożsamość (Tokarski, 1980, s. 156).

Inne, wcześniejsze słowniki języka polskiego także potwierdzają szerokie rozumienie pojęcia dokumentu w języku powszechnym. Według *Słownika języka polskiego* z 1900 r. dokumentem są wszelkie przedmioty, które stwierdzają prawdziwość czegoś, a także dowody czynne („już w młodości dawał wiadome dokumenty gorliwej miłości") oraz zapewnienia i wyznania („powiedz mi panna szczerym dokumentem") (Karłowicz, Kryński, Niedźwiedzki, 1900, s. 496).

Począwszy od drugiej połowy XX w. definicje encyklopedyczne dokumentu zaczęły uwzględniać nowe kryteria klasyfikacyjne. Świadczyć o tym może m.in. definicja dokumentu, którą można odnaleźć w *Słowniku terminologicznym informacji naukowej*. Słownik ten, określa dokument jako utrwalony wyraz myśli ludzkiej w postaci graficznej, audialnej lub audiowizualnej (Dembowska, 1979, s. 38).

W *Wielkiej Encyklopedii Powszechnej* z 1964 r. jako objaśnienie hasła „dokument" autor definicji podaje: „każdy przedmiot materialny, który wyraża myśl ludzką lub służy udowodnieniu prawdziwości twierdzeń sformułowanych w toku badań naukowych" (Marciniak, 1964, s. 612).

W *Encyklopedii popularnej PWN*, dokument został zdefiniowany jako: „każdy przedmiot materialny, który wyraża myśl ludzką lub służy do udowodnienia prawdziwości formułowanych stwierdzeń, lub przedmiot stanowiący dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności, która może mieć znaczenie prawne" (*Encyklopedia*…, 2010, s. 410).

W znaczeniu podawanym przez polską *Wikipedię* dokument to „rzeczowe świadectwo jakiegoś zjawiska sporządzone we właściwej dla danego czasu i miejsca formie" (zob. https://pl.wikipedia.org/wiki/Dokument, 2025).

W słownikach języków obcych z kolei, słowo „dokument" wiązane jest zazwyczaj słownikowo z pismem, choć pojawiają się wyjątki. W *The Oxford Encyclopedic English Dictionary* z 1991 r. dokument zdefiniowano jako: „*Piece of written or printed matter that provides a record or evidence or events, an agreement, ownership, identification*" (dokument pisemny lub drukowany, który stanowi zapis lub dowód zdarzeń, umowy, własności albo tożsamości) (Hawkins, Allen, 1991, s. 421). Natomiast w *The Oxford Reference Dictionary* jako: *n. a thing, especially a title-deed, writing or inscription, that*

provides a record or evidence (przedmiot, w szczególności akt własności, pismo bądź zapis, służący jako zapis lub dowód) (Hawkins, 1986, s. 239). We francuskim słowniku prawa definiuje się dokument jako „*Ecrit contenant un element de preuve ou d'information”* (dokument pisemny, który zawiera element dowodowy bądź informacyjny) (*Vocabulaire*…, 2018, s. 279), natomiast w słowniku języka niemieckiego *Duden*, jako: „»*amtliches*«; *Schriftstück, durch das etwas beglaubigt oder bestätigt wird; Dokument mit Rechtskraft”,* (»urzędowe« pismo, którym coś zostaje uwierzytelnione lub potwierdzone; dokument o mocy prawnej) (Duden Online. Deutsches…, 2025).

Wszystkie wyżej przytoczone definicje – jakkolwiek uniwersalne – rozpatrują istotę dokumentu w zależności od przypisywanego mu znaczenia. Truizmem jest stwierdzenie, że słowo dokument ma wiele znaczeń, natomiast taki wniosek na podstawie przeprowadzonej analizy należy wysnuć. W ujęciu potocznym, a zarazem ponadczasowym, dokument postrzegany jest przede wszystkim jako nośnik treści, który potwierdza, poświadcza bądź wskazuje na określone fakty, okoliczności czy nawet stany emocjonalne, przy czym nie muszą one posiadać znaczenia prawnego (Czaplicki, 2016, s. 4). W szerszym rozumieniu dokumentem może być zarówno każdy środek dowodowy odnoszący się do określonego zdarzenia, jak i samo zdarzenie, jeżeli pełni funkcję dowodową lub ma charakter świadectwa. Warto jednocześnie zauważyć, że podczas gdy w języku prawniczym wyraźnie odróżnia się pojęcie „dokumentu” od pojęcia „dowodu”, to w języku codziennym oba te terminy bywają stosowane zamiennie (Czaplicki, 2016, s. 4). Wiele definicji dokumentu operuje sformułowaniem „przedmiot będący dowodem” (Czaplicki, 2016, s. 4), jednak taka kwalifikacja stanowi pewne uproszczenie w kontekście rozważań terminologicznych, ponieważ rola dokumentu nie musi ograniczać się wyłącznie do funkcji dowodowej.

Ze słowem „dokument” związany jest czasownik „dokumentować” oraz rzeczownik „dokumentacja”. Ten pierwszy oznacza „zbierać i prezentować dokumenty na potwierdzenie jakichś faktów lub tez, potwierdzać, zaświadczać” (zob. https://sjp.pl/dokumentować, 2025). Dokumentacja to z kolei „zbiór dokumentów, dowodów, materiałów źródłowych, wykazanie czegoś na podstawie dokumentów” (zob. https://sjp.pl/dokumentacja, 2025). Zachowana komplementarność definicji pozwala zatem na możliwie szerokie rozumienie samego słowa „dokument”.

Termin dokument, należy do tych, których rozumienie różni się od znaczenia, jakie nadaje się im w języku powszechnym oraz w poszczególnych dziedzinach nauki.

Odnosząc się do perspektywy historycznej, ale też współczesnej, terminowi „dokument" nie da się przypisać jednego desygnatu pojęciowego ani w języku potocznym, ani w terminologii ogólnonaukowej, ani też w samym języku prawniczym. Sens dokumentu zależy przy tym nie tylko od tego, w jakim języku jest używany, ale również od konkretnego kontekstu.

We wszystkich podawanych definicjach źródłowych dokumentu, najsilniej jednak eksponowany jest kontekst prawny. Nie ulega wątpliwości, że dokument najmocniej skorelowany pozostaje z prawem i to na tej płaszczyźnie odgrywa najważniejszą rolę. Nie dziwi zatem, że w powszechnej świadomości pojęcie dokumentu kojarzy się przede wszystkim z pismem o „wydźwięku" prawnym. Jak zresztą zauważył Z. Kegel: „dokument jest pojęciem prawnym i tylko dzięki prawu ma rację bytu" (Kegel, 1973, s. 31).

Dokument postrzegany jest w głównej mierze jako pojęcie prawne, przy czym w terminologii prawniczej samo pojęcie „dokument" występuje rzadko. Zazwyczaj przepisy prawa operują dwoma zasadniczymi rodzajami dokumentu: dokumentem urzędowym i dokumentem prywatnym. Przy czym – na co uwagę zwrócił m.in. K. Knoppek – „w aktach prawnych występują również dość liczne paralelne określenia dotyczące dokumentu, takie jak: pismo, papier wartościowy, pokwitowanie, oświadczenie, zaświadczenie, akt notarialny, testament" (Knoppek, 1993, s. 17). Wszystkie wymienione dokumenty można jednak zasadniczo zakwalifikować do jednej z dwóch kategorii: dokumentów urzędowych lub dokumentów prywatnych.

Powszechność wykorzystania dokumentów w obrocie prawnym, która występuje przede wszystkim za sprawą obowiązywania w szerokim zakresie zasady pisemności w prawie proceduralnym sprawia, że poprawne zdefiniowanie pojęcia dokument może okazać się trudne. Krąg desygnatów terminu dokument jest bowiem bardzo szeroki. Właściwe zdefiniowanie słowa dokument jest determinowane przede wszystkim funkcją jaką pojęcie te ma realizować na konkretnej płaszczyźnie prawnej oraz poczynieniem ustaleń co do odpowiedniego kontekstu prawnego.

Z mnogością definicji dokumentu na płaszczyźnie prawnej wiąże się różne rozumienie tego pojęcia w zależności od gałęzi prawa. Próbę dokonania ogólnej charakterystyki dokumentu w znaczeniu prawnym, należy poprzedzić nawiązaniem do definicji encyklopedycznych i słownikowych. W doktrynie prawa temat ten stanowił przedmiot intensywnych rozważań, co zaowocowało wypracowaniem wielu definicji

tego pojęcia. Wszystkie poniżej przytoczone definicje stawiają jednak akcent na odmienne elementy.

Pierwsza kategoria definicji dokumentu stawia w centrum zainteresowania dokument jako przedmiot który wyraża pewną myśl, niezależnie od jego formy materialnej oraz sposobu w jaki została ona utrwalona. W tym rozumieniu dokument nie musi przybierać formy pisma. Jeżeli jednak zostaje sporządzony w postaci pisemnej, nie jest konieczne, aby był opatrzony podpisem (Allerhand, 1932).

Wśród przedstawicieli doktryny wyraźnie większą aprobatą cieszy się kategoria druga, w ramach której dominuje pogląd, iż dokument stanowi jedynie taki przedmiot, na którym została ucieleśniona myśl ludzka poprzez pismo (tak m.in. Kruszelnicki, 1938, s. 334; Knapp, 1965-1966, s. 26; Broniewicz, 1983, s. 180-181; Ereciński, 1985, s. 75; Kaczmarek, 2008, s. 248 i n.; K. Knoppek, 1993, s. 35 i n.). W ich ocenie, o dokumencie mówić można wyłącznie wówczas, gdy uzewnętrznienie określonej myśli lub wiadomości następuje wyłącznie poprzez pismo (warstwę tekstową). Rzeczy utrwalające spostrzeżenia w inny sposób niż poprzez pismo (plany, rysunki, fotografie), mogą być dowodami, przy czym nie są to dokumenty w znaczeniu prawnym *sensu stricto* (Knapp, 1965–1966, s. 26). Na korelacji dokumentu z pismem koncentruje się m.in. definicja zaproponowana przez M. Richtera. Autor ten, za dokument uważał każdy przedmiot poświadczający zaistniały fakt, pod warunkiem, że został on wyrażony przy użyciu pisma (Richter, 1933 s. 196). Podobne podejście prezentował E. Waśkowski, który przypisując zasadnicze znaczenie formie pisemnej, wskazywał zarazem, że dokumentem może być każdy przedmiot zawierający treść odnoszącą się do faktów, o ile została ona utrwalona za pomocą znaków pisemnych (Waśkowski, 1932, s. 225). Walor pisemności dokumentu w swojej definicji akcentował także S. Kruszelnicki. Dokument ujmował jako „przedmiot, na którym drogą pisemną ucieleśniona jest myśl ludzka" (Kruszelnicki, 1938, s. 334, cyt. za: B. Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. I; podobne stanowisko jest akcentowane w prawniczej literaturze zagranicznej: Rosenberg, Schwab, 1977, s. 659-660; Fasching, 1984, s. 451 oraz krajowej: Knoppek, 1993, s. 35; Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 1). Zbliżone stanowisko w zakresie definicji dokumentu prezentowali także m.in. J.J. Litauer (1937, s. 17) oraz W. Siedlecki (1972, s. 267). W ich pojęciu, dokument powinien mieć formę pisemną, zawierać wyrażoną znakami pisarskimi treść odnoszącą się do faktów i być opatrzony podpisem wystawcy. Brak podpisu uniemożliwiał uznanie pisma za dokument. W doktrynie podkreślano także, że choć istotą dokumentu jest pisemne wyrażenie

określonej treści, to już materiał oraz technika jego utrwalenia mają charakter wtórny (podobnie: Resich, 1987, s. 198; Ereciński, 1985, s.77; tak również w nowszej literaturze m. in.: Górska, 2007, rozdz. II; Knoppek, 2016, teza 3; Szostek, 2012, rozdz. I; Broniewicz, 2006, s. 122). Materiałem tym może być zatem nie tylko papier, ale także płótno, kamień, metal itp. (Waligórski, 1947, s. 403)[16].

Zauważyć należy, że główna oś rozbieżności pomiędzy wszystkimi definicjami dokumentu formułowanymi przez doktrynę koncentruje się przede wszystkim wokół materiału oraz techniki, czyli sposobów utrwalenia dokumentu. W literaturze lat 30. i 40. XX w. autorzy skłaniali się ku liberalnej definicji dokumentu zaliczając do tego katalogu - co do zasady - wszelkie przedmioty ruchome zawierające określoną treść (przedstawicielem tego nurtu był przede wszystkim. in. M. Allerhand) (Allerhand, 1932, s. 283; zob. także: Miszewski, 1946, s. 134). Nowsza literatura przedmiotu (lata 90. XX w.) formułuje z kolei bardziej konserwatywne wnioski na temat dokumentu, identyfikując go jedynie z tymi przedmiotami, które zostały sporządzone i utrwalone w postaci pisemnej (Knoppek, 1993, s. 32). Współczesne ujęcie tego terminu w nauce prawa wskazuje na wyraźny powrót do liberalnej koncepcji, w której dokument nie ogranicza się wyłącznie do warstwy tekstowej, ale obejmuje w zasadzie wszystko, co zawiera treść, w tym nagrania audio, video i audio-video (Goździaszek, 2019, s. 50).

Różnorodność definicji dokumentu implikuje potrzebę podsumowania rozważań dotyczących jego warstwy treściowej, w odniesieniu do której w doktrynie wykształciły się dwa zasadnicze ujęcia. Szerokie rozumienie dokumentu (pierwsze ujęcie) obejmuje każdy nośnik utrwalający myśl ludzką, bez względu na sposób jej zapisu czy też użycie języka pisanego (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 151). W drugim, wąskim ujęciu, dokumentem pozostaje tylko taki przedmiot, na którym wypowiedź została zapisana w postaci graficznych znaków pisma (Górska, 2007, rozdz. II). Zdecydowana większość dokumentów, którym można przypisać znaczenie prawne, spełnia kryteria definicji w wąskim ujęciu (Knoppek, 1993, s. 35), co przesądza o przyjęciu tej perspektywy jako podstawy rozważań w niniejszej pracy doktorskiej.

Autorka, prowadząc analizę w obszarze badanej problematyki, jako najbardziej uniwersalną definicję dokumentu o znaczeniu prawnym uznała tę zaprezentowaną przez K. Knoppka (Knoppek, 1993, s. 35). Autor ten charakteryzuje pojęcie dokumentu jako

[16] Odmienne stanowisko dominuje w nowszej literaturze, gdzie zdecydowana większość przedstawicieli doktryny jako materiał do powstania dokumentu uważa jedynie papier (nośniki elektroniczne pozostają odrębną kategorią). Tak m.in.: Knoppek, 1993, s. 18; Marszałkowska-Krześ, 2010, s. 347 i n.

„wyrażoną na piśmie w jakimkolwiek języku stosowanym, myśl ludzką opatrzoną podpisem wystawcy, uzewnętrznioną w sposób trwały, nadający się do uwielokrotnienia oraz – przynajmniej formalnie do zastosowania w postępowaniu […]" (Knoppek, 1993, s. 35). Zgodnie z powyżej zaprezentowaną definicją, relewantne cechy dokumentu, któremu można przypisać znaczenie prawne obejmują minimum: treść, materiał, oraz myśl ludzką, którą każdorazowo będzie oświadczenie woli lub oświadczenie wiedzy. Podpis natomiast nie jest elementem, który konstytuuje dokument co do zasady. Podpis na dokumencie wywiera wyłącznie wpływ na określenie rodzaju danego dokumentu oraz przypisanie mu określonej mocy dowodowej. W ocenie autorki, przyjęta definicja w największym stopniu odpowiada wymaganiom prawnym, ponieważ uwzględnia wszystkie zasadnicze aspekty istotne z perspektywy normatywnej. Jednocześnie w sposób najbardziej precyzyjny systematyzuje pojęcie dokumentu, uwzględniając jego elementy konstytutywne. Wartość definicji K. Knoppka tkwi w jej uniwersalnym charakterze, gdyż nie wiąże dokumentu z określonym nośnikiem, co czyni ją nadal adekwatną wobec realiów prawnych XXI w., w których dokument nie musi być utrwalony wyłącznie na nośniku papierowym. Koncepcja ta, mimo że sformułowana w latach 90. XX w., pozostaje zgodna z aktualnymi standardami nauki prawa. Współcześnie dokumentem jest każdy nośnik informacji, co znajduje odzwierciedlenie w koncepcji B. Kaczmarek-Templin, podkreślającej konieczność szerokiej interpretacji tego pojęcia. W szczególności zwraca ona uwagę na różnorodne metody gromadzenia oraz przechowywania treści dokumentów, wykraczające poza tradycyjną postać papierową, ze szczególnym uwzględnieniem zapisu elektronicznego. W jej ocenie, taka koncepcja byłaby zgodna z uwzględnieniem rozwoju techniki i dostosowaniem do niej przepisów prawnych (Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. I). B. Kaczmarek-Templin jako jedna z pierwszych[17] słusznie dostrzegła niewątpliwą transformację dokumentu, która dokonała się wraz z rozwojem stanu techniki. Nie można bowiem stracić z pola widzenia faktu, że prawdziwy przełom w identyfikowaniu oraz definiowaniu dokumentu nastąpił wraz z pojawieniem się elektronicznej formy zapisu.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że z dokumentem mamy do czynienia, jeżeli zachodzi koniunkcja łącznie dwóch elementów. Pierwszy z nich to przedmiot. Dokument istnieje jedynie wówczas, gdy jego treść zostaje utrwalona

[17] W podobnym czasie na temat transformacji postaci dokumenty pisał D. Szostek w monografii pt. *Nowe ujęcie dokumentu w polskim prawie prywatnym ze szczególnym uwzględnieniem dokumentu w postaci elektronicznej*, el/Legalis 2012.

na określonym przedmiocie. Pojęcia „przedmiot" nie należy jednak utożsamiać z „materiałem", którego zakres znaczeniowy jest węższy. Dokument należy traktować jako przedmiot – konkretną rzecz, która może być fizycznie posiadana (np. w postaci papierowej kopii dokumentu) albo cyfrowo przechowywana (np. plik PDF na dysku komputera). Materiał odnosi się natomiast jedynie do sposobu wykonania danego przedmiotu (dokumentu).

Drugim konstytutywnym elementem jest treść dokumentu materializująca się w wyrażeniu określonej myśli ludzkiej, która powinna być przedstawiona za pomocą odpowiednich i powszechnie rozumianych znaków graficznych. Do wyżej wymienionych można zaliczyć z całą pewnością alfabet, cyfry, czy też znaki specjalne, jak również rysunki i plany techniczne (Górska, 2007, rozdz. II).

Inne elementy dokumentu takie jak podpis jego wystawcy kształtują jego wartość dowodową, stanowiąc warunek przyznania dokumentowi statusu dokumentu urzędowego. Nie determinują one jednak samego bytu dokumentu jako takiego (por. Szostek, 2012, rozdz. I). Treść dokumentu powinna zostać utrwalona na konkretnym nośniku (przedmiocie). Utrwalenie treści oznacza jej zapis w sposób umożliwiający wielokrotne odtwarzanie, prezentowanie jej w przyszłości w niezmienionej formie (Ereciński, 1985, s. 77).

1.2. Definicja dokumentu i jego charakterystyka w prawie materialnym i procesowym

Dokument to pojęcie znane wszystkim gałęziom prawa. Dotyczy zarówno prawa publicznego jak i prywatnego, w tym także tzw. kompleksowych gałęzi prawa. W każdej z tych dziedzin dokument spełnia określone role i jest definiowany w zależności od konkretnego kontekstu. W postępowaniu cywilnym i administracyjnym pojęcie dokumentu wyodrębniane jest głównie ze względu na konieczność przypisania mu określonej mocy dowodowej (Ochman, 2009, s. 21). Natomiast w postępowaniu karnym dokument jest traktowany przede wszystkim jako dowód rzeczowy (Ochman, 2009, s. 21). Zważywszy na szeroki zakres znaczeniowy pojęcia dokumentu, a także zróżnicowane funkcje jakie pełni na gruncie każdej z wyżej wymienionych procedur, ujednolicenie terminologii w tym zakresie wydaje się niemożliwe (Kwiatek, 2020, s. 30).

Badanie pojęcia „dokument” zostało zawężone do gałęzi prawa tzw. „głównego nurtu” tj. prawa cywilnego, karnego i administracyjnego. Tak przeprowadzona analiza wydaje się bowiem wystarczająca z punktu widzenia problemu badawczego postawionego w niniejszej pracy. W systemie prawa dokument najmocniej „rezonuje” w obrocie cywilnoprawnym oraz w zakresie działalności organów administracji publicznej. Jako najczęściej stosowany dowód w postępowaniu administracyjnym dokument stanowi podstawę rozstrzygnięcia w zakresie uprawnień i obowiązków stron, kształtowanych decyzjami organów administracyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje także kwestia zapewnienia dokumentom należytej ochrony oraz zabezpieczenia dóbr prawnych, które wiążą się z dokumentami, co z kolei łączy się z gałęzią prawa karnego.

Dokument w niniejszej pracy został scharakteryzowany na tle przepisów prawa materialnego i procesowego, a główna oś charakterystyki koncentruje się wokół podziału dokumentów ze względu na źródło ich wytworzenia, pozwalającym dokonać rozgraniczenia na dokumenty prywatne i urzędowe. Termin „dokument” odnosi się do tych samych kategorii przedmiotów zarówno w prawie materialnym, jak i procesowym, jednak jego znaczenie w obu tych obszarach jest odmienne (Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. I). W prawie materialnym akcentowana jest przede wszystkim rola dokumentu jako formy czynności prawnej (prowadzącej do złożenia oświadczenia woli lub wiedzy). Natomiast w prawie procesowym dokument pełni funkcję środka dowodowego. Jak trafnie zauważa B. Kaczmarek-Templin, o ile w kontekście procesowym znaczenie przypisuje się głównie warstwie faktograficznej dokumentu, to w ujęciu materialnym istotne są następstwa prawne jego sporządzenia (Pilich, 2009, s. 62–63, cyt. za: Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. I).

Pojęcie dokumentu, nawet przy zachowaniu najwyższej precyzji treści prawnej i jej dostosowywaniu do rzeczywistych warunków stanowionego prawa, powinno być oceniane przez pryzmat wyrażeń ustawowych znajdujących się w obowiązujących aktach normatywnych. Konieczność przeanalizowania charakteru i struktury przepisów z różnych dziedzin prawa mających za przedmiot dokumenty niewątpliwie pomoże wyciągnąć z tej analizy wnioski, mogące pomóc we właściwy sposób zinterpretować relewantne przymioty i charakterystyczne cechy dokumentu urzędowego.

Definicje dokumentu prezentowane są jedynie w ustawach materialnoprawnych. Wniosek ten dotyczy m.in. ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), ustawy o dokumentach publicznych, czy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Akty

normatywne o charakterze prawnoprocesowym wskazują jedynie, którym dokumentom została przyznana większa moc dowodowa oraz określają przesłanki kwalifikacji takich dokumentów. Ich rola w postępowaniu ma jednak charakter wyłącznie pomocniczy, co potwierdził też SN w wyroku z 3.03.2011 r., V KK 311/10 (OSNKW 2001/6, poz. 52): „określony przedmiot nie musi wyczerpywać pojęcia dokumentu w znaczeniu materialnoprawnym, aby służyć za dowód z dokumentu w procesie". Stanowisko to zostało powtórzone m. in. w wyroku SN z 18.02.2015 r., I CSK 107/14 (OSNC-ZD 2016/B, poz. 35).

1.2.1. Dokument w prawie cywilnym

Na gruncie przepisów prawa cywilnego definicja dokumentu wynika z art. 77^3 Kodeksu cywilnego. Przepis ten wszedł w życie 8.09.2016 r. [ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311 ze zm.)]. Przyjęcie zawartej w nim definicji uzasadniano wówczas zaobserwowaną ogromną różnorodnością dokumentów zarówno w wymiarze rodzajowym jak i funkcjonalnym (Flaga-Gieruszyńska*,* 2016, s. 16). Ten stan rzeczy dodatkowo „potęgowała" sytuacja, w której ustawodawca na równi z pojęciem dokumentu używał wyrażeń takich jak np. „pismo" lub „pisemna forma czynności prawnej" (Flaga-Gieruszyńska*,* 2016, s. 16).

Wprowadzenie definicji ustawowej dokumentu odnoszącej się do jednego z podstawowych pojęć prawa cywilnego służyło uporządkowaniu terminologii. Jednocześnie ustawodawca dążył do odejścia od tradycyjnego ujmowania dokumentu jako wyłącznie pisemnego nośnika informacji, akcentując jego szersze znaczenie (Flaga-Gieruszyńska*,* 2016, s. 16–17).

Intencją Komisji Kodyfikacyjnej prowadzącej prace nad opracowaniem projektu definicji kodeksowej było sformułowanie definicji możliwie „uniwersalnej, neutralnej technologicznie, niezależnej od nośników, na jakich utrwalona jest informacja" (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 2678, s. 3). Dla ustalenia nowej definicji decydujące znaczenie miały nie tyle same dane (które nie zawsze zawierają informacje), co sama informacja zawierająca odpowiednie oświadczenia (Szostek, 2011, s. 13). Na skonstruowanie właściwej definicji nie

wpływała również wizualizacja dokumentu, która nie musi opierać się na znakach językowych (Szostek, 2011, s. 13).

W uzasadnieniu do projektu ustawy podano, że „wprowadzenie ustawowej definicji dokumentu jednoznacznie zrywa z tradycyjnym rozumieniem tego pojęcia jako informacji utrwalonej wyłącznie w postaci pisma, dając w ten sposób wyraz szerokiemu ujęciu dokumentu, a legalna definicja dokumentu bazuje na ujęciu dokumentu jako przekazu ludzkiej woli (informacji)" (Malczyk, 2017, teza 1; uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 2678, s. 3). Takie ujęcie koresponduje ze stanowiskiem M. Allerhanda, przypisującym desygnat słowa „dokument" każdej wiadomości utrwalającej myśl ludzką. Oznacza to więc odejście od dotychczasowego definiowania dokumentu jako przekazu pisemnego, uzewnętrzniającego myśli czy też wiadomości wyłącznie poprzez pismo (Knoppek, 1993, s. 62; Siedlecki, 1977, s. 267).

W świetle art. 77^3 k.c. konstytutywnymi elementami dokumentu są:

a) treść (intelektualna zawartość dokumentu),
b) nośnik informacji (uwzględniający również najnowsze techniki zapisu (np. zapis w chmurze) (szerzej na ten temat m. in.: M. Malczyk, 2017, teza 1)[18],
c) odpowiednie utrwalenie informacji, w sposób umożliwiający jej odtworzenie (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VII kadencji, druk sejm. nr 2678, s. 3 i n.).

Ostatni z wymienionych elementów nie wybrzmiał *explicite* w treści art. 77^3 k.c. Niemniej jednak taki wniosek można wywieść z celowościowej wykładni tego przepisu. Utrwalenie informacji jest niezbędne, aby możliwe było każdorazowo odtworzenie jej treści (Malczyk, 2017, teza 1). W aktualnym brzmieniu art. 77^3 k.c. dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Co do zasady może to być każdy nośnik, a zatem dyspozycja tego przepisu obejmuje szeroki zakres form przekazu, w tym korespondencję mailową lub SMS. Z tego kręgu nie powinno się eliminować także różnorodnych form zapisów obrazu, jak np. zdjęcie, film lub zapisów dźwięku

[18] W tym zakresie istotne jest podkreślenie kwestii często mylonej w powszechnym obrocie, a dotyczącej odróżnienia dokumentów w postaci elektronicznej, na których zapisana jest informacja od informatycznego nośnika danych, na których zapisany jest dokument. W przypadku dokumentu sporządzonego w postaci elektronicznej nośnikiem jest plik, czyli jednostka zapisu i przechowywania informacji. Jeżeli natomiast chodzi o informatyczny nośnik danych, na którym utrwalono (zapisano) dokument, nośnik ten pełni funkcję *sui generis* „koperty" lub „teczki", w której znajduje się dokument.

(Malczyk, 2017, teza 1). Należy jednak zauważyć, że nie każdy taki zapis zawiera treść o charakterze intelektualnym. W konsekwencji przyjęcie *a priori* założenia, że każdy nośnik umożliwiający percepcję jakiejkolwiek treści stanowi dokument w rozumieniu art. 77^3 k.c., nie wydaje się w pełni uzasadnione, choć wykładnia językowa przepisu do takiego wniosku właśnie prowadzi (Malczyk, 2017, teza 1). Kwalifikacja danego przedmiotu jako dokumentu w rozumieniu cywilnoprawnym powinna każdorazowo odbywać się z uwzględnieniem reguł interpretacyjnych zawartych w art. 77^3 k.c.

Warto również zauważyć, że oprócz wprowadzenia legalnej definicji dokumentu, ustawa z 10.07.2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wprowadziła istotną modyfikację w zakresie unormowania nowej formy dokonywania czynności prawnych - formy dokumentowej (art. 77^2 k.c.) (Gajek, 2020, s. 157). Wprowadzenie tej regulacji stanowiło istotny krok w dostosowaniu obowiązujących przepisów do dynamicznego rozwoju technologii komunikacyjnych i informatycznych, a także odpowiedź na postulowaną w doktrynie potrzebę odformalizowania obrotu prawnego, w szczególności w odniesieniu do formy pisemnej (Kardasz, 2017, s. 25).

Wprowadzenie formy dokumentowej do Kodeksu cywilnego wskazuje na inspirację polskiego ustawodawcy dobrze ugruntowaną w prawie niemieckim formą tekstową, stanowiącą formę pośrednią pomiędzy formą pisemną lub elektroniczną a formą ustną i zastrzeganą w przypadku, gdy nie ma potrzeby dokonywania czynności w formie pisemnej lub elektronicznej, lecz wystarczający jest „ślad pisemny" umożliwiający identyfikację osoby składającej oświadczenie woli np. w postaci wiadomości e-mail (Górska, 2024, teza 2). Niemiecki Kodeks cywilny (*Bürgerliches Gesetzbuch* dalej nazywany jako: „*BGB")*, dokonuje wyraźnego rozróżnienia pomiędzy formą pisemną (*Schriftform*) a tekstową (*Textform*) (Kardasz, 2017, s. 24). Zgodnie z § 126 *BGB*, do zachowania formy pisemnej konieczne jest własnoręczne podpisanie dokumentu przez jego wystawcę nazwiskiem lub poświadczoną notarialnie parafą, przy czym – w myśl § 126 ust. 3 w zw. z § 126 *BGB* ust.1 – formę tę można zastąpić dokumentem elektronicznym z kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie z § 126b *BGB*, forma tekstowa, wymaga, aby oświadczenie zostało utrwalone w dokumencie w sposób umożliwiający jego trwałe odtwarzanie za pomocą znaków pisma (*Schriftzenichen*). Dokument powinien również zawierać oznaczenie osoby składającej oświadczenie, a treść tego oświadczenia powinna w sposób wyraźny wskazywać zakończenie dokumentu, poprzez złożenie podpisu (*Nachbildung der*

Namensunterschrift) lub w inny, jednoznacznie identyfikowalny sposób (Kardasz, 2017, s. 25). W praktyce różnica między formą tekstową a pisemną sprowadza się przede wszystkim do braku wymogu złożenia podpisu. W tym kontekście forma tekstowa obejmuje najszerszy zakres oświadczeń (istotne jednak, że wyłącznie tych utrwalonych w formie pisemnej) niezależnie od nośnika oraz metody sporządzenia danego oświadczenia, tj. e-mail, faks, SMS, fotokopia (Giaro, 2009, s. 34-47). Transpozycja rozwiązania niemieckiego do polskiego porządku prawnego nastąpiła jednak w zmodyfikowanej i szerszej postaci. Ujęcie formy dokumentowej zaproponowane przez polskiego ustawodawcę jest znacznie szersze niż niemiecka forma tekstowa. Forma dokumentowa, w przeciwieństwie do niemieckiej formy tekstowej, obejmuje bowiem nie tylko oświadczenia zapisane w tekście, ale również utrwalone przy pomocy obrazu lub dźwięku (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VII kadencji, druk nr 2678, s. 4 i n.; zob. także: Kocot, 2016, s. 5-16).

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy nowelizującej kodeks cywilny, forma dokumentowa ma stanowić formę pośrednią między formą pisemną a ustną. Niewątpliwie cechą charakterystyczną, która wyróżnia formę dokumentową na tle innych, jest stosunkowo wysoki stopień odformalizowania względem formy pisemnej, co przejawia się m. in. w tym, że dla zachowania tej formy nie jest wymagane własnoręczne podpisanie, a jedynie samo złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VII kadencji, druk nr 2678, s. 4). Forma pozostaje dowolna; może ona przybrać postać graficzną, dźwiękową, wizualną lub inną. Wystarczające jest utrwalenie treści oświadczenia woli na dowolnym nośniku (np. papierze, plikach pdf, rtf, jpg, doc itp.), w sposób umożliwiający jej wielokrotne odtworzenie i zapoznanie się z nią przez adresata (Kruszewski, 2016, s. 70). Tytułem przykładu: oświadczenia woli składane w trakcie rozmowy telefonicznej nie spełniają formy dokumentowej, o ile sama rozmowa nie została utrwalona na nośniku umożliwiającym jej późniejsze, powtarzalne odtworzenie w sposób zgodny z wymogami tej formy (por. Maciejewska-Szałas, 2018, s. 308; zob. również: *Forma dokumentowa czynności prawnej*…, 2025).

Wprowadzenie formy dokumentowej do Kodeksu cywilnego niewątpliwie doprowadziło do istotnej liberalizacji przepisów dotyczących form czynności prawnych. W praktyce prawniczej dostrzec można, że forma dokumentowa jest już w obrocie

powszechnie wykorzystywana, nie powodując istotnych trudności interpretacyjnych w zakresie jej stosowania (Górska, 2024, teza 3). Na jej pozytywny odbiór wpływają przede wszystkim względy praktyczne, tj. łatwość jej wykorzystania oraz dostosowanie do współczesnych realiów technologicznych. Umożliwia ona bowiem składanie oświadczeń woli przy użyciu powszechnie dostępnych środków komunikacji, takich jak poczta elektroniczna czy wiadomości tekstowe, co znacząco ułatwia obrót prawny i redukuje jego formalizm.

Mimo, że regulacja kodeksowa pozostaje w tym zakresie skromna[19], wymóg zachowania formy dokumentowej pojawił się w przepisach szczególnych. Można wśród nich wskazać przepisy określające zarówno obowiązek zachowania tej formy dla dokonania określonej czynności prawnej[20], przepisy statuujące wymóg formy dokumentowej dla złożenia oświadczeń wiedzy (w tym dla realizacji określonych obowiązków informacyjnych)[21], jak i przepisy, które nie ustanawiają wymogu formalnego, ale z faktem złożenia oświadczenia woli w formie dokumentowej wiążą określone skutki prawne[22]. Dominuje zastosowanie formy dokumentowej jako formy dla celów dowodowych, ale można także dostrzec zastrzeganie tej formy pod rygorem nieważności (Górska, 2024, teza 3).

[19] Wymóg formy dokumentowej jest przewidziany w art. 77 § 2 k.c. i 720 k.c.

[20] Górska, 2024, teza 3 i powołane tam przykłady: zgodnie z art. 300^{105} ustawy z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.), dalej cyt. jako: „k.s.h.": umowa objęcia akcji powinna być zawarta w formie dokumentowej pod rygorem nieważności. Co do czynności mających na celu zbycie lub obciążenie akcji - art. 300^{36} § 4 i art. 300^{40}§ 1 k.s.h.; art. 35 ustawy z 11.08.2021 r. o kasach zapomogowo-pożyczkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1666) stanowi, że: umowa pożyczki wymaga zachowania formy pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej; analogiczny wymóg statuuje art. 29 ust. 3 ustawy z 15.06.2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 2207) w odniesieniu do umowy o zbiorowe zarządzanie tymi prawami. Zob. także: art. 8 ust. 1 ustawy z 20.04.2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1792 ze zm.) co do formy umowy o prowadzenie IKE lub IKZE; art. 18 ust. 2 ustawy z 06.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2023 r. poz. 1545 ze zm.) - co do formy zgody pacjenta na zabieg operacyjny lub zastosowanie metody leczenia lub diagnostyki stwarzających podwyższone ryzyko dla pacjenta za pośrednictwem IKP.

[21] Górska, 2024, teza 3 i powołane tam przykłady: m. in. art. 8b ust. 2 i ust. 3 ustawy z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2024 r. poz. 1773); art. 9h ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.); art. 205c ust. 4 ustawy z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110 ze zm.).

[22] Górska, 2024, teza 3 i powołane tam przykłady: art. 56^{1} ust. 1 i ust. 2; art. 56a ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2024 r. poz. 34), cyt. dalej jako: „p.t."; art. 108a ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1001 ze zm.).

1.2.2. Dokument w postępowaniu cywilnym

Dokument w postępowaniu cywilnym jest jednym ze źródeł dowodowych, natomiast dowód z dokumentu stanowi jedną z form procesowego wykorzystania tego źródła (środek dowodowy). Sama ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, cyt. dalej jako: „k.p.c." (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.) wyraża zasadę równorzędności środków dowodowych (Czerwińska, 2016, s. 2), co oznacza, że twierdzenia o faktach mogą być dowodzone każdym środkiem dowodowym, zarówno ustawowym, jak i pozaustawowym, niemniej jednak w praktyce przyjmuje się, że najwyższą rangę w tej hierarchii ma środek dowodowy w postaci dowodu z dokumentu (por. Rudkowska-Ząbczyk, 2010, teza 1).

W Kodeksie postępowania cywilnego brak jest normatywnej definicji dokumentu. Mimo wprowadzenia legalnej definicji tego pojęcia do cywilnego prawa materialnego (art. 77^3 k.c.) nie jest dopuszczalne przenoszenie znaczenia tego pojęcia z prawa cywilnego do prawa procesowego i odwrotnie (Knoppek, 1993, s. 18-19). Aktualnie obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania cywilnego pozwalają na przyjęcie określonej poniżej systematyki dokumentów.

Pierwszą grupę stanowią dokumenty określone w art. 243^1 k.p.c., czyli te zawierające tekst i podpisane własnoręcznym podpisem lub sporządzone w formie elektronicznej (podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym), do których mają zastosowanie wszystkie przepisy regulujące przeprowadzenie dowodu z dokumentu.

Do drugiej grupy należą dokumenty sporządzone w formie dokumentowej, a więc te, które nie zostały podpisane, ale jednocześnie spełniają warunki z art. 243^1 k.p.c., czyli zawierają tekst i istnieje możliwość ustalenia tożsamości ich wystawcy, na przykład wiadomość tekstowa (SMS) lub e-mail (zob. Rejdak, 2016, teza 2). Dokumenty sporządzone w formie dokumentowej mają mniejszą moc dowodową, gdyż – w odróżnieniu od dokumentów złożonych w formie pisemnej i elektronicznej – nie korzystają z domniemania, że osoba, która dokument podpisała, złożyła zawarte w nim oświadczenie (art. 245 k.p.c.).

Trzecią grupę dokumentów tworzą dokumenty pozatekstowe, w szczególności zapisy dźwięku, obrazu lub dźwięku i obrazu (art. 308 k.p.c.). Wśród dokumentów pozatekstowych można wyróżnić dowody: wizualne – zawierające informacje postrzegane za pomocą wzroku (np. fotografia, nagrania obrazu pozbawione dźwięku), audialne, które zawierają informacje uzyskane za pomocą słuchu (np. płyta CD, taśma

dźwiękowa), audiowizualne – zawierające informacje analizowane za pomocą słuchu i wzroku (np. film) (Malczyk, 2017, teza 4). W odniesieniu do wskazanych dokumentów dowód będzie przeprowadzany w oparciu o odpowiednio stosowane przepisy regulujące dowód z oględzin oraz dowód z dokumentu (Malczyk, 2017, teza 4).

Na gruncie Kodeksu postępowania cywilnego została wykształcona również klasyfikacja dokumentów oparta na podziale na dokumenty urzędowe i dokumenty prywatne (Knoppek, 2016, teza 3). Podział ten jest „zbudowany" na podstawie art. 244 k.p.c. oraz art. 245 k.p.c. Ustawa procesowa nie podaje definicji żadnego z tych dokumentów, a głównym kryterium rozróżnienia, jest osoba wystawcy (Borys, 2017). W Kodeksie postępowania cywilnego nie „wybrzmiały" *expressis verbis* definicje dokumentu urzędowego i dokumentu prywatnego, wskazuje on jedynie na pewien katalog cech identyfikujących dany rodzaj dokumentu. Tym sposobem z art. 244 k.p.c. wynika, że dokumentami urzędowymi są dokumenty sporządzone w przepisanej formie przez organy władzy publicznej oraz inne organy państwowe w zakresie ich działania oraz dokumenty sporządzone przez inne podmioty w zakresie zleconych im przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej. Z treści innych przepisów k.p.c. można ponadto wywieść, że dokumentom urzędowym przysługują domniemania autentyczności oraz prawdziwości okoliczności, których urzędowe „zaświadczenie" dotyczy (Rudkowska-Ząbczyk, 2010, teza 2.3; zob. również: Mendrek, 2018, s. 27).

Regulacja dotycząca dokumentu prywatnego została zawarta w art. 245 k.p.c., który stanowi, że: „dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie". Wobec braku ustawowej definicji dokumentu prywatnego w Kodeksie postępowania cywilnego jego zakres należy określać w oparciu o ujęcie negatywne przyjmowane w doktrynie, zgodnie z którym dokument prywatny to dokument niebędący dokumentem urzędowym (tak m.in. Ereciński, 1985, s. 80; Mendrek, 2018, s. 29; Rudkowska-Ząbczyk, 2025, teza 1).

Z przeprowadzaniem dowodu z dokumentu w immanentny sposób łączy się określony katalog domniemań prawnych, istotą których jest normatywny nakaz przyjęcia za prawdziwe fakty w nim wskazane w sytuacji, gdy inny fakt zostanie udowodniony lub ustalony w inny sposób (Rudkowska-Ząbczyk, 2010, teza 2.3; szerzej na temat domniemań: Błaszczak, Markiewicz, 2010, teza 11). Wyżej wspomniane domniemania dotyczą zgodności zaświadczenia z prawdziwym stanem rzeczy, a także

autentyczności dokumentu. Obalenie domniemań jest możliwe i następuje stosownie do kodeksowo określonych zasad, o których mowa w art. 252 k.p.c. i następnych.

Warunkiem tego, aby dokument urzędowy lub prywatny korzystał z domniemań prawnych ustanowionych odpowiednio w art. 244 k.p.c. i art. 245 k.p.c., powinien być zapis dokumentu w formie pisemnej lub elektronicznej. Wyjątkiem od ustanowionej w ten sposób zasady jest dokument prywatny sporządzony w formie dokumentowej, którego domniemanie wynikające z art. 245 k.p.c. nie obejmuje. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu, tylko dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie.

W Kodeksie postępowania cywilnego dowód z dokumentu został wymieniony na pierwszym miejscu wśród dowodów określonych w Rozdziale 2 pod tytułem „Postępowanie dowodowe". „Fakt ten oraz przewidziane w tym kodeksie ograniczenia związane z dopuszczalnością dowodu z zeznań świadków i przesłuchania stron mogą świadczyć, że ustawodawca przywiązuje do dowodu z dokumentu szczególnie dużą wagę" (Tyczka, 1967, s. 359). Należy przy tym jednocześnie pamiętać, że kolejność, w jakiej uszeregowano dowody w Kodeksie, nie określa bezwzględnej hierarchii ich wartości, a zależy raczej od konkretnych okoliczności sprawy (Resich, Jodłowski, 1978, s. 368; zob. również: Błaszczak, 2023, s. 13). W art. 246 – 257 k.p.c. uregulowane są wszelkie, związane z tym dowodem kwestie, m. in. dotyczące badania prawdziwości dokumentu (art. 254 k.p.c.) oraz statusu dokumentu, w którym znajdują się przekreślenia, podskrobania lub inne uszkodzenia (art. 257 k.p.c.).

W nauce postępowania cywilnego zwraca się uwagę na liczne zalety dowodu z dokumentu, jedną z głównych przywołał K. Knoppek stwierdzając, że: „oparcie przez sąd wyroku przede wszystkim na dowodzie z dokumentów w największym stopniu gwarantuje pewność i bezpieczeństwo obrotu prawnego i tego rodzaju przekonanie kształtuje się wśród obywateli" (Knoppek, 1993, s. 45).

Postępowania sądowe oparte na dowodach z dokumentów charakteryzują się większą efektywnością pod względem czasu, kosztów oraz stopnia skomplikowania w porównaniu do postępowań, w których rolę odgrywają inne środki dowodowe, np. dowody z zeznań świadków, z opinii biegłych lub z oględzin (Knoppek, 1993, s. 45). Ponadto proces oparty na dowodach „dokumentarnych" w większym stopniu ogranicza ryzyko popełnienia błędu sędziowskiego, gdyż dowód z dokumentu – w odróżnieniu od dowodów osobowych – charakteryzuje się wyższym stopniem obiektywizmu oraz

odpornością na zniekształcenia wynikające z upływu czasu czy zawodności pamięci świadków (Knoppek, 1993, s. 45).

Prymat dowodu z dokumentu obowiązuje m.in. w postępowaniach w sprawach gospodarczych. Sprawne prowadzenie tego rodzaju postępowania wymaga aby – o ile to jest możliwe – okoliczności faktyczne, mające istotne znaczenie dla merytorycznego rozpoznania były wykazywane dowodem z dokumentu (Gil, Marszałkowska-Krześ, 2024, teza 1).

Według ustawodawcy, ustawowa preferencja dowodu z dokumentu, połączona z ograniczeniem dopuszczalności dowodu z zeznań świadków, sprzyja usprawnieniu wielu elementów postępowania gospodarczego (Machnikowska, 2022, teza 4.3). Rozwiązanie przyjęte w art. 458^{11} k.p.c. ma na celu: „zobiektywizować wyniki postępowania dowodowego, umożliwić ich szybsze pozyskanie, a także ułatwić przeprowadzenie koncentracji materiału procesowego zgodnie z przyjętymi dla tego postępowania założeniami" (Machnikowska, 2022, teza 4.3).

1.2.3. Dokument w prawie karnym

Kwalifikacja na gruncie karnego prawa materialnego danego przedmiotu jako dokumentu następuje niezależnie od takowej w innej gałęzi prawa i w tym znaczeniu jest autonomiczna (zob. Peiper, 1936, s. 219)[23]. Ogólna praktyka, stosowana przy ustaleniu treści i zakresu pojęć prawnych, nakazuje kierować się bądź znaczeniem danej nazwy w języku potocznym, bądź funkcją, jaką dana nazwa spełnia lub ma spełniać w stosowaniu prawa (Andrejew, 1959, s. 18). Taki stan rzeczy obserwowany jest na płaszczyźnie Kodeksu karnego, w którym pojęcie dokumentu zostało zdefiniowane pod kątem funkcji, jakie dokument na gruncie tej ustawy ma spełniać. W przypadku Kodeksu karnego zakres funkcjonalny pojęcia dokumentu determinowany jest przez rozdział XXXIV k.k. pod nazwą. „Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów"[24].

[23] „[…] Zewnętrzna i formalna strona dokumentu nie wchodzi wcale w rachubę w dziedzinie prawa karnego, słowo „dokument" ma w tej dziedzinie swoiste znaczenie, różne od pojęć i przepisów prawa i procesu cywilnego […]".

[24] Dokument jako znamię czynu zabronionego w k.k. występuje również w art. 297 § 1, art. 303 § 1, art. 310 § 1 i § 2, art. 311, art. 312, a także w art. 316 § 1 dotyczącym przepadku przedmiotów w przypadku skazania za przestępstwa z rozdziału XXXVII k.k. Zob. również przykładowo art. 138c k.w., a także art. 59 § 3, 62 § 2 i 4 i 83 § 1 k.k.s. oraz Z. Siwik, 2002, s. 1203–1211.

Zgodnie z brzmieniem art. 115 § 14 k.k., „dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne". Tak szeroka definicja dotyczy dokumentu jako czynności wykonawczej dla wielu kategorii przestępstw. Z tego też względu definicji tej nie sposób inkorporować do innych gałęzi prawa. Definicja dokumentu zawarta w art. 115 k.k. odnosi się przede wszystkim do przestępstw w przypadku których przedmiotem ochrony jest wiarygodność dokumentów (rozdział XXXIV k.k., art. 270-277) (por. Błachut, 2011, cz. I, rozdz. 2). Zgodnie z treścią tego przepisu, pojęcie dokumentu opiera się na trzech zasadniczych elementach: „informacji", „nośniku" tych informacji oraz „treści", która jest zawarta na wskazanych w tym przepisie „nośnikach". Taką systematykę zaproponował m. in. J. Błachut (Błachut, 2011, cz. I, rozdz. 2).

Informacja to powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś (Tokarski, 1980, s. 305). W ujęciu prawnym informacją jest jedynie taka wiadomość, która jest prawnie relewantna. Dane, które nie prezentują takiej wartości, nawet jeżeli zawierają treści informacyjne, pozostają poza sferą oddziaływania prawa, aczkolwiek nie jest wykluczone, że w określonym kontekście normatywnym mogą one uzyskać walor prawny (Błachut, 2011, cz. I, rozdz. 2).

Za drugą konstytutywną cechę przyjęto treść dokumentu, która stanowi istotę komunikatu, czyli wiadomości przekazywanej za pomocą dokumentu (Błachut, 2011, cz. I, rozdz. 2). Treść to konkretna wiadomość, np. zdanie zapisane w dokumencie. Dane to sposób jej zapisu, np. tekst na papierze lub plik komputerowy. Informacja jest natomiast pojęciem najszerszym – obejmuje zarówno dane jak i zawartą w nich treść. Innymi słowy, informacja to całość, na którą składają się dane, a wśród nich konkretna treść (Błachut, 2011, cz. I, rozdz. 2).

Trzecim elementem konstytutywnym dokumentu według J. Błachuta jest nośnik informacji. Zgodnie z ustawową definicją, dokumentem jest „każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji". Oznacza to, że jedynie informacje utrwalone na nośniku mogą stanowić dokument, a nie sam nośnik, który sam w sobie nie ma istotnej wartości prawnej – nabywa ją dopiero poprzez utrwaloną na nim informację (Błachut, 2011, cz. I, rozdz. 2). Treść regulacji ustawowej przesądza, że dokument na gruncie Kodeksu karnego może przyjąć dowolną postać – zarówno materialną (np. papier, nośniki

elektroniczne) jak i niematerialną (np. zapis cyfrowy, dane w systemach teleinformatycznych – Błachut, 2011, cz. I, rozdz. 2[25]).

Analiza dokumentu na płaszczyźnie Kodeksu karnego prowadzi do wniosku, że ustawowe ujęcie tego pojęcia ma szeroki charakter. Choć przyjęta definicja ma charakter progresywny, jej funkcjonalność, w praktyce jest ograniczona. Przyjęcie, że dokumentami są wszelkiego rodzaju nośniki materialne i niematerialne, mogłoby prowadzić do uznania za dokument również takich obiektów jak drzewa, pomniki czy samochody, co rodzi już poważne wątpliwości interpretacyjne (por. Piórkowska-Flieger, 2004, s. 124). Mimo że, z tymi przedmiotami mogą wiązać się określone prawa, to jednak same w sobie nie stanowią one świadectwa istnienia tych praw – nie uzewnętrzniają myśli ludzkiej (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 203). Biorąc pod uwagę powyższy paradoks, zakres podmiotowy pojęcia dokumentu należałoby ograniczyć do dóbr prawnych, które łączą się z dokumentami. To one determinują zakres ich ochrony w prawie karnym oraz potwierdzają konkretne prawo, stosunek prawny lub okoliczności mającej znaczenie prawne (podobnie: J. Piórkowska-Flieger, 2004, s. 204-205).

W Kodeksie karnym obok terminu dokument pojawia się także „dokumentacja" (tak m.in. w art. 22, art. 303 i 311 k.k.). W związku z tym, że k.k. nie definiuje odrębnie tego terminu, nie jest jasne, jaki jest jego zakres znaczeniowy i w jakiej relacji pozostaje on do pojęcia dokumentu. Odwołując się do języka powszechnego, należałoby stwierdzić, że dokumentacja to „zbiór dokumentów uzasadniających coś" (Szymczak 1978, s. 418 cyt. za: Daniluk, 2025, teza XIII). W konsekwencji więc w zakres tego pojęcia mogłyby wchodzić tylko dokumenty, a więc przedmioty lub inne zapisane nośniki informacji, o których mowa w art. 115 § 14 k.k. P. Daniluk wskazuje, że taka wykładnia nie byłaby trafna, ponieważ nie uwzględnia różnicy pomiędzy kodeksowym rozumieniem dokumentu a jego znaczeniem w języku potocznym. Oznacza to, że termin „dokumentacja" należy rozumieć w sposób autonomiczny, niezależny od definicji dokumentu z art. 115 § 14 k.k., przy czym jego sens powinien być ustalany w kontekście przepisu, w którym został użyty (Daniluk, 2025, teza XIIIl odmiennie: Piórkowska-Flieger, 2004, s. 221 cyt. za: Górniok, 2000, s. 82; Michna, 1996, s. 53)[26].

[25] Tytułem doprecyzowania, każda informacja powinna mieć pewien fizyczny nośnik, nawet jeżeli jest to zapis cyfrowy (zapis cyfrowy końcowo również jest zapisywany w materialnej postaci poprzez zapis na serwerze). W kontekście prawnym „niematerialna forma" odnosi się raczej do sposobu przechowywania informacji – czyli czy jest ona bezpośrednio uchwytna fizycznie (np. papierowy dokument) czy istnieje w postaci elektronicznej, niezależnej od tradycyjnego nośnika.

[26] W opinii tych autorów za utożsamianiem na gruncie Kodeksu karnego „dokumentacji" z dokumentem zdefiniowanym w art. 115 § 1 4 k.k. przemawia m.in. etymologia tego terminu.

1.2.4. Dokument w innych aktach normatywnych karnego prawa materialnego

Pojęcie dokumentu występuje w wielu innych aktach karnego prawa materialnego, w tym m. in. w art. 47 § 8 k.w. Zgodnie z treścią tego przepisu „dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne". Przepis ten został wprowadzony do Kodeksu ustawą z 28.08.1998 r. o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy – Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 717 ze zm.), mającą na celu dostosowanie przepisów prawa wykroczeń do kodyfikacji karnej z 1997 r., jako dosłowne powtórzenie art. 115 § 14 k.k., objaśniającego pojęcie dokumentu na użytek prawa karnego *sensu stricto*. Obecne brzmienie art. 47 § 8 k.w. zostało ukształtowane ustawą z 18.3.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 69, poz. 626), która w ten sam sposób zmieniła również art. 115 § 14 k.k. Zatem przepisy art. 47 § 8 k.w. i art. 115 § 14 k.k. miały i mają identyczne brzmienie. Tożsame będą zatem również i na tej płaszczyźnie kryteria, których kumulatywne spełnienie oznacza, że mamy do czynienia z dokumentem w rozumieniu tego przepisu – treść, informacja oraz nośnik tej informacji. Analogiczną definicję dokumentu zawiera również ustawa z 10.09.1999 r. Kodeks karny skarbowy w art. 53 § 20 (Dz. U. z 2025 r. poz. 633 ze zm.), cyt. dalej jako: „k.k.s.". Przepis art. 53 § 20 k.k.s. określa znaczenie dokumentu w kontekście materialnego prawa karnego skarbowego, w pozostałym zakresie odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy k.p.k. (szerzej na temat dokumentu w Kodeksie karnym skarbowym: m.in. Grzegorczyk, 2000, s. 222-223; Piórkowska-Flieger, 2004, s. 104).

1.2.5. Dokument w postępowaniu karnym

Dokument został zdefiniowany na płaszczyźnie materialnego prawa karnego, co determinowane było potrzebą wyznaczenia zakresu przedmiotowego ochrony prawnej przy przestępstwach skierowanych przeciwko dokumentom (Ochman, 2009, s. 22 cyt.

za: Siwik, 2002, s. 1203–1211). To z kolei sprawia, że nie jest możliwe przenoszenie wprost definicji dokumentu zawartej w art. 115 § 14 k.k. na grunt karnoprocesowy. Nie oznacza to jednak, że definicja ta nie może być pomocna przy określaniu treści pojęcia „dokument" w znaczeniu procesowym (Brzozowski, 2019, s. 23). Wspólnym mianownikiem terminu „dokument" w prawie karnym materialnym i procesowym jest to, że obejmuje on każdy przedmiot, który wyraża określoną treść, umożliwiając potwierdzenie prawa, stosunku prawnego lub innej okoliczności o znaczeniu prawnym (Nowak, 1982, s. 16-17).

W postępowaniu karnym, podobnie jak w innych procedurach istotne jest podzielenie dokumentów na te, które poprzez swoje cechy przedmiotowe pozwalają na przeprowadzenie na ich podstawie dowodu z dokumentu (dokumenty *sensu stricto*) oraz pozostałe dokumenty, które będą stanowić co jedynie dowody rzeczowe. Ta kategoria również uznawana jest za źródło dowodowe, jednakże przyporządkowanym do nich środkiem dowodowym będzie dowód z oględzin (dokumenty *sensu largo*) (por. Peiper, 1932, s. 396; Grzegorczyk, Tylman, 2011 s. 422).

O tym, czy określony przedmiot należy do kategorii dokumentów *sensu stricto*, nie przesądza fizyczna postać w jakiej dokument ten został uzewnętrzniony, lecz zawarta w nim treść, stanowiąca wyraz myśli ludzkiej (Kwiatek, 2020, s. 24). To właśnie ze względu na intelektualną zawartość, organ procesowy przeprowadza dowód z konkretnego dokumentu (Kwiatek, 2020, s. 41). Dokument powinien być utrwalony w formie graficznej, zasadniczo poprzez znaki pisemne, choć istnieje możliwość posłużenia się także innymi środkami graficznego wyrażenia treści (Kwiatek, 2020, s. 41). Niektórzy przedstawiciele doktryny twierdzą nawet, że mogą być to np. znaki szyfru (Nowak, 1982, s. 97). Jeżeli chodzi o sposób sporządzenia, to powinno być to pismo: ręczne, maszynowe lub drukowane (Nowak, 1982, s. 97). Inne formy graficzne jak np. rysunek, szkic, plan czy fotografie (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 153), w ujęciu konwencjonalnym nie stanowią rejestracji woli ani myśli człowieka w postaci graficznej i nie zostały wyrażone poprzez znaki pisemne (stanowią zatem dokumenty *sensu largo*) (Nowak, 1982, s. 146 cyt. za: Piórkowska-Flieger, 2004, s. 153). W przypadku tego typu dowodów analizie podlega nie warstwa intelektualna, ale odzwierciedlony w obrazie stan rzeczy (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 147–149). Wyjątek będzie natomiast zachodził w sytuacji, gdy fotografia stanowi fotokopię dokumentu. Wówczas badaniu podlega treść która jest zawarta w oryginale dokumentu (Piórkowska-Flieger, 2004, s.

147–149). Analogiczna sytuacja ma miejsce w sytuacji sfilmowanego obrazu treści dokumentu (Jakubski, 1997, s. 12 cyt. za: Piórkowska-Flieger, 2004, s. 147-149).

Pismo uzyskuje status dokumentu *sensu stricto* dopiero po ustaleniu autora. Do tego momentu może być traktowane jedynie jako dowód rzeczowy (Nowak, 1982, s. 51). Ustalenie autora sprawia natomiast, że pismo takie zyskuje status dokumentu prywatnego, który może stanowić już źródło do przeprowadzenia dowodu z dokumentu (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 155). Dokumenty prywatne nie muszą być bowiem podpisane (Hochberg, Murzynowski, Schaff, 1959, s. 339, cyt. za: Piórkowska-Flieger, 2004, s. 154). W przypadku np. pamiętników czy listów, autorstwo pisma bardzo często wynika z treści. Źródło pochodzenia dokumentów można także ustalić na podstawie przeprowadzenia innych dowodów, takich jak na przykład przesłuchanie świadków (Kegel, 1967, s. 3).

Klasyfikacja dokumentów w postępowaniu karnym według źródła ich pochodzenia prowadzi do wyodrębnienia dokumentów urzędowych oraz dokumentów prywatnych. Dokument urzędowy nie doczekał się *expressis verbis* definicji również w Kodeksie postępowania karnego, jednak wykładnia tego pojęcia powinna być dokonywana z uwzględnieniem norm i zasad wynikających z kodyfikacji cywilnej i administracyjnej. Przykładowy katalog dokumentów urzędowych został wymieniony w art. 393 § 1 k.p.k. Natomiast dokument prywatny należy rozumieć zgodnie z ujęciem przyjętym w art. 245 k.p.c., tj. jako dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie o określonej treści. Przepis art. 393 § 3 k.p.k. uprawnia do odczytania na rozprawie wszelkich dokumentów prywatnych powstałych poza postępowaniem karnym. W przepisie tym wymieniono również przykładowo takie dokumenty, jak: oświadczenia, publikacje, listy i notatki. Użyte w art. 393 § 3 k.p.k. określenie „poza postępowaniem karnym" odnosi się do momentu powstania dokumentu. Zwrot ten należy interpretować jako „poza zakresem czynności tego postępowania", a zatem obejmuje on zarówno okres poprzedzający wszczęcie postępowania karnego, jak i równoległy z jego tokiem. Wskazuje on na dokumenty wytworzone prywatnie, a nie przez podmioty urzędowe (Brzozowski, 2019, s. 23). „Wyliczenie w tym przepisie nie ma charakteru zamkniętego, w związku z czym również i inne dokumenty sporządzone przed podmioty nieurzędowe można zaliczyć do tej kategorii" (Brzozowski, 2019, s. 23) (np. pamiętnik, notes, kalendarz).

1.2.6. Dokument w świetle innych wybranych aktów normatywnych

Definicja dokumentu nierzadko zostaje sformułowana na potrzeby konkretnego aktu normatywnego, co jest determinowane zakresem przedmiotowym danej regulacji.

W duchu hierarchii źródeł prawa – w pierwszej kolejności należy odwołać się do Konstytucji RP, która posługuje się pojęciem dokumentu w dwóch przepisach, kształtujących tzw. prawo do informacji (Kania, Nodżak, 2024, teza 1):

1) w art. 51 ust. 3 który wskazuje, że każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa,
2) w art. 61 ust. 2 stanowiącym, że prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Uszczegółowienie prawa jednostki do informacji znajduje odzwierciedlenie w ustawie o dostępie do informacji publicznej, która zawiera również legalną definicję dokumentu urzędowego. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 2 u.d.i.p., dokument urzędowy to „treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy" (por. postanowienie NSA z 21.12.2010 r., I OSK 1975/10, LEX nr 844779)[27].

Wprowadzenie definicji legalnej terminu „dokument urzędowy" w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. miało ułatwić stosowanie regulacji ustawowych i ewentualną minimalizację wątpliwości w tym zakresie. Definicja posiada szeroki zakres przedmiotowy i uniwersalny charakter, gdyż obejmuje wszelkie treści oświadczeń woli lub wiedzy bez względu na formę ich utrwalenia (Jaśkowska, 2002, s. 38). Należy jednak wskazać, że użycie terminu „podpisana" implikuje konieczność dokonania tej czynności zgodnie z wymogami wynikającymi z właściwych przepisów prawa (o ile takie wymogi zostały ustanowione). W pozostałych przypadkach wystarczające może być potwierdzenie

[27] W orzeczeniu tym trafnie odróżniono dokument urzędowy – będący informacją publiczną – od materiału urzędowego, który tego przymiotu nie posiada. Dokument urzędowy powstaje w związku z załatwianiem konkretnej sprawy i zostaje skierowany na zewnątrz, co nadaje mu charakter oficjalny. Z kolei różnego rodzaju materiały, wzory, formularze czy projekty, które nie zostały wykorzystane w toku rozstrzygania indywidualnej sprawy, nie nabierają cech dokumentu urzędowego i nie podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna.

pochodzenia dokumentu od właściwego podmiotu (szerzej na ten temat: Gutowska-Natanek, Kuca, 2024, teza 3)[28].

Definicja dokumentu znajduje się m.in. w ustawie z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1209). W art. 2 pkt. 3 przyjęto bardzo ogólną i pojemną formułę, zgodnie z którą dokumentem jest każda utrwalona informacja niejawna. Informacjami niejawnymi nazywane są z kolei informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogło spowodować szkody dla RP albo byłoby niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażenia (Hoc, 2010, teza 4). Informacje niejawne mogą występować zarówno w formie dokumentów, jak i materiałów. Ochroną objęte są także informacje w trakcie ich opracowywania, co daje podstawę do przyjęcia materialnego rozumienia informacji niejawnych (Szewc, 2006, s. 65). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że definicja zawarta w poprzednio obowiązującej ustawie o ochronie informacji niejawnych z 1999 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 95 ze zm.) miała stosunkowo szerszy charakter, w sposób znaczący bowiem rozszerzała formę utrwalenia informacji. Wedle art. 2 pkt 5 ówczesnej ustawy, dokumentem była każda utrwalona informacja niejawna, w szczególności na piśmie, mikrofilmach, negatywach i fotografiach, nośnikach do zapisów informacji w postaci cyfrowej i na taśmach elektromagnetycznych, także w formie mapy, wykresu, rysunku, obrazu, grafiki, fotografii, broszury, książki, kopii, odpisu, wypisu, wyciągu i tłumaczenia dokumentu, zbędnego lub wadliwego wydruku, odbitki, kliszy, matrycy i dysku optycznego, kalki, taśmy atramentowej, jak również informacja niejawna utrwalona na elektronicznych nośnikach danych. Zestawienie definicji dokumentu zawartych w poprzednio i aktualnie obowiązującej ustawie o ochronie informacji niejawnych wyraźnie wskazuje na potrzebę formułowania definicji legalnych w możliwie najbardziej uniwersalny sposób. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy są niewątpliwie dynamicznie zachodzące zmiany w kontekście postępu technologicznego, który implikowałby konieczność nieustannego poszerzania tej definicji o nowopowstałe „materiały", na których możliwe byłoby utrwalenie informacji niejawnej. Sformułowanie definicji na stosunkowo wyższym poziomie ogólności eliminuje taki stan rzeczy.

[28] Bezspornie za podpis spełniający te wymogi uznać można podpis własnoręczny jak i podpis złożony przy użyciu profilu zaufanego lub kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Nie ma też formalnych przeszkód w zakresie uznania za dokument urzędowy treści oświadczenia przekazywanego drogą elektroniczną, który choć nie zawiera żadnej z wyżej wymienionych form podpisu to jednak jego pochodzenie nie budzi wątpliwości.

Z kolei w ustawie o dokumentach publicznych, w art. 2 ust. 1 pkt 2 jest mowa o dokumencie publicznym, który służy do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdza stan prawny lub prawa osób posługujących się takim dokumentem, zabezpieczony przed fałszerstwem i:

a) wytwarzany według wzoru określonego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego albo

b) którego wzór graficzny i forma zostały zatwierdzone przez podmiot realizujący zadania publiczne uprawniony na podstawie odrębnych przepisów i który jest zgodny z wymogami dla blankietu tego dokumentu określonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Zgodnie z ustawą, dokumenty publiczne zostały podzielone na trzy kategorie. Do pierwszej kategorii zaliczono dokumenty, które ze względu na pełnione funkcje mają znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. W szczególności obejmuje ona:

- dokumenty potwierdzające tożsamość,
- dokumenty podróży,
- dokumenty podróży i pobytowe wydawane cudzoziemcom,
- dokumenty komunikacyjne,
- dokumenty stanowiące źródło danych identyfikujących osobę lub jej stan cywilny,
- legitymacje służbowe,

W kontekście tej kategorii dokumentów publicznych warto zwrócić uwagę na dokumenty potwierdzające tożsamość, które w doktrynie podlegają bardziej szczegółowym klasyfikacjom. Jedną z nich przedstawili M. Kępa oraz J. Podgórska-Rykała wyodrębniając określone kryteria podziału tych dokumentów (Kępa, Podgórska-Rykała, 2021, s. 10):

1) dokumenty tożsamości *sensu stricto* (dowody osobiste, dokumenty paszportowe);
2) dokumenty tożsamości *sensu largo* (książeczka żeglarska, wojskowa);
3) surogaty dokumentów tożsamości (legitymacja studencka, doktorancka).

Jak podkreślają ww. autorzy, różnica między dokumentami tożsamości *sensu largo* (oraz ich surogatami), a dokumentami *sensu stricto* polega przede wszystkim na tym, że w odniesieniu do tych drugich to organ administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent miasta – w przypadku dowodu osobistego; wojewoda – w przypadku

dokumentu paszportowego) dysponuje kompetencją prawną do urzędowego poświadczenia tożsamości obywatela polskiego (Kępa, Podgórska-Rykała, 2021, s. 10). Natomiast organy wydające dokumenty publiczne z kategorii *sensu largo* oraz surogatów dokumentów tożsamości posługują się wyłącznie ustaleniami prawno-faktycznymi dokonanymi uprzednio przez wymienione wyżej organy. W konsekwencji ich czynności materialno-techniczne różnią się zasadniczo od tych, które realizują organy wykonawcze gmin i wojewodowie (Kania, Nodżak, 2024, rozdz. II).

Pełen wykaz dokumentów publicznych zakwalifikowanych do pierwszej kategorii znajduje się w art. 5 ust. 2 u.d.p. Należy przy tym zauważyć, że część z nich została uregulowana w odrębnych aktach normatywnych, gdzie zamieszczono bardziej szczegółowe definicje. Przykładowo w ustawie z 27.01.2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1063) w art. 2 pkt 4 stworzono definicję dokumentu paszportowego, którym jest:

1) paszport,
2) paszport tymczasowy,
3) paszport dyplomatyczny i
4) paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W art. 4 ust. 1 ustawy z 6.08.2010 r. o dowodach osobistych (Dz. U. z 2022 r. poz. 671 ze zm.) (cyt. dalej jako: „u.d.o.") wskazano, że dowód osobisty jest dokumentem stwierdzającym tożsamość i obywatelstwo polskie.

Dokumentami publicznymi kategorii drugiej (art. 5 ust. 3 u.d.p.) są dokumenty istotne ze względu na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i prawnego, w tym dotyczące broni, międzynarodowego przewozu towarów niebezpiecznych, potwierdzające wykształcenie wyższe i specjalistyczne oraz świadectwa dojrzałości, inne niż wymienione w ust. 2.

Dokumentami publicznymi kategorii trzeciej są dokumenty mające wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i prawnego, w tym koncesje, pozwolenia, licencje, zaświadczenia, świadectwa i certyfikaty związane z bezpieczeństwem transportu, dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe, świadectwa ukończenia szkoły, legitymacje szkolne i studenckie oraz dokumenty uprawniające do różnego rodzaju ulg, inne niż wymienione w ust. 2 i 3 art. 5 u.d.p.

Pełen wykaz dokumentów publicznych należących do drugiej i trzeciej kategorii znajduje się w rozporządzeniu Rady Ministrów z 11.07.2019 r. w sprawie wykazu

dokumentów publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2329). Status dokumentu publicznego rozciąga się również na jego odpis, wypis, duplikat lub wtórnik (zgodnie z art. 2 ust. 2 u.d.p.).

Kompleksowe uregulowanie problematyki dokumentów publicznych stało się koniecznością ze względu na dotychczasowy brak spójnych regulacji i występujący w tym zakresie chaos normatywny (Goc, 2016, s. 7-16; Goc, 2017, s. 17–22; Goc, 2018, s. 10–19). Przepisy odnoszące się do poszczególnych rodzajów dokumentów publicznych miały charakter rozproszony i niejednolity. Problem ten uwidaczniała olbrzymia różnorodność oraz wielość aktów prawnych dotyczących kwestii związanych z dokumentami publicznymi[29].

Zgodnie z założeniem ustawodawcy, oprócz zdefiniowania samego dokumentu publicznego oraz ustanowienia hierarchii dokumentów publicznych w zależności od ich znaczenia dla bezpieczeństwa państwa, ustawa reguluje także kwestie związane z kształtowaniem polityki bezpieczeństwa dokumentów publicznych oraz zapewnieniem funkcjonowania systemu ich ochrony (Tarkowski, komentarz do art. 1…, 2020, teza 1). Ustawa określa również:

- procedurę opracowywania wzorów dokumentów publicznych,
- wymogi dla podmiotów zajmujących się wytwarzaniem dokumentów publicznych,
- obowiązki organów emitujących dokumenty publiczne oraz funkcjonariuszy publicznych w zakresie weryfikacji ich autentyczności,
- zasady funkcjonowania Rejestru Dokumentów Publicznych,
- zasady dotyczące przechowywania dokumentów publicznych (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 2153, s. 1).

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy: „Chodzi o kompleksowe działania, w tym nadzór nad producentem najbardziej wrażliwych dokumentów, a także stałe monitorowanie sfery dokumentów publicznych, działania prewencyjne i

[29] „Z analizy wykazów aktów normatywnych dotyczących tej tematyki, publikowanych przez prof. dr. hab. Huberta Kołeckiego, wynika, że do 30 września 2011 r. wydano aż 636 ustaw, rozporządzeń oraz innych aktów prawnych odnoszących się do różnego rodzaju dokumentów publicznych, z czego jedynie w okresie od 1 sierpnia 2005 r. do 30 września 2011 r. przyjęto ich 257. Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji potwierdzają tę tendencję, wskazując, że w 2005 r. obowiązywało w Polsce 379 takich aktów normatywnych" Informacja przedstawiona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – T. Zdzikota, na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 17.05.2016 r. cyt. za: Goc, 2016, s. 11.

edukacyjne. Właściwe zabezpieczenie dokumentów przed fałszerstwem i niezawodne metody weryfikacji ich autentyczności mają istotne znaczenie dla każdego obywatela, pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego i ekonomiczno-finansowego" (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 2153, s. 1). Analizując pojęcie dokumentu publicznego, naturalnie nasuwa się skojarzenie z dokumentem urzędowym, dlatego konieczne jest precyzyjne określenie relacji pomiędzy tymi pojęciami. Dokument urzędowy stanowi pojęcie szersze, tym przymiotem na gruncie formalnego prawa administracyjnego są objęte wszelkie dokumenty sporządzone w przepisanej formie, pochodzące od właściwych do ich sporządzenia organów państwowych, jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających w zakresie przewidzianym w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a., a więc od organu właściwego rzeczowo. Dokument publiczny, którego normatywne ujęcie pojawiło się stosunkowo niedawno, stanowi szczególną kategorię dokumentów urzędowych. Jego nadzwyczajny charakter wynika przede wszystkim z wielostopniowych mechanizmów zabezpieczających mających na celu ochronę przez fałszerstwami oraz nieuprawnionym wykorzystaniem (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 2153, s. 1). Poza zakresem ustawy o dokumentach publicznych pozostaje wiele kategorii dokumentów urzędowych, w tym m.in. decyzje administracyjne. Ustawodawca nie dążył bowiem do objęcia mechanizmami zabezpieczającymi wszystkich dokumentów o charakterze urzędowym, lecz skoncentrował się na tych, których wzory zostały określone (lub w przyszłości zostaną) i które są istotne z punktu widzenia państwa oraz posiadają charakter publiczny (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 2153, s. 3).

Warto jednak zauważyć, że katalog dokumentów publicznych został sformułowany przez ustawodawcę w sposób budzący wątpliwości, szczególnie w zakresie objęcia nim m.in. tytułów wykonawczych wydanych przez sądy lub referendarzy sądowych, czy odpisów prawomocnych orzeczeń sądów. Włączenie tej kategorii dokumentów do dokumentów publicznych okazało się niedostatecznie przemyślane pod względem ekonomicznym i logistycznym, co skutkowało szybką rezygnacją z tego rozwiązania[30]. Szerzej problematyka dokumentu publicznego oraz dogmatyczne i praktyczne relacje między dokumentem urzędowym a publicznym

[30] Na mocy ustawy z 23.06.2022 r. o zmianie ustawy o dokumentach publicznych (Dz. U. poz. 1415) uchylono art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 2 pkt 10-14.

zostały poddane analizie w Rozdziale 4. Pogłębione omówienie tej kwestii jest niezwykle istotne w kontekście analizy dokumentów urzędowych, ponieważ dokumenty publiczne stanowią szczególną, normatywnie wyodrębnioną kategorię dokumentów urzędowych, a obie te swoiste „klasy pojęciowe" pozostają ze sobą w ścisłej zależności definicyjnej. Ich analiza pozwala uchwycić granice obu pojęć oraz zrozumieć, w jakim zakresie dokument publiczny mieści się w ramach dokumentu urzędowego, a kiedy zyskuje autonomiczne znaczenie prawne. Analiza ta pozwala określić granicę między obiema kategoriami, co ma istotne znaczenie zarówno w aspekcie dogmatycznym, jak i w praktyce stosowania prawa.

Na podstawie dotychczas przeprowadzonych rozważań można już wysnuć wniosek, że ustawy z zakresu materialnego prawa administracyjnego nie zawierają jednej, ogólnej definicji dokumentu. Zamiast tego, w poszczególnych aktach ustawodawca wprowadza definicje szczegółowe – dostosowane do potrzeb regulacji konkretnego obszaru stosunków administracyjnoprawnych (por. Kania, Nodżak, 2024, teza 1).

Pojęcie dokumentu występuje również w wielu innych aktach normatywnych. Przykładowo, w ustawie z 28.04.1936 r. – Prawo wekslowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 282). Artykuł 1 tej ustawy zawiera enumeratywnie wymienione elementy, które zawiera weksel trasowany. W pkt. 1 wskazano, że „weksel trasowany zawiera nazwę »weksel« w samym tekście dokumentu, w języku, w jakim go wystawiono". Słowo „weksel" użyte w zdaniu poprzednim, to nazwa własna dokumentu. Nie może być więc zastąpione innym wyrażeniem, nawet podobnym, np. dokument wekslowy, blankiet wekslowy. Chodzi o odróżnienie weksla od innych dokumentów (np. przekazu, skryptu dłużnego) i dlatego nie wystarczą jednoznaczne zwroty („list wekslowy", „trata") (por. wyrok SN z 23.04.1993 r., II CZP 7/93, OSP 1993, nr 12, poz. 246). Weksel jest więc szczególnym rodzajem dokumentu, sformalizowanym, którego tekst jest ściśle określony przez ustawę (Szpunar, komentarz do art. 1…, 2001, teza 1).

Podobnie jak prawo wekslowe, prawo czekowe również nie zawiera legalnej definicji czeku; ustawa wymienia jedynie istotne elementy treści, które składają się na dokument nazywany czekiem. Zgodnie z art. 1 ustawy z 28.04.1936 r. – Prawo czekowe (Dz. U. z 2016 r. poz. 462), treść czeku powinien zawierać nazwę „czek" w samym tekście dokumentu, w języku, w jakim go wystawiono. Czek jest zatem sformalizowanym dokumentem pisemnym mieszczącym w sobie jednostronne, abstrakcyjne zobowiązanie, niezależne od podstawy gospodarczej (Czarnecki,

Bagińska, 2018, teza III). Każdy dokument, któremu brak choćby jednej z cech określonych w art. 1 cytowanej ustawy, nie jest czekiem. Podkreślić jednakowoż należy również, że warunkiem ważności czeku jest zachowanie przy wystawieniu czeku nie tylko określonych przez prawo czekowe wymogów co do treści czeku, ale również zachowanie właściwej formy czeku. Dla ważności zobowiązania czekowego wymagane jest pod rygorem nieważności zachowanie formy pisemnej i własnoręczny podpis osoby zobowiązanej. Do powstania zobowiązania z czeku poza podpisem osoby zobowiązanej, np. wystawcy, konieczne jest, aby czek z podpisem został wydany remitentowi (Czarnecki, Bagińska, 2018, teza III).

Termin „dokument" pojawia się również w ustawie z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy, cyt. dalej jako: „k.p.", w kontekście dokumentacji pracowniczej. Zgodnie z art. 94 pkt 9a k.p. do zakresu obowiązków pracodawcy należy prowadzenie i przechowywanie w postaci papierowej lub elektronicznej dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników (dokumentacja pracownicza). Akta osobowe pracownika zgodnie z §3 rozporządzenia Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z 10.12.2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej, cyt. dalej jako: „r.d.p.", składają się z pięciu części. Oprócz akt osobowych, pracodawca jest obowiązany prowadzić odrębną dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy, której zakres został określony w § 6 r.d.p. Tym samym pojęcie „dokumentacja pracownicza" ma charakter szerszy niż „akta osobowe" ponieważ obejmuje zarówno akta osobowe, jak i całość dokumentacji związanej ze stosunkiem pracy. Potwierdza to systematyka oraz sam tytuł rozporządzenia w sprawie dokumentacji pracowniczej, które reguluje całościowo wszystkie rodzaje dokumentacji prowadzonej przez pracodawcę. Pracodawca prowadzi także dokumentację dotyczącą podejrzeń o choroby zawodowe, chorób zawodowych oraz wypadków przy pracy (art. 234 § 3 i 31 oraz art. 235 § 4 k.p.).

Szczególnym rodzajem dokumentu na płaszczyźnie prawa pracy jest świadectwo pracy, o którym mowa w art. 97 k.p. Analizując jego charakter prawny należy podkreślić, że – „choć stanowi on obligatoryjny dokument, wydawany pracownikowi w związku z ustaniem stosunku pracy, to jego treść ogranicza się do oświadczeń wiedzy" (I PRN 29/94, OSNAPiUS 1994, Nr 12, poz. 189). W wyroku SN z 29.11.2012 r., II PK 106/12 przyjęto, że wydanie świadectwa pracy samo w sobie nie oznacza złożenia oświadczenia woli (LEX nr 1284745). W ślad za tym orzeczeniem Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 25.11.1997 r. (OSA 1998, Nr 1, poz. 4), III AUa 897/97,

stwierdził, że „świadectwo pracy wystawione przez pracodawcę nie jest dokumentem w rozumieniu art. 244 k.p.c. Stanowi ono dokument prywatny, o którym mowa w art. 245 k.p.c., i jest wyłącznie dowodem na to, że pracodawca podpisał oświadczenie stanowiące treść tego świadectwa". Świadectwo nie jest dokumentem urzędowym nawet wówczas, gdy zostaje wydane przez urząd administracji państwowej (zob. wyrok SN z 20.02.1991 r., I PR 422/90, Legalis nr 27250).

W ustawie z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych, cyt. dalej jako: „k.s.h." (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.) słowo dokument najogólniej ujmując oznacza materialny nośnik informacji, praw lub zobowiązań, sporządzony we właściwej formie. Wśród dokumentów wyróżnić trzeba te, których złożenie lub ogłoszenie wymagane jest mocą przepisów k.s.h. (przede wszystkim są to dokumenty i informacje dotyczące tworzenia spółki), oraz te, w stosunku do których obowiązek ich złożenia lub ogłoszenia wynika z *lex specialis*, np. z ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Siwik, komentarz do art. 5…, 2023, teza C; tak również m.in.: Potrzeszcz, Siemiątkowski, 2001, s. 50).

O dokumentach jest również mowa w ustawie z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe, cyt. dalej jako: „pr. bank." (Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.). W art. 7 tego aktu ustawodawca określa wymagania dotyczące formy dokumentów związanych z czynnościami bankowymi. Ustawa ta, nie definiuje dokumentu, ani też nie wskazuje precyzyjnego katalogu jego rodzajów, jedynie zbiorczo i ogólnikowo nazywa je dokumentami związanymi z czynnościami bankowymi. Tego rodzaju dokumenty mogą być zgodnie z ustawą sporządzone na informatycznych nośnikach danych, pod warunkiem, że dokumenty te będą w należyty sposób utworzone, utrwalone, przechowywane i zabezpieczone (Byrski, 2025, teza A). Do przykładowych dokumentów, o których mowa w ustawie, można zaliczyć m.in. książeczkę rachunku oszczędnościowego, gwarancję bankową, akredytywę dokumentową (por. art. 5 ust. 1, art. 53 ust.1, art. 80 pr. bank). W zbiorze tym mieszczą się również księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności (art. 95 ust. 1 pr. bank).

Definicje dokumentu urzędowego odnaleźć można również w dokumentach międzynarodowych. Dotyczy to między innymi rozporządzenia WE nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz. U. UE L. 143, s. 15-39). Zgodnie z

brzmieniem art. 4 pkt 3 tego aktu, dokumentem urzędowym jest dokument, który został sporządzony lub zarejestrowany jako dokument urzędowy i którego autentyczność odnosi się do podpisu i treści dokumentu oraz została stwierdzona przez władzę publiczną lub inną władzę upoważnioną do tego celu przez Państwo Członkowskie, w którym wydano dany dokument, a także porozumienie odnoszące się do zobowiązań alimentacyjnych zawarte z władzami administracyjnymi lub przez nie poświadczone. Trzeba jednak zastrzec, że definicja ta służy jedynie celom rozporządzenia.

Na uwagę w tym kontekście zasługuje również przyjęta przez Radę Europy w Tromsø w 18.06.2009 r. Konwencja o dostępie do oficjalnych dokumentów urzędowych, cyt. dalej jako „Konwencja". W Konwencji przyjętej w Tromsø dokument urzędowy zdefiniowano jako wszelkie informacje utrwalone w dowolnej formie, sporządzone lub otrzymane i posiadane przez władze publiczne (*all information recorded in any form, drawn up or received and held by public authorities*). Definicja dokumentu zawarta w Konwencji opiera się na wyraźnym rozdzieleniu dwóch kategorii. Po pierwsze, dokumentem urzędowym jest każda informacja utrwalona w jakiejkolwiek formie, jeśli została wytworzona przez organ władzy publicznej. Po drugie, takim dokumentem staje się także każda informacja, która została przekazana organowi, o ile znajduje się w jego dyspozycji. Oznacza to, że informacja sporządzona przez organ z mocy prawa zyskuje status dokumentu urzędowego (Czaplicki, 2016, s. 8). W przypadku materiałów pochodzących z zewnątrz, dokumentem urzędowym mogą być tylko te, które organ rzeczywiście posiada. Nie będą nim natomiast różnego rodzaju treści pozbawione znaczenia prawnego, jak ulotki reklamowe, zaproszenia czy oferty handlowe (Czaplicki, 2016, s. 8). Warto zauważyć, że użyty w definicji wyraz *form* to w oficjalnym przekładzie forma, a nie postać[31]. Konwencja nie została dotąd ratyfikowana przez Polskę. Zgodnie z postanowieniami Konwencji każdy, bez względu na interes prawny, ma prawo dostępu do dokumentów urzędowych. Konwencja zakłada jednak pewne ograniczenia w dostępie do dokumentów urzędowych, przewidując tzw. ważenie dóbr. Ważenie dóbr odbywa się na dwóch poziomach – testu szkody i testu

[31] Podobnie w dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Dz. U. UE L 345, s. 90–96. Zgodnie z art. 2 pkt 3 tego aktu dokument oznacza: a) jakąkolwiek treść niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na papierze lub zapisaną w formie elektronicznej lub zarejestrowaną w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej; b) każdą część tej treści. Przytoczona powyżej definicja dokumentu z dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, w brzmieniu oryginalnym stanowi: „»*document« means: (a) any content whatever its medium (written on paper or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording); (b) any part of such content*". W oryginalnym tekście użyto słowa *form*, co na język polski przełożono jako „forma".

ważenia interesów (Sibiga, 2024, s. 8). W ramach testu szkody utajnia się dokumenty urzędowe których ujawnienie mogłoby naruszyć prawnie chronione interesy (np. bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, zapobieganie przestępczości, prywatność osób trzecich czy interesy ekonomiczne państwa). Jeżeli jednak informacja została utajniona wskutek pozytywnego wyniku testu szkody, ujawnienie tego dokumentu (informacji) może nastąpić po przeprowadzeniu testu ważenia interesów, o ile interes publiczny w dostępie do informacji przeważa nad interesem wymagającym ochrony (Sibiga, 2024, s. 8).

Dokumentom poświęcona jest również ustawa z 4.04.2019 r. o przedkładaniu niektórych dokumentów urzędowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 860). Zakres ustawy określa katalog dokumentów urzędowych do których stosuje się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1191 z 6.07.2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz. Urz. UE L 200, s. 1 i n.). W katalogu tym zawierają się takie dokumenty jak: odpis skrócony aktu urodzenia, odpis skrócony aktu zgonu lub odpis skrócony aktu małżeństwa.

Zdecydowana większość analizowanych aktów normatywnych nie definiuje *expressis verbis* dokumentu, natomiast zawarto w nich przepisy, które określają precyzyjnie – nierzadko nawet enumeratywnie przesłanki – jakim powinny odpowiadać konkretne dokumenty, a także znaczenie i funkcje poszczególnych dokumentów.

Jedynie marginalnie, wspomnieć też należy o innych, obecnych w prawie definicjach dokumentu, które pojawiają się w licznych aktach niższego rzędu, tj. np. rozporządzeniach. Na tej płaszczyźnie pamiętać jednak należy, że na gruncie każdego aktu normatywnego, dokument jest definiowany w określonym kontekście, co jest uwarunkowane konkretnym zakresem przedmiotowym danej regulacji. Tytułem przykładu można w tym miejscu wymienić m.in. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 20.04.2017 r. w sprawie rodzajów dokumentów poświadczających uprawnienia do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 810), lub rozporządzenie Ministra Finansów z 13.07.2012 r. w sprawie rodzaju i zakresu dokumentu potwierdzającego zawarcie umowy ubezpieczenia obowiązkowego (Dz.U. z 2012 r. poz. 838).

1.3.Uwagi podsumowujące

Nie ulega wątpliwości – na co wskazuje również literatura przedmiotu – że pojęcie dokumentu pozostaje niedostatecznie zdefiniowane nawet w obrębie dyplomatyki (por. Perłakowska, 2016, s. 157; zob. również: Szymański, 2001, s. 443). W najszerszym, a zarazem najbardziej uniwersalnym ujęciu, przyjętym przez J. Szymańskiego, dokument należy rozumieć jako pisemne oświadczenie o samodzielnym bycie prawnym i kancelaryjnym, służące powstaniu, potwierdzeniu lub realizacji określonych uprawnień, które spełnia wymogi formalne przewidziane przez prawo oraz odpowiada normom kulturowym zmieniającym się zależnie od czasu i miejsca jego powstania (Szymański, 2001, s. 443).

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza genezy dokumentu w ujęciu historyczno-prawnym ukazuje jego fundamentalne znaczenie dla kształtowania ładu prawnego na przestrzeni kolejnych wieków. Dokument – od najdawniejszych czasów – stanowił podstawowe narzędzie legitymizacji władzy, własności, a także innych uprawnień o charakterze publicznoprawnym i prywatnoprawnym. Należy przy tym zaznaczyć, że współczesne rozumienie dokumentu nie odbiega w sposób istotny od jego klasycznego, historycznego ujęcia. Porównanie instytucji dokumentu w ramach różnych gałęzi prawa pozwala dostrzec wspólne cechy definiujące dokument jako nośnik informacji o znaczeniu prawnym, niezależnie od jego formy materialnej. W każdej z tych gałęzi prawa dominuje przekonanie, iż dokument stanowi utrwaloną na nośniku informację, która wywoływać może określone skutki prawne. W literaturze przedmiotu niejednolicie pozostaje natomiast ujmowana kwestia nośnika dokumentu. W szczególności, w kontekście rozważań podejmowanych w niniejszej dysertacji, istotne znaczenie zyskuje problematyka ewolucji nośników dokumentów jako zjawiska o charakterze zarówno technologicznym, jak i normatywnym. Tradycyjna koncepcja dokumentu, oparta na analogowym zapisie nierozerwalnie związanym z fizycznym substratem materialnym (najczęściej papierowym), jest współcześnie poddawana przekształceniom pod wpływem rozwoju alternatywnych form zapisu, takich jak nośniki dźwiękowe, wizualne czy audiowizualne. Tego rodzaju utrwalone przekazy, choć coraz częściej uznawane za dokumenty w znaczeniu szerokim (*sensu largo*), wykraczają poza klasyczne pojmowanie dokumentu jako utrwalonego tekstu pisanego (dokument *sensu strico*). Współczesna praktyka prawna wykazuje rosnącą tendencję do redefinicji pojęcia dokumentu, co znajduje swój wyraz m.in. w uznaniu dokumentu w postaci

elektronicznej jako równoważnego dokumentowi sporządzonemu w postaci papierowej. Nośnik elektroniczny, który przybiera formę pisemną – mimo braku tradycyjnego, materialnego nośnika – spełnia funkcje dowodowe tożsame do dokumentu papierowego. Taki stan rzeczy rodzi istotne implikacje zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym, co też szerzej autorka omówi w kolejnych rozdziałach rozprawy. Przeprowadzona analiza w tej części pokazuje przede wszystkim, że pojęcie dokumentu jawi się jako konstrukcja dynamiczna, podatna na ewolucję wynikającą z przemian technologicznych, normatywnych, ale też kulturowych. Jego badanie – z perspektywy historycznej – zachowuje jednak w wielu aspektach aktualność i stanowi istotny obszar refleksji nad współczesnym porządkiem prawnym.

ROZDZIAŁ 2.
CHARAKTER PRAWNY DOKUMENTU W OGÓLNYM POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

2.1. Rola dokumentu w Kodeksie postępowania administracyjnego

W pojęciu dokumentu na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego, co do zasady, jest zawarty uniwersalny katalog cech przypisywanych dokumentom, które zostały szczegółowo omówione w poprzednim rozdziale. Biorąc pod uwagę zarówno te cechy, jak i warunki wykorzystania dokumentu w tym postępowaniu, należy stwierdzić, że dokument powinien mieć treść oraz postać fizyczną (materialną, służącą utrwaleniu treści) (Kwiatek, 2020, s. 60). Dokument może być utrwalony tylko na nośniku materialnym o względnie trwałym charakterze, który „w ten czy inny sposób wskazuje na zaistnienie pewnych zdarzeń" (Kwiatek, 2020, s. 60; Kałuski, 1929, s. 88). W związku z powyższym dokumentem nie są m.in. wypowiedzi ustne, nieutrwalone myśli czy przekazy radiowe (Kwiatek, 2020, s. 60; por. Błachut, 2011, wstęp; Knoppek, 1993, s. 12). Uzupełniając właściwości przypisywane dokumentowi na gruncie nauki postępowania administracyjnego, wskazuje się również element podmiotowy: dokument powinien ujawniać tożsamość podmiotu, od którego pochodzi, choć nie zawsze musi się to wiązać z koniecznością opatrzenia go podpisem (Kwiatek, 2020, s. 59; por. Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s. 200).

Sam podpis, w ujęciu potocznym rozumiany jest jako znak identyfikujący daną osobę. W Słowniku współczesnego języka polskiego hasło „podpis" zostało zdefiniowane jako: „wyrażone pismem (rzadziej znakiem lub znakami) określenie tożsamości piszącego lub stawiającego znaki; własnoręczne wyrażenie ważności, aprobaty, prawomocności jakiegoś dokumentu przez umieszczenie pod nim podpisu" (Dunaj, 1996, s.779). Definicje słownikowe podpisu akcentują bądź element treściowy (wskazanie imienia i nazwiska), bądź element funkcjonalny (wyrażenie akceptacji treści pisma) (Gwiazdomorski, 1962, s. 945). W przypadku podpisów składanych w szeroko pojętych stosunkach urzędowych, „zwłaszcza na pismach wywołujących skutki prawne, przyjmuje się powszechnie, że podpis powinien obejmować imię i nazwisko, bądź co najmniej samo nazwisko osoby podpisującej. Przekonanie to utrwaliło się społecznie ze

względu na funkcję nazwiska, jaką jest ustalenie tożsamości osoby fizycznej" (uchwała Składu 7 Sędziów SN z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 94).

W kwestii braku konieczności opatrzenia dokumentu podpisem, B. Kwiatek trafnie zauważa, że niemożność ustalenia autora dokumentu wyklucza nadanie znaczenia dowodowego zawartemu w nim oświadczeniu woli lub wiedzy (Kwiatek, 2020, s. 60). W konsekwencji anonim nie może zostać uznany za dowód w postępowaniu administracyjnym, ponieważ nie sposób przypisać mu jakiejkolwiek wartości dowodowej (Kwiatek, 2020, s. 60). Autorka zasadniczo podziela ten pogląd, wskazując jednak, że – w świetle praktyki stosowanej w innych procedurach – anonim może w określonych przypadkach stanowić źródło informacji, kwestią wtórną pozostaje jednak czy zostanie uznany on za wiarygodny (por. Małachowski, 2021, s. 82). Jeżeli anonim zawiera utrwaloną na nośniku treść, odzwierciedlającą określone myśli lub wiadomości – pomimo braku możliwości identyfikacji jego twórcy, spełnia przesłanki dokumentu i może przykładowo stanowić podstawę do wszczęcia postępowania przygotowawczego, o ile wcześniejsze czynności (weryfikujące wskazane w nim okoliczności) to uzasadnią (por. Małachowski, 2021, s. 82). Wydaje się zatem, że również w postępowaniu administracyjnym (przy zachowaniu zasady dążenia do wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy) anonim nie powinien być *a priori* eliminowany. W określonych sytuacjach mógłby bowiem stanowić przesłankę do dokonania ustaleń faktycznych przez organ (Kaczmarek-Templin, 2022, s. 24).

Kodeks postępowania administracyjnego, pomimo wielokrotnych odniesień do terminu „dokument", nie zawiera jego legalnej definicji (Kwiatek, 2020, s. 50). Odmiennie niż Kodeks postępowania cywilnego, nie dokonuje nawet rozróżnienia dokumentów; czyni przedmiotem regulacji jedynie dokumenty urzędowe przyznając im zwiększoną moc dowodową (Federczyk, 2011, s. 128-129). Brak jednoznacznego zdefiniowania pojęcia dokumentu w procedurze administracyjnej „wymusza" jego interpretację na podstawie całokształtu norm prawa administracyjnego, orzecznictwa oraz poglądów doktryny (Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s. 199).

Rolę dokumentu w postępowaniu administracyjnym determinuje przede wszystkim funkcja dowodowa (Elżanowski, komentarz do art. 76…, 2023, teza 2). Dokument jest bowiem najczęściej stosowanym środkiem dowodowym w tym postępowaniu (Ziółkowska, 2008, s. 145 i n.; Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 336; Chróścielewski, Tarno, *Postępowanie wyjaśniające*…, 2011, s. 126; Borkowski, 1987, s. 48). Jednak Kodeks postępowania administracyjnego odwołuje się do dokumentów

nie tylko w kontekście postępowania dowodowego. Dokumenty stanowią często podstawę wszczęcia postępowania, utrwalają jego przebieg, są też ostatecznym lub cząstkowym „efektem" postępowania (Sygit, 1999, s. 129). Stwierdzenie, że dokument w postępowaniu administracyjnym ma fundamentalne znaczenie, nie jest przesadą, o czym świadczyć może chociażby to, że samo pojęcie „dokument" występuje w Kodeksie aż 35 razy. Dokumenty stanowią immanentny element każdego postępowania administracyjnego, towarzysząc zasadniczo wszystkim czynnościom procesowym podejmowanym w toku załatwienia sprawy (Janowicz, komentarz do art. 14…, 1996, s. 80).

Kodeks, o dokumencie wspomina już w art. 33 § 3 k.p.a., tj. w kontekście dokumentu pełnomocnictwa, które zgodnie z dyspozycją tego przepisu powinno zostać złożone do akt w przypadku, gdy strona w postępowaniu administracyjnym upoważnia inną osobę fizyczną posiadającą zdolność do czynności prawnych do reprezentowania jej w tym postępowaniu (pełnomocnik) (Borkowski, komentarz do art. 33…, 2024, teza 1). Dokument pełnomocnictwa powinien być udzielony na piśmie; przy czym istotne jest, aby pismo to niezależnie od techniki jego sporządzenia było opatrzone własnoręcznym podpisem mocodawcy lub zgłoszone do protokołu (Borkowski, komentarz do art. 33…, 2024, teza 7; zob. również: Chmielewski, 2016, s. 594). W przypadku pełnomocnictwa pisemnego, pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Istnienie stosunku pełnomocnictwa podlega bowiem wykazaniu na płaszczyźnie formalnej, gdyż pełnomocnictwa nie można domniemywać (Borkowski, komentarz do art. 33…, 2024, teza 6).

W art. 66a k.p.a. *expressis verbis* uregulowano zasadę oraz zakres obowiązku prowadzenia w aktach sprawy – metryki sprawy. Metryka sprawy jest dokumentem o szczególnym znaczeniu dla całego postępowania administracyjnego. Jej założenie oraz aktualizacja (dokonywanie bieżących wpisów) jest co do zasady obligatoryjne (zob. Adamiak, *Czynności procesowe*…, 2024, s. 261)[32]. Metryka określa czynności podejmowane przez osoby biorące udział w postępowaniu. Zasadniczym celem jej prowadzenia jest przedstawienie chronologii wszystkich czynności podejmowanych w

[32] W przypadku spraw prostych i powtarzalnych, w których nakład środków koniecznych do prowadzenia metryki byłby nieproporcjonalnie duży, minister określa w drodze rozporządzenia katalog spraw wyłączonych z obowiązku prowadzenia metryki. W wyroku NSA z 7.03.2019 r., I OSK 705/17, LEX nr 2646008, wskazano, że w przypadku wydawania decyzji odmawiającej udostępnienia informacji publicznej przez podmiot niebędący organem władzy publicznej zakładanie i prowadzenie metryki nie jest niezbędne.

toku postępowania (Korzeniowska-Polak, 2013, s. 52 i n.; zob. również: Majchrzak, 2011, s. 120). Każdorazowo momentem powstania (założenia) dokumentu metryki sprawy powinien być moment, w którym nastąpiło wszczęcie postępowania administracyjnego. Metryka sprawy, wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana (zob. Knysiak-Molczyk, 2015, s. 226). G. Łaszczyca wskazuje, że regulacja dotycząca metryki w k.p.a. pozwala wyróżnić dwa znaczenia tego pojęcia. W znaczeniu statycznym, metryka jest rezultatem określonych czynności, lecz nie spełnia kryteriów dokumentu *sensu stricto* (Łaszczyca, 2014, rozdz. 4). Brak wymogu podpisania metryki, zarówno jako całości jak i poszczególnych wpisów, wyklucza jej wartość dowodową oraz zastosowanie domniemania prawdziwości treści (art. 76 k.p.a.). W tym stanie rzeczy metrykę należałoby potraktować jako rodzaj innego „materiału" urzędowego (Korzeniowska-Polak, 2013, s. 48-65), który bardziej przypomina rejestr lub ewidencję, zwłaszcza w kontekście dokumentacji elektronicznej tworzonej w systemach teleinformatycznych (Łaszczyca, 2014, rozdz. 4). W zależności od przeznaczenia systemu, metrykę może stanowić albo „widok" chronologicznego zestawienia czynności w sprawie, zawierający określone w przepisie dane (§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 6.03.2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy, cyt. dalej jako: r.w.s.p.m. – Dz. U. poz. 250) albo – same te dane (§ 2 ust. 2 r.w.s.p.m.). Drugie znaczenie metryki sprawy wyróżnione przez G. Łaszczycę ma charakter dynamiczny i odnosi się do ogółu czynności związanych z jej tworzeniem, zarówno w postaci papierowej jak i elektronicznej. Obejmuje ono jednorazowe założenie metryki oraz jej bieżącą aktualizację w trakcie prowadzenia sprawy (Łaszczyca, 2014, rozdz. 4). To podejście podkreśla funkcjonalny aspekt metryki jako narzędzia administracyjnego, dokumentującego przebieg działań, choć formalnie nie spełnia ona wymogów dokumentu urzędowego w rozumieniu przepisów Kodeksu (szerzej na ten temat: Dowgier, 2012, s. 16 i n.).

Pojęcie „dokument" odgrywa istotną rolę także w art. 70 k.p.a., zgodnie z treścią którego organ administracji publicznej może zezwolić na dołączenie do protokołu zeznania na piśmie, podpisanego przez zeznającego oraz innych dokumentów mających znaczenie dla sprawy (Kędziora, 2012, s. 165-166). Sformułowanie „dołączenie do protokołu" należy rozumieć jako wskazanie, że przepis reguluje problematykę włączania określonych materiałów do treści protokołu (Łaszczyca, 2012, rozdz. 4). Ustawodawca ograniczył się tu do rozstrzygnięcia dwóch kwestii: wprowadzenia zasady

dopuszczalności załączników oraz określenia ich przedmiotowego zakresu (Łaszczyca, 2012, rozdz. 4). Posłużenie się zwrotem „organ (…) może zezwolić" przesądza, że decyzja w tej sprawie mieści się w ramach uznania administracyjnego (Adamiak, komentarz do art. 70…, 2024, teza 1). Granice tego uznania wyznaczają zasady ogólne postępowania administracyjnego w szczególności zasada prawdy materialnej i zasada pisemności postępowania – organ, rozstrzygając o dopuszczalności załącznika, powinien ocenić jego treść i charakter (Kędziora, komentarz do art. 70…, 2017, teza 1). Z przepisu art. 70 wynika, że mogą nimi być wyłącznie: 1) zeznania na piśmie podpisane przez zeznającego; 2) inne dokumenty mające znaczenie dla sprawy (Kędziora, komentarz do art. 70…, 2017, teza 1). Koncentrując się na sformułowaniu „inne dokumenty mające znaczenie dla sprawy", *prima facie* stwierdzić można niewątpliwie nieostry charakter tego zwrotu. Nieprecyzyjny charakter przepisu pozwala uznać, iż załącznikiem mogą być zarówno dokumenty urzędowe, jak i prywatne (inne niż pisemne zeznania) (Łaszczyca, 2012, rozdz. 4). Warunkiem ich dołączenia jest natomiast to, aby dokument pozostawał w związku ze sprawą i miał dla niej znaczenie. Kwestia ta każdorazowo podlega ocenie właściwego organu administracyjnego (Łaszczyca, 2012, rozdz. 4; Przybysz, 2021).

Kolejny raz Kodeks wspomina o dokumencie w art. 76 k.p.a. wprowadzając szczególną kategorię dokumentu urzędowego. W art. 76a k.p.a. uregulowano z kolei kwestię uwierzytelnienia odpisu dokumentu. Niniejsza jednostka redakcyjna „łagodzi" wymagania dowodowe w zakresie ustalenia stanu faktycznego na podstawie dokumentów złożonych do akt sprawy (względnie w odpisach poświadczonych notarialnie) (Rypina, 2022, s. 143). Niniejsza regulacja znajduje pełne uzasadnienie w realiach społeczno-gospodarczych. Wymóg dołączania do akt oryginałów dokumentów cechuje się zbyt dużym formalizmem i niepotrzebnie komplikowałby stronom dochodzenie ich praw (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, VI kadencja, druk sejm. 2064, s. 1). Szersze omówienie problematyki dokumentów w kontekście poświadczania odpisów lub kopii dokumentów urzędowych za zgodność z oryginałem znajduje się w Rozdziale 5.

Odwołanie do pojęcia „dokumentu" znajduje się również w art. 90 k.p.a., który nakłada na organ obowiązek podjęcia czynności zmierzających do przygotowania rozprawy (Adamiak, komentarz do art. 90…, 2024, teza 1). W ramach podejmowanych czynności organ może zobowiązać stronę do przedłożenia jeszcze przed rozprawą dokumentów niezbędnych do jej przeprowadzenia (Kędziora, 2012, s. 225). W takiej

sytuacji strona ma obowiązek złożyć dowody pozostające w jej dyspozycji, w szczególności dokumenty urzędowe i prywatne, opinie biegłych, mapy, plany czy fotografie (Knysiak-Molczyk, 2015, s. 274). Dokumenty złożone przed rozprawą pozwalają organowi wyrobić sobie wstępny pogląd co do istoty żądań strony, mogą one również wskazywać na konieczność uzupełnienia materiału dowodowego poprzez wezwania świadków lub biegłych albo „zarządzenia" oględzin (Knysiak-Molczyk, 2015, s. 274). Strona, która nie zastosowała się do wezwania złożenia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy dokumentów, nie traci przez to uprawnienia do zgłoszenia przeprowadzenia dowodu z dokumentu w czasie rozprawy (art. 78 § 2 k.p.a.), a nawet po jej przeprowadzeniu, jeżeli żądanie dotyczy okoliczności mających znaczenie dla sprawy (art. 78 § 2 *in fine* k.p.a.) (Wróbel, komentarz do art. 90…, 2025, teza 4; por. też wyrok NSA z 22.11.2007 r., I OSK 1635/06, CBOSA).

W Kodeksie postępowania administracyjnego, oprócz pojęć „dokument" czy „dokumentacja" wielokrotnie stosowany jest też zwrot „na piśmie" (art. 14, 50, 54, 63, 67, 70, 109, 117, 268a k.p.a.). Dotyczy on formy „załatwiania spraw" w postępowaniu administracyjnym, z czym wiąże się nie tylko, samo wydanie rozstrzygnięcia w sprawie, ale również podejmowanie innych czynności w toku postępowania (Janowicz, komentarz do art. 14…, 1996, s. 79; Borkowski, 1989, s. 77). Wykładnia przepisów Kodeksu *prima facie* wskazuje na bliski związek znaczeniowy tych dwóch pojęć. Dokument, jako nośnik określonej treści, przyjmuje w k.p.a. formę pisemną (musi być sporządzony „na piśmie"), co potwierdza spójność terminologiczną stosowaną w tym akcie normatywnym.

Jak wspomniano, szereg czynności w postępowaniu administracyjnym, dokonywanych jeszcze przed fazą decyzyjną, a więc zarówno na etapie jego wszczęcia, jak i prowadzenia postępowania wyjaśniającego, wymaga formy pisemnej. Podstawową formą dokumentowania takich czynności jest protokół (art. 67 k.p.a.), a uzupełniającą – adnotacja (art. 72 k.p.a.) (Chróścielewski, Tarno, *Przepisy porządkowe*…, 2011, s. 103-104). Wymóg formy pisemnej dotyczy również szeregu innych czynności procesowych, jak choćby sporządzenia ugody (art. 117 § 1 k.p.a.). Ustalenia te prowadzą do konstatacji, że użyty zwrot „na piśmie" odnosi się do zasady pisemnego załatwiania spraw administracyjnych – czy to w postaci papierowej czy też elektronicznej – która obejmuje ogół czynności dokonywanych przez organ i stronę postępowania administracyjnego na wszystkich jego etapach. Końcowym „produktem", a zarazem materializacją zasady pisemności postępowania zawsze będzie pismo – dokument. Jak

słusznie zauważa M. Kamiński: „Kodeks postępowania administracyjnego - w przeciwieństwie do procedur sądowych - używa ogólnego terminu „pismo" jako zbiorczego określenia dla wszystkich dokumentów związanych z postępowaniem" (Kamiński, *Pisma*…, 2015, s. 202-203). W zależności od statusu podmiotu sporządzającego treść dokumentu, pisma można podzielić na urzędowe oraz nieurzędowe. Pierwszą kategorię stanowią dokumenty sporządzone przez organy administracji w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym, służące utrwaleniu lub uzewnętrznieniu treści czynności procesowych oraz innych czynności pozostających w ścisłym związku z tym postępowaniem (Kamiński, *Pisma*…, 2015, s. 202). Pisma urzędowe należy jeszcze podzielić na zewnętrzne – czyli te, z których treścią należy się zaznajomić, tj. akty administracyjne (decyzje, postanowienia), wezwania i zawiadomienia oraz wewnętrzne – te nie wymagają obligatoryjnego zapoznania się z ich treścią (notatki urzędowe, metryki sprawy, czy inne pisma o charakterze wewnętrznym). Z kolei pisma nieurzędowe to dokumenty sporządzone przez strony „stanowiące jedną z form uzewnętrzniania oświadczeń woli lub wiedzy poza rozprawą administracyjną" (Kamiński, *Pisma*…, 2015, s. 202). Do tej kategorii autor zaliczył podania (Kamiński, *Pisma*…, 2015, s. 203).

W kontekście omawiania czynności dokonywanych w postępowaniu administracyjnym „na piśmie" nie można stracić z pola widzenia art. 268a k.p.a., z którego treści wynika, że „organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań" [art. 268a k.p.a. wprowadzony do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z 23.10.1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1987 nr 33 poz. 186) w związku z szerokim zastosowaniem w terenowej administracji państwowej zasady jednoosobowego kierownictwa]. Przepis art. 268a k.p.a. reguluje tzw. upoważnienie administracyjne, które służy dekoncentracji zadań realizowanych przez organ administracji publicznej (Jaśkowska, komentarz do art. 268a…, 2025, teza 2). Upoważnienie, o którym mowa w tym przepisie, jest instrumentem tzw. dekoncentracji wewnętrznej (ponieważ jest to czynność wewnętrzna organu) (Glibowski, 2023, teza I; zob. także m.in. wyrok NSA z 1.10.2013 r., II GSK 858/12, LEX nr 1613081). Organ

administracji publicznej na tej podstawie może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących dany organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie (Martysz, komentarz do art. 268a…, 2010, teza 3), a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów (wyrok NSA z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757; zob. także: Glibowski, 2017). Wybór upoważnianego pracownika należy do organu i nie jest związany z żadnymi szczególnymi wymaganiami prawnymi, w szczególności nie zależy od funkcji i stanowiska piastowanego przez pracownika (Matan, 2014, rozdz. 2 teza 1, zob. również: wyrok NSA z 21.11.2011 r., I OSK 1003/11, LEX nr 1149100). Powinna być to jednak osoba, która jest pracownikiem obsługującym organ (Jaśkowska, komentarz do art. 268a…, 2025, teza 6)[33]. W piśmiennictwie jako dobrą praktykę podaje się, aby przynajmniej jedna osoba w urzędzie obsługującym dany organ administracji posiadała ogólne upoważnienie do poświadczania odpisów dokumentów za zgodność z oryginałem (Kijowski, 2020, s. 157). Poświadczanie dokumentów jest czynnością materialno-techniczną sprowadzającą się do porównania oryginału z odpisem, natomiast ocena ich przydatności w toczącym się postępowaniu administracyjnym należy już do organu prowadzącego postępowanie (Kijowski, 2020, s. 157).

Upoważniony pracownik, nie zajmując stanowiska organu administracyjnego, pełni w granicach określonych w upoważnieniu, funkcję tego organu. Udzielenie upoważnienia nie skutkuje przeniesieniem kompetencji publicznoprawnej organu na pracownika[34]; organ, niezależnie od jego udzielenia, nie traci też zdolności do działania we własnym zakresie (por. na gruncie procedury podatkowej: Pietrasz, komentarz do art. 143u, 2025, teza 2). Upoważnienie takie nie musi dotyczyć poszczególnych spraw, ale może odnosić się ogólnie do określonego rodzaju spraw (Adamiak, Borkowski, komentarz do art. 268a…, 2024, teza 7; wyrok NSA z 4.04.2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995). Może ono przyjmować postać zarówno osobnego dokumentu, jak i załącznika do określonych czynności czy regulaminu organizacyjnego. Musi jednak

[33] Dlatego też np. zatrudnieni w starostwie stażyści nie mogą zostać upoważnieni do dokonywania poświadczeń za zgodność odpisu dokumentu z oryginałem, na podstawie art. 76a § 2b k.p.a. Natomiast takie upoważnienie może zostać udzielone na przykład pracownikowi biura podawczego lub biura obsługi interesanta. Szerzej na ten temat: Ninard, 2018, s. 24.

[34] Emanacją każdej kompetencji publicznoprawnej jest osoba, działająca jako organ („piastun kompetencji organu") lub za organ. Szerzej na ten temat: Kamiński, 2024, s. 247.

dotyczyć konkretnego, imiennie wskazanego pracownika (wyrok NSA z 4.04.2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995).

Instytucja upoważnienia administracyjnego stosowana jest we wszystkich organach administracji publicznej o charakterze monokratycznym w ich ujęciu funkcjonalnym (Klonowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza 2). Za niedopuszczalne uznaje się jednak udzielanie upoważnień na ww. podstawie prawnej organom kolegialnym. *Ratio legis* takiego stanowiska znajduje wyraz w tym, że art. 268a k.p.a. pozostaje w bezpośrednim związku z urzeczywistnieniem „zasady jednoosobowego kierownictwa w administracji terenowej" (Glibowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza F) oraz koniecznością powierzania wykonywania kompetencji organów monokratycznych pracownikom tych organów, w szczególności ze względów technicznych i organizacyjnych (Glibowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza F; zob. również: Fleszer, 2012, s. 66 i n.). Natomiast ustawodawca przyznaje kompetencje do załatwiania spraw administracyjnych organom kolegialnym na zasadzie wyjątku (Glibowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza F; zob. również: Fleszer, 2012, s. 66 i n.). Obowiązującą zgodnie z tym przepisem praktyką jest, że pracownik powinien powołać się w dokumencie na udzielone upoważnienie[35]. Skutki braku tego działania są różnie oceniane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Rygorystyczne, aczkolwiek mniejszościowe stanowisko, zgodnie z którym brak powołania się na upoważnienie skutkuje nieważnością decyzji, zostało przyjęte m.in. w wyroku WSA w Rzeszowie z 9.01.2007 r., II SA/Rz 622/06 (LEX nr 901079) oraz w wyroku NSA w Lublinie z 24.11.1995 r. SA/Lu 2319/94 (LEX nr 27069). Dominuje jednak znacznie „łagodniejszy" pogląd, zgodnie z którym niepowołanie się „w decyzji na posiadane upoważnienie do wydawania decyzji nie należy jednak utożsamiać z podpisaniem decyzji przez osobę nieupoważnioną, a co za tym idzie nie pociąga to za sobą skutków w postaci nieważności decyzji, o ile upoważnienie takie istniało w dacie wydania tej decyzji"[36]. O ile dobrą praktyką jest wskazywanie przez pracownika administracji

[35] Postuluje się wprowadzenie co najmniej w pragmatykach służbowych obowiązku wskazywania przez pracownika administracji publicznej, że działanie jest podejmowane „z upoważnienia" określonego organu. Zob. Klonowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza 6.

[36] Wyrok SN z 20.09.2018 r., I UK 230/17, LEX nr 2559469. Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z 18.04.2018 r. I OSK 2336/17, LEX nr 2522148, wskazując, że: „z art. 107 § 1, jak i art. 268a k.p.a. nie wynika wprost obowiązek zamieszczenia w decyzji przy podpisie klauzuli upoważnienia do działania w imieniu organu. Zamieszczenie takiej klauzuli ma znaczenie informacyjne. Jej brak nie stanowi rażącego naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności ani tym bardziej do ustalenia naruszenia przepisów o właściwości, lecz jedynie zmusza organ administracji publicznej bądź sąd kontrolujący decyzję administracyjną do ustalenia istnienia pisemnego umocowania do działania w imieniu organu".

publicznej, że działanie jest podejmowane „z upoważnienia", o tyle składanie do akt dokumentu stanowiącego upoważnienie lub doręczenia go stronie, wydaje się nadmiernym formalizmem. Pogląd ten wzmacnia ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, które od wielu lat potwierdza, że upoważnienia te nie muszą znajdować się w aktach postępowania (wyrok NSA z 26.10.2016 r., II FSK 2454/14, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 17.04.2013 r., III SA/Kr 1156/12, LEX nr 1326301).

Regulacja zawarta w art. 268a k.p.a. ma istotne, praktyczne znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady sprawnego i rzetelnego działania organów administracji publicznej (Wiltos, 2020, s. 49-50). W szczególności przy dużej liczbie prowadzonych spraw nie jest możliwe, aby tę działalność wykonywały wyłącznie osoby piastujące funkcje organu (por. Dauter, Hauser, 2024, teza 1). Pragmatyzm instytucji dekoncentracji wewnętrznej dobrze ujęła B. Adamiak wskazując, że „ma ona cechy trwałości, a zatem nie traci mocy obowiązującej wraz ze zmianą lub brakiem (spowodowanym np. śmiercią, wygaśnięciem mandatu, aresztowaniem) piastuna organu administracji publicznej" (Adamiak, 2006, s. 53 cyt. za: Kędziora, komentarz do art. 268a…, 2017, teza 1). „Dokonana dekoncentracja wewnętrzna w formach określonych prawem (statutem, regulaminem organizacyjnym), jak i w formie indywidualnej, zachowuje moc do czasu, gdy w przewidzianej formie (np. zmiana statutu, zmiana regulaminu organizacyjnego lub cofnięcie upoważnienia indywidualnego) nie zostanie odwołana. Brak piastuna organu administracji publicznej nie przerywa więc bytu organu administracji publicznej (…)" (Adamiak, 2006, s. 52).

Na marginesie warto również wskazać różnicę pomiędzy pełnomocnictwem a upoważnieniem, ponieważ takie określenia pojawiają się w kontekście interpretacji art. 268a k.p.a. Niekiedy w doktrynie można zetknąć się z pojęciem „pełnomocnictwo administracyjne" albo „przedstawicielstwo administracyjne" na określenie instytucji, o której mowa w analizowanym przepisie. Literalna wykładnia nie pozostawia jednak w tym zakresie żadnych wątpliwości, wskazując *explicite*, że w tym przepisie chodzi o „upoważnienie", nie zaś o „przedstawicielstwo" lub „pełnomocnictwo". Przyjęcie odmiennego poglądu może prowadzić do chaosu w praktyce stosowania prawa, w istocie przecież instytucja „pełnomocnictwa" została uregulowana w art. 33 k.p.a., zaś instytucja „przedstawicielstwa" w art. 34 k.p.a. (Klonowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza 6; szerzej na temat różnic pomiędzy pełnomocnictwem a upoważnieniem zob.

m. in.: Jakacka-Sitek, 2016, rozdz. I). Natomiast upoważnienie, o którym mowa w art. 268a k.p.a. jest odrębną od powyższych konstrukcją prawną.

2.2. Charakterystyka dokumentów w postępowaniu administracyjnym

Dokumenty w postępowaniu administracyjnym stanowią bardzo różnorodną kategorię zarówno pod względem formy jak i pełnionych funkcji. W literaturze przedmiotu istnieje wiele różnych koncepcji i klasyfikacji dokumentów opartych na różnych założeniach metodologicznych. Na potrzeby niniejszej pracy, autorka dokonała charkaterystyki dokumentów według kryterium: sposobu sporządzenia, kryterium dowodowego oraz kryterium funkcjonalnego. Podejmując próbę dokonania tej charakterystyki autorka kierowała się zarówno ujęciem doktrynalnym, jak i praktycznym. Takie komplementarne podejście do omawianego zagadnienia pozwoli nie tylko uporządkować tę kategorię zgodnie z założeniami teoretycznymi, ale także uwzględnić ich faktyczne znaczenie w postępowaniu administracyjnym. W rezultacie przyjęta charakterystyka wydaje się adekwatna, w stosunku do problematyki będącej przedmiotem niniejszej pracy.

Zważywszy, że rozważania prowadzone w rozprawie sprowadzają się do specyfiki dokumentu w ujęciu procesowym, autorka koncentruje się na charakterystyce dokumentu *sensu stricto,* który rozumie jako akt pisemny[37], sporządzony za pomocą znaków graficznych (alfabet, z ewentualną możliwością zastosowania cyfr lub innych znaków, tam gdzie jest to wymagane uzasadnionymi okolicznościami) (Górska, 2007, rozdz. II) i który może stanowić przedmiot dowodu z dokumentu (Kwiatek, 2020, s. 66 i n.). Nie można jednak stracić z pola widzenia okoliczności, że współczesne rozumienie pojęcia „dokument" w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest znacznie szersze i zdecydowanie wykracza poza wyznaczone przez autorkę ramy (tzw.dokumenty *sensu largo*, do którego autorka odwołuje się jedynie uzupełniająco) (Rypina, 2022, s. 143). W szerokim sensie dokumentem jest każdy materiał zawierający informacje o wartości dowodowej, niezależnie od jego formy i nośnika (Kędziora, 2011, s. 147; Adamiak, *Dowody i postępowanie*…, 2024, s. 290). Bez względu na zastosowany nośnik, konieczne jest aby zawierał utrwaloną, zapisaną i jasno określoną treść wyrażoną

[37] Jak wskazuje Z.R. Kmiecik: „pisemność jest istotą dokumentu". Zob. Kmiecik, 2022, s. 168.

tekstem, grafiką lub jakimkolwiek innym obrazem czy też dźwiękiem (Szostek, 2012, rozdz. I). W tym znaczeniu zakres pojęciowy dokumentu obejmuje: od map (wyrok WSA w Warszawie z 26.11.2020 r., I SA/Wa 110/20, LEX nr 3162176), planów, rysunków czy fotografii zapisanych na papierze (lub innym materiale – np. na płótnie, kliszy filmowej, folii) po zapisane na informatycznych nośnikach danych filmy, dźwięki czy obrazy (Łaszczyca, 2014, rozdz. II). Wszystkie te przedmioty należą do kategorii źródeł dowodowych nienazwanych przez ustawę[38]. Autorka podziela w tym zakresie pogląd przedstawicieli doktryny niemieckiej, zgodnie z którym wymienione powyżej przedmioty mogą stanowić wyłącznie przedmiot dowodu z oględzin (Rosenberg, Schwab, 1977, s. 659-660). W jej ocenie kwalifikowanie ww. przedmiotów jako dokumenty stanowi nieuprawnione rozszerzenie pojęcia dokumentu, podczas gdy bardziej adekwatne jest określenie stosowane w postępowaniu karnym, tj. dowody rzeczowe (por. Kmiecik, *Rzeczy*…, 2022, s. 45 i n.). Podobne podejście do dokumentu w ujęciu procesowym prezentuje fińska doktryna prawa, w której dokumentem będzie wyłącznie akt sporządzony przy użyciu pisma (Evro, 2009, s. 141). Tożsamy kierunek przyjmuje również doktryna austriacka, podkreślająca, że dokumentami w znaczeniu procesowym są tylko pisma, a ucieleśniona w nich myśl ludzka wyrażana jest poprzez znaki pisarskie (Fasching, 1984, s. 451). Zbieżny pogląd w tym zakresie prezentowany jest także w systemie prawa bułgarskiego, definiującym dokument jako przedmiot, za pośrednictwem którego następuje skonkretyzowanie jakiegoś przekazu woli ludzkiej, za pomocą znaków pisemnych. Samo powstanie dokumentu wiąże z nadaniem temu przekazowi formy pisemnej (Stalew, 1970, s. 216-217).

[38] Por. art. 308 k.p.c., zgodnie z którym dokumenty zawierające zapis obrazu lub dźwięku, stanowią inne środki dowodowe w rozumieniu kodeksu. Znajdują do nich zastosowanie (w zależności od specyfiki danego materiału) odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów. Przepis ten odnosi się do dwóch podstawowych (ale nie jedynych) grup dokumentów innych niż określone w art. 243^1 k.p.c., a więc niezawierających tekstu: o charakterze wizualnym (np. plany, fotografie), zawierających wiadomości postrzegane za pomocą wzroku oraz o charakterze audialnym (np. płyty, taśmy dźwiękowe), zawierających wiadomości uzyskiwane za pomocą słuchu. „Oznacza to, że środki te, w tym także fotokopie, mają przedstawiać rzeczywistość poprzez zawarte w nich obrazy lub dźwięki, a nie przez opisy wyrażane pismem. Dowody o charakterze audialnym lub wizualnym przeprowadza się poprzez odtworzenie dźwięku lub obrazu na odpowiednim urządzeniu, natomiast w przypadku takich dowodów jak zdjęcie, schemat – poprzez ich oględziny". Szerzej na ten temat: K. Flaga-Gieruszyńska, 2024, teza 1.

2.2.1. Charakterystyka według kryterium sposobu sporządzenia dokumentu

Przyjmując zaproponowaną systematykę charakterystyki dokumentów, pierwsze kryterium obejmuje sposób sporządzenia dokumentu. Dokument zasadniczo składa się z dwóch wzajemnie uzupełniających się substratów: materialnego i intelektualnego (por. Kwiatek, 2020, rozdz. I; zob. też: Knoppek, 1993, s. 55 i n.). Element materialny dotyczy nośnika, na którym dokument został utrwalony, natomiast element intelektualny obejmuje warstwę treściową dokumentu, wyrażoną za pomocą określonych znaków graficznych.

W odniesieniu do materiału, w opinii G. Łaszczycy nie jest istotne jaki substrat został użyty do sporządzenia dokumentu (Łaszczyca, 2014, rozdz. II; podobnie: Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 168). Jako przykład materiałów, które mogą stanowić substrat do sporządzenia dokumentu autor ten wymienia drewno, metal, szkło lub skórę (Łaszczyca, 2014, rozdz. II). W ocenie autorki taki pogląd jest trudny do zaakceptowania, przede wszystkim z uwagi na nadrzędną funkcję jaką dokument realizuje w systemie administracyjnego prawa procesowego, tj. funkcję dowodową (zob. Suwaj, 2005, s. 211). Ponadto, przy tak powszechnej dostępności papieru, stosowanie innych materiałów byłoby wręcz karykaturalne i mogłoby narażać organy przeprowadzające dowód z takich dokumentów na śmieszność (por. Knoppek, 1993, s. 34, cyt. za: Jastrun, 2020 s. 87).

Sposób przeprowadzania dowodu z dokumentu odbywa się poprzez wniesienie go do materiału dowodowego konkretnej sprawy administracyjnej, a precyzyjniej, do akt sprawy (Węgrzyn, 2017). W Kodeksie postępowania administracyjnego brak jest definicji legalnej akt sprawy. Zgodnie z definicją doktrynalną akta sprawy to „całość materiałów postępowania będących w posiadaniu administracji, a odnoszących się do strony, jej pozycji procesowej i toku postępowania oraz mogących mieć wpływ na treść decyzji" (Taras, 1992, s. 286; zob. również: Knysiak-Molczyk, 2015, s. 228). W znaczeniu przedmiotowym akta sprawy stanowią zbiór dokumentów związanych z konkretną sprawą administracyjną (Łaszczyca, 2014, rozdz. I). Są to m.in. protokoły, adnotacje, dokumenty urzędowe, dokumenty prywatne oraz inne dowody mające znaczenie dla toku postępowania (np. dokument potwierdzający doręczenie pisma) (Jaskulak, 2022, s. 131). Wszystkie ww. przedmioty, aby mogły zostać włączone do akt sprawy, powinny być sporządzone w papierowej postaci (Łaszczyca, 2014, rozdz. I).

Organ administracji publicznej nie będzie gromadził dokumentów, których z obiektywnych przyczyn nie będzie w stanie włączyć do akt sprawy i tym samym udostępnić ich stronie oraz nie będzie w stanie zrobić z nich odpisu (Jaskulak, 2022, s. 131). W tym stanie rzeczy podstawowym nośnikiem, na którym można utrwalać dokumenty w rozumieniu prawa procesowego, jest papier. Za równoważne dokumentom papierowym uznawane są także nośniki „nowoczesne", tj. przede wszystkim tworzywa sztuczne jak m.in. politereftalan etylenu (in. PET/PET-G), poliwęglan, polichlorek winylu (in. PCV) (na których są emitowane dokumenty identyfikacyjne m.in. dowód osobisty, prawo jazdy, różnego typu legitymacje służbowe), kompozyty polimerowe oraz nośniki elektroniczne. Wszelkie inne formy utrwalenia dokumentów (takie jak tekst utrwalony na znanych z zastosowania z przeszłości, m.in. metalowej płycie, na drewnianej desce czy wołowej skórze) nie spełniają wyżej wymienionych kryteriów, w szczególności nie nadają się do włączenia ich do akt sprawy administracyjnej i nie sposób wykonać z nich odpisu; w związku z powyższym nie mogą stanowić one materialnego substratu dokumentu w znaczeniu procesowym (dowodowym) (odmiennie: G. Łaszczyca, 2014, rozdz. I).

W aktualnym stanie prawnym dopuszczalne jest prowadzenie akt sprawy administracyjnej również w postaci elektronicznej (Knysiak-Sudyka, 2022, s. 458). Podstawę stanowi art. 73 § 3 k.p.a., który umożliwia zapewnienie stronie wglądu do akt w systemie teleinformatycznym organu po uwierzytelnieniu zgodnie z art. 20a u.i.d.p. (Jaskulak, 2022, 134-135). Jednocześnie należy zaznaczyć, że przepis ten nie nakłada na organ obowiązku udostępniania akt w tej formie, lecz zapewnia podstawę normatywną umożliwiającą organom skorzystanie z takiego rozwiązania (Wojciechowska, 2020, s. 280). Orzecznictwo akcentuje, że przepis ten nie nakłada obowiązku konwersji akt papierowych ani też udostępniania ich przy użyciu ogólnie dostępnych środków komunikacji elektronicznej (np. poczty elektronicznej), a jedynie ustanawia tryb udostępniania akt poprzez system teleinformatyczny organu (o ile organ taki system wykorzystuje) (tak m.in. WSA w Warszawie w wyroku z 8.03.2021 r., II SA/Wa 1348/20, LEX nr 3170129; por. też wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2552/19, LEX nr 3047877, cyt. za: Knysiak-Sudyka, 2022, s. 458-459). Skoro ustawodawca przewiduje udostępnianie akt w takim systemie, należy przyjąć ogólną dopuszczalność prowadzenia akt w postaci elektronicznej w ramach wdrożonych systemów kancelaryjnych (w szczególności EZD). Odmowa udostępnienia akt w formie określonej w art. 73 § 3 k.p.a. wymaga, aby organ w uzasadnieniu postanowienia jednoznacznie

wskazał, czy dysponuje systemem teleinformatycznym umożliwiającym udostępnienie akt w tym trybie. W razie jego posiadania, organ powinien wykazać istnienie konkretnych podstaw faktycznych lub prawnych, które uzasadniają odmowę udostępnienia akt w tej formie (Knysiak-Sudyka, 2022, s. 458). Słusznie wskazuje się w doktrynie, że art. 73 k.p.a. rozszerza uprawnienie strony do elektronicznego wglądu w akta, niezależnie od postaci wnoszonych przez nią pism (dotyczy to również sytuacji, gdy pisma składane są w postaci papierowej, a nie z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej) (Adamiak, komentarz do art. 73…, 2024, teza 2, cyt. za: Wojciechowska, 2020, s. 280). Jak trafnie zauważa K. Wojciechowska, regulacja ta umożliwia zapewnienie stronie (za pośrednictwem systemu teleinformatycznego organu) dostępu online do elektronicznych akt sprawy, co eliminuje dotychczasowe ograniczenia faktyczne (czasowe i lokalowe) i przy wdrożeniu tego rozwiązania przez organ, pozwala na dostęp całodobowy, siedem dni w tygodniu (Wojciechowska, 2020, s. 280). W konsekwencji może dojść do istotnego poszerzenia uprawnień informacyjnych strony, poprzez zapewnienie jej bieżącego wglądu do dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy (Sibiga, 2011, teza 2, cyt. za: Wojciechowska, 2020, s. 280).

Przechodząc do omówienia substratu intelektualnego należy przyjąć, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym dokument może być uznany za przedmiot dowodu tylko jeżeli nadaje się do odczytania. Oznacza to, że jego treść powinna być utrwalona przy użyciu „wyrazów, cyfr lub innych znaków pisarskich, które można odczytać i powielić" [art. 6 pkt. 16 ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.); por. również na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego: Pietrasz, 2020, rozdz. V teza 16]. Do „innych znaków pisarskich" można zaliczyć m.in. wykresy lub rysunki, które są często używane w geodezji, kartografii czy w budownictwie [Górska, 2007, rozdz. II; zob. również: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17.05.1999 r. w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączania z zasobu oraz udostępniania zasobu (Dz.U. Nr 49, poz. 493), a także rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454)]. Od ustalonego wyżej standardu odbiegają treści zawierające zapis akustyczny (audio), multimedialny (wideo), a także oprogramowanie (*software*) oraz treści mieszane łączące różne formy zapisu, które należą do kategorii dokumentów

sensu largo (Górska, 2007, rozdz. II) i jako takie wykraczają poza zasadniczy zakres niniejszej analizy. W ramach uzupełnienia celowe jest jednak przybliżenie ich ogólnej charakterystyki ze względu na formę odbioru treści.

Dokumenty *sensu largo* mieszczą się w kategorii określonej w art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którym „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby dowodem w postępowaniu administracyjnym było również nagranie audiowizualne, dźwiękowe lub wizualne (Kędziora, 2011, s. 147). Zazwyczaj do jego przeprowadzenia stosuje się przepisy o przeprowadzaniu dowodu z oględzin[39]. Z oględzin takiego nagrania należy sporządzić protokół (art. 67 § 1 pkt 3 k.p.a.) (Chmielewski, 2016, s. 3). Przeprowadzenie dowodu z takiego dokumentu polega na bezpośrednim zbadaniu przedmiotu przez organ w celu dokonania spostrzeżeń za pomocą zmysłów co do właściwości tego przedmiotu (por. Rypina, 2020, s. 169; Ochendowski, 2000, s.126). Ocena takich nagrań powinna uwzględniać możliwość ingerencji w ich treść. Ich wartość dowodowa zależy od stanu nośnika, treści zapisu, okoliczności i celów utrwalenia oraz osoby, która tego dokonała (wyrok SN z 10.01.1975 r., II CR 752/74, LEX nr 7641). Na marginesie warto odnotować, że w sytuacji, gdy poprzez wniesienie skargi zostanie uruchomione postępowanie sądowoadministracyjne, nagranie pochodzące np. z telefonu komórkowego nie zostanie uznane za dowód przez sąd administracyjny. Wynika to z faktu, że ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), cyt. dalej jako: „p.p.s.a.", dopuszcza przeprowadzenie przez sąd dowodów uzupełniających w ograniczonym zakresie (Kamiński, *Przedmiot*…, 2015, s. 33). Przepis art. 106 § 3 p.p.s.a. ustanawia ścisłe ramy dopuszczalności przeprowadzania w postępowaniu sądowoadministracyjnym nowych dowodów, ograniczając je wyłącznie do dowodu z dokumentów. Przy czym mogą być to wyłącznie dowody uzupełniające (a więc takie, które nie były przedłożone i ocenione w toku postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem zaskarżonej decyzji) (Dauter, 2021, teza 13). W doktrynie oraz orzecznictwie podkreślono, że pojęcie dokumentu w postępowaniu

[39] W zależności od jego charakteru oraz sposobu utrwalenia informacji, zastosowanie mogą znaleźć zarówno przepisy dotyczące dowodu z dokumentu, jak i oględzin. W doktrynie i orzecznictwie podkreśla się również, że: „[…] decyzja o tym, które przepisy dowodowe i w jakim zakresie znajdą zastosowanie do przeprowadzenia danego dowodu z dokumentu, będzie zależała od sposobu zapisu informacji. Do jednego dokumentu mogą być stosowane jednocześnie zarówno przepisy o dowodzie z oględzin, jak i o dowodzie z dokumentu". Por. Sieńko, 2022, teza 1.

sądowoadministracyjnym, na podstawie odesłania zawartego w art. 106 § 5 p.p.s.a., powinno być interpretowane w kontekście art. 244 i 245 k.p.c. (Jagielska, Wiktorowska, Zalasińska, 2023, teza 2; zob. także: wyrok NSA z 25.11.2009 r., II GSK 219/09, LEX nr 550295). Wymienione artykuły swoją dyspozycją obejmują dokumenty urzędowe oraz dokumenty prywatne. Nagrania audiowizualne nie mieszczą się w tym katalogu, stanowiąc inny środek dowodowy, o którym mowa w art. 308 k.p.c. (dowody z dokumentów zawierających zapis obrazu lub dźwięku) – nie mogą stanowić zatem przedmiotu dowodu uzupełniającego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

W odniesieniu do dokumentów (nagrań) dźwiękowych, szczególną ostrożność należy zachować, jeżeli chodzi o nagrania rozmów telefonicznych. Wyrażenie przez osoby nagrane zgody na wykorzystanie nagrania w celach dowodowych usuwa zazwyczaj przeszkodę, jaką stanowi nielegalne pozyskanie nagrania (Wybrańczyk, 2023, s. 46). „Brak takiej zgody wymaga przeprowadzenia oceny, czy dowód – ze względu na swoją treść i sposób uzyskania – nie narusza konstytucyjnie gwarantowanego prawa do prywatności osoby nagranej (art. 47 Konstytucji RP), a jeżeli tak, to czy naruszenie tego prawa może znaleźć uzasadnienie w potrzebie zapewnienia innej osobie prawa do sprawiedliwego procesu" (szerzej na ten temat: w wyroku SN z 22.04.2016 r., I CSK 478/15, Legalis nr 1471881; zob. również: Gajda-Roszczynialska, 2016, s. 394).

Formułując wspólne uwagi końcowe co do dokumentów *sensu largo* trzeba zwrócić uwagę, że ze względu na ich techniczną naturę pozostają podatne na nieuprawnioną ingerencję i podrabianie, co uzasadnia potrzebę ich krytycznej i ostrożnej oceny. W praktyce oznacza to, że w zależności od specyfikacji konkretnego dokumentu, przeprowadzenie dowodu z niego odbywa się z zastosowaniem odpowiednio przepisów o dowodzie z oględzin (np. do filmów, czy tzw. zrzutów ekranowych) oraz o dowodzie z dokumentów.

2.2.2. Chakarterystyka według kryterium dowodowego

W doktrynie postępowania administracyjnego pojęcie „dowód" określa rezultat postępowania dowodowego (wyjaśniającego), jako czynność zmierzająca do wykazania prawdziwości jakiegoś twierdzenia (Gregorczyk, 2021, teza 3.2; Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s. 194), wreszcie jako środek dowodowy, czyli źródło informacji na podstawie którego zostało przeprowadzone dowodzenie, np. treść dokumentu, czy

zeznanie świadka (Lang, 1999, s. 44; Knysiak-Molczyk, 2015, s. 259). Środkom dowodowym można w większości przypadków przyporządkować odpowiadające im źródła dowodowe (Suwaj, 2005, s. 51). Źródło dowodowe jest z kolei definiowane jako osoba lub rzecz, od której pochodzi środek dowodowy (Waltoś, 1995, s. 193). W tym znaczeniu, dokumentowi jako źródłu dowodowemu – odpowiada środek dowodowy w postaci treści dokumentu (Brzozowski, 2019, s. 21). Środki dowodowe wymienione w Kodeksie nie nadają żadnemu z nich szczególnej rangi, aczkolwiek w praktyce przyjmuje się, że taką rangę ma dokument, a w szczególności dokument urzędowy (Knysiak-Molczyk, 2015, s. 259). Dokumentami urzędowymi są te, które sporządzono w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania lub przez organy innych jednostek organizacyjnych lub inne podmioty (Knysiak-Molczyk, 2015, s. 259). Spełnienie powyższych kryteriów prowadzi do przyznania zwiększonej mocy dowodowej takim dokumentom w zakresie tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (Knysiak-Molczyk, 2015, s. 259). Choć we wszystkich ustawach procesowych zasadą jest swobodna ocena dowodów, dokument urzędowy z uwagi na przyznane mu domniemania prawdziwości oraz zgodności z prawdą cechuje się szczególną mocą dowodową (szerzej na ten temat m.in.: Felcenloben, 2009, s. 26-28, cyt. za: Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 76…, 2023, teza 3; Kmiecik, *Postępowanie administracyjne*…, 2022, s. 168), co sprawia, że jest uznawany za najpewniejszy środek dowodowy (Kopyściański, 2020, s. 29). Podkreślenia wymaga jednak, że moc dowodowa tych dokumentów nie jest bezwzględna. Zarówno prawdziwość danego dokumentu urzędowego jako pochodzącego od organu, który go wystawił, jak i zgodność z prawdą oświadczenia organu, od którego pochodzi można podważyć poprzez przeprowadzenie przeciwdowodu, o czym szerzej w Rozdziale 5.

Obok dokumentów urzędowych, które stanowią główny przedmiot analizy w niniejszej dysertacji, w ogólnym postępowaniu administracyjnym występują również dokumenty prywatne. Należy zauważyć, że sam Kodeks nie posługuje się tym terminem, mimo że w praktyce administracyjnej pojęcie to występuje (Kopyściański, 2020, s. 29; zob. również: Kędziora, 2012, s. 235). Dokument prywatny można zdefiniować w sposób *quasi*-negatywny, przez co autorka rozumie każdy dokument, któremu nie można przypisać wartości dowodowej dokumentu urzędowego (Knysiak-Molczyk, 2015, s. 259). Pomocniczo, wsparcie może stanowić odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s.

201). Trzeba podkreślić, iż używane w praktyce administracyjnej pojęcie dokumentu prywatnego posiada charakter autonomiczny, a więc nie może być utożsamiane z ujęciem wynikającym z art. 245 k.p.c., przepis ten bowiem nie znajduje co do zasady zastosowania w postępowaniu administracyjnym (Rypina, 2022, s. 143). Nie przysługują mu również domniemania prawne związane z dokumentem urzędowym (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 169). Dokument prywatny nie prezentuje wymogów co do formy jego sporządzenia, osoby wystawcy ani treści, której dotyczy. Jego wystawcą jest podmiot prywatny (niewykonujący funkcji władczych z mocy prawa lub porozumienia), tak więc może być to zarówno osoba fizyczna, prawna, jak i jednostka organizacyjna. Ponadto, w postępowaniu administracyjnym, w przeciwieństwie do regulacji zawartej w art. 245 k.p.c.[40], dokument prywatny nie musi być opatrzony podpisem wystawcy, aby mógł zostać uznany za dowód (Rypina, 2022, s. 186). Złagodzenie wymogów dotyczących dokumentów prywatnych nie uchyla obowiązku zachowania szczególnych form przewidzianych dla określonych czynności prawnych (np. testament holograficzny), ani wymogów formalnych odnoszących się do dokumentów zawierających oświadczenia wiedzy (np. zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały) (por. Kaczmarek-Templin, 2021, s. 1110).

W kontekście dowodowym dokument – jak wcześniej już wspominano – może być również przedmiotem dowodu z oględzin, np. jeżeli zachodzi potrzeba analizy jego cech zewnętrznych takich jak uszkodzenia, przekreślenia lub ślady zanieczyszczeń (Suwaj, 2005, s. 86; Chróścielewski, Tarno, *Postępowanie przed organem*…, 2011, s. 128). W przypadku wątpliwości co do jego autentyczności może także podlegać dowodowi z opinii biegłego. Podstawowym środkiem dowodowym pozostaje jednak dowód z dokumentu, przeprowadzany przede wszystkim poprzez ocenę jego formy i treści.

[40] Wystawcą dokumentu prywatnego może być każdy pod warunkiem, że złoży własnoręczny podpis posiadający cechy indywidualne o charakterze powtarzalnym, pozwalające na odróżnienie podpisu wystawcy od innych. Podpis powinien obejmować co najmniej nazwisko wystawcy, choć dopuszczalne jest posłużenie się skrótem (podpisem nieczytelnym), jeżeli został złożony w formie zwykle używanej przez wystawcę dokumentu. Tak m.in. w uchwale SN (7) z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNC 1994/5, poz. 94.

2.2.3. Charakterystyka według kryterium funkcjonalnego

Ostatnim, wyodrębnionym przez autorkę, kryterium charakteryzującym dokument jest kryterium funkcjonalne. Leksykalne znaczenie słowa „funkcja" odnosi się najogólniej do zadań, jakie ma spełniać dana osoba lub rzecz (https://sjp.pwn.pl/sjp/funkcja;2558721.html, 2025). Warto zauważyć, że G. Szpor do dwóch podstawowych funkcji dokumentu zalicza funkcję informacyjną oraz dowodową (Czaplicki, 2016, s. 26). W. Kocot uważa z kolei, że najważniejszą funkcją dokumentu jest jego trwałość. Jego zdaniem zasadniczą różnicą pomiędzy dokumentami a innymi przedmiotami jest możliwość utrzymania naniesionej na nim informacji przez taki czas, aby możliwe było jej późniejsze odtworzenie, ujawnienie, powielenie lub też przeniesienie na inny nośnik w stanie niezmienionym (Kocot, 2004, s. 334).

Należy zgodzić się z W. Kocotem w tej kwestii. Kryterium trwałości dokumentu ma rzeczywiście niebagatelne znaczenie, choć nie jest integralną cechą każdego nośnika informacji (Kocot, 2004, s. 334; Grykiel, 2016, s. 236). Do nośników informacji charakteryzujących się nietrwałością zawartych w nich danych, zaliczane są m.in. fala dźwiękowa, sygnały świetlne, fala radiowa, a nawet sygnały dymne (Grykiel, 2016, s. 236). Natomiast jeżeli chodzi o dokument sensu *stricto*, to trwałość nośnika stanowi jego immamentną cechę. Wydaje się zatem, że „skoro pojęcie dokumentu zostało zdefiniowane na potrzeby spełniania określonej roli dowodowej, to kryterium trwałości informacji zamieszczonej na danym nośniku winno być jednym z podstawowych elementów jego definicji" (Grykiel, 2016, s. 236). Powyższa koncepcja nie znajduje jednak odzwierciedlenia w przepisach prawa, które nie uwzględniają trwałości informacji jako elementu konstytuującego dokument.

W postępowaniu administracyjnym dokument pełni szereg zróżnicowanych funkcji, nierzadko występując równocześnie w kilku rolach (Szostek, 2016, s. 30). Zakres jego zastosowania w ramach procedury administracyjnej uzależniony jest od wielu czynników, w tym w szczególności od celu w jakim został sporządzony, od rodzaju, a nawet od struktury wewnętrznej. Należy jednak zauważyć, że dokument rzadko kiedy jest tworzony specjalnie na użytek postępowania administracyjnego (Kwiatek, 2020, s. 52). Bardzo często powstaje jeszcze przed wszczęciem postępowania, gdy wymagają tego okoliczności danej sprawy (Kwiatek, 2020, s. 52). Dopiero przebieg postępowania implikuje konieczność przedłożenia do akt sprawy konkretnego materiału, który zostaje zakwalifikowany jako dokument (Kwiatek, 2020, s. 52).

Funkcje dokumentu wynikają z dopuszczalnego przez przepisy prawa sposobu jego wykorzystania w procedurze administracyjnej. Zastosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w praktyce, wskazuje na kilka podstawowych ról jakie odgrywa dokument w tej procedurze. Szczególne znaczenie ma funkcja dowodowa. Nie ulega bowiem wątpliwości, co potwierdza doktryna, że spośród wszystkich środków dowodowych, z których może skorzystać organ administracyjny w toku postępowania administracyjnego, dowód z dokumentu jest stosowany najczęściej (Ziółkowska, 2008, s. 144 i n.; Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 336; Rypina, 2022, s. 143).

Kolejną, nie mniej istotną funkcją, jest funkcja dokumentacyjna, polegająca na utrwaleniu sposobu oraz przebiegu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (por. Martysz, 2005, s. 147-148). Zgodnie z ogólną zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 k.p.a., sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie (utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej). Wyrażenie „sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie" trzeba interpretować w ten sposób, że pisemny charakter dotyczy nie tylko sposobu załatwienia sprawy, ale ogółu czynności podejmowanych w toku jej prowadzenia w szczególności: sporządzania protokołów, adnotacji, zbierania materiału dowodowego, prowadzenia akt sprawy (Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 14…, 2023, teza 1; Adamiak, Borkowski, *Zasady podstawowe*…, 2024, s. 74). Dyspozycją art. 14 k.p.a., w § 2 został objęty również katalog czynności procesowych, z przebiegu których sporządza się protokół. Są to w szczególności takie czynności jak przyjęcie wniesionego ustnie podania, przesłuchanie strony, świadka i biegłego, oględziny i ekspertyzy dokonywane przy udziale organu administracji publicznej, rozprawa oraz ustne ogłoszenie decyzji i postanowienia (art. 67 k.p.a.). Zasada pisemności w postępowaniu administracyjnym wskazuje zatem na konieczność dokumentowania niemal wszystkich podejmowanych czynności. Taki stan rzeczy stanowi egzemplifikację inkwizycyjnego charakteru postępowania administracyjnego (zob. Daniel, 2024; Kędziora, 2012, s. 131)[41]. Pisemny protokół sporządzony z przebiegu tych czynności procesowych zabezpiecza organ przed zarzutem dowolności w ustalaniu faktów, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (Krzykowski, 2020, s. 61).

[41] „W procesie inkwizycyjnym – z uwagi na jego rozciągniętą perspektywę czasową – wymagane jest dokładne dokumentowanie wszelkich czynności na piśmie, w aktach sprawy, co ma znaczenie dla późniejszego odtworzenia rzeczywistego przebiegu czynności podejmowanych w toku rozpoznawania sprawy".

Z dokumentem (w szczególności urzędowym) koresponduje funkcja potwierdzająca (por. Jastrun, 2020, s. 106)[42], na co wskazuje treść art. 76 k.p.a., który stanowi *expressis verbis*, że dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. W tym znaczeniu należy podkreślić, że zasadniczą cechą dokumentu urzędowego jest stwierdzenie lub zaświadczenie przez upoważniony podmiot, który wystawił ten dokument pewnego stanu faktycznego lub prawnego (por. Kędziora, 2012, s. 131). Funkcja potwierdzająca dokumentu umożliwia wreszcie powoływanie się na określone okoliczności faktyczne lub prawne, zawarte w treści dokumentu informacje, przyznane prawa lub nałożone obowiązki. Funkcja ta ma znaczenie nadrzędne i w pewnym sensie wpisuje się w istotę dokumentu urzędowego *per se*.

Uzupełnieniem przedstawionej klasyfikacji jest bardziej szczegółowy podział zaproponowany przez K. Górską, która – obok funkcji dowodowej – biorąc pod uwagę najczęściej występujące i najbardziej typowe zadania realizowane w obrocie przez dokumenty wyróżniła funkcje: legitymacyjną, gwarancyjną, informacyjną i instruktażową (Górska, 2007, rozdz. II). Systematyka zaproponowana przez ww. autorkę została opracowana na gruncie prawa cywilnego, niemniej jednak ma ona charakter uniwersalny, którą niewątpliwie można inkorporować do innych gałęzi prawa. Z tego względu autorka podjęła próbę adaptacji tego podziału na grunt postępowania administracyjnego, uwzględniając przy tym wszelkie odrębności właściwe dla tej procedury.

Funkcja legitymacyjna ma duże znaczenie wówczas, gdy posiadanie dokumentu jest lub może być niezbędne w danych okolicznościach prawnych. Taki stan rzeczy ma miejsce w przypadku, gdy dany dokument kształtuje sytuację materialnoprawną (szerzej na temat konkretyzacji sytuacji administracyjnoprawnej: Kamiński, 2017, teza 7.1.3) w ten sposób, że udziela pewnego uprawnienia, odmawia jego udzielenia, cofa uprawnienie lub nakłada obowiązek. Na przykład: decyzja o pozwoleniu na budowę wydana na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.) przyznaje uprawnienie, bez którego niemożliwe jest rozpoczęcie robót budowlanych. Uprawnienie do wykonywania zawodu radcy

[42] Oznacza, że wystawca dokumentu opisuje (potwierdza, stwierdza) pewne okoliczności prawne lub faktyczne. Na podstawie dokumentu w prosty sposób można powołać się na zawarte w jego treści informacje, ale też przyznane prawa lub nałożone obowiązki. W szczególności dotyczy to dokumentów urzędowych, korzystających z domniemania zgodności z prawdą tego, co zostało w dokumencie stwierdzone, poświadczone i zaświadczone przez upoważniony podmiot, który wystawił dokument.

prawnego może zostać przyznane jedynie osobie, która posiada dyplom ukończenia wyższych studiów prawniczych w Rzeczpospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra [pozostałe wymagania określa art. 24 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 499)]. Z kolei prawomocna uchwała ustalająca negatywny wynik z egzaminu radcowskiego stanowi przesłankę do odmowy przyznania uprawnienia wpisu na listę radców prawnych. Przykładem cofnięcia uprawnienia jest sytuacja, w której wobec kierowcy orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów [na podstawie art. 103 ust. 1 pkt. 4 ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2025 r. poz. 1226)]. Nałożenie obowiązku zostało przewidziane m.in. przez ustawę z 11.03.2022 r. o obronie ojczyzny (Dz. U. z 2025 r. poz. 825 ze zm.). Zgodnie z art. 640 tego aktu, wójt (burmistrz, prezydent) w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny nakłada obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych – w drodze decyzji, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (por. Kamiński, 2023, s. 104). Funkcja legitymacyjna znajduje szczególne odzwierciedlenie w dokumentach publicznych.

Od legitymacyjnej funkcji dokumentów trzeba natomiast odróżnić znaki legitymacyjne. W doktrynie uważane są bowiem za osobne kategorie prawne. Znaki legitymacyjne nie tworzą jednolitej kategorii, ale ich niewątpliwą wspólną cechą jest identyfikacja i indywidualizacja osoby uprawnionej do uzyskania świadczenia (wyrok SN z 16.04.2003 r., I CKN 202/01, LEX nr 80255). Znaki legitymacyjne same w sobie stanowią materialny nośnik uprawnień, a nie jedynie ich dowód. Dokument pełni więc rolę potwierdzającą, podczas gdy znak legitymacyjny kreuje określoną sytuację prawną. Instytucja znaków legitymacyjnych znajduje zastosowanie przede wszystkim w relacjach prawnych masowych i powtarzalnych, gdzie konieczne jest nieskomplikowane wykazanie prawa do określonego świadczenia. Dotyczy to w szczególności znaków legitymacyjnych nieokreślających imiennie osoby uprawnionej, które swoje cechy uzyskują na mocy wyraźnego lub dorozumianego postanowienia stron lub zwyczajów ustalonych w określonej dziedzinie stosunków (por. wyrok SN z 28.11.2008 r., V CSK 215/08, LEX nr 551053). Jak zauważa się w doktrynie, „podstawą wystawienia takich znaków są stosunki o charakterze adhezyjnym, których przedmiot i treść określają wzorce umów" (Glicz, 2025, teza 3). Znak legitymacyjny może mieć postać dokumentu kwalifikowanego, który wskazuje imiennie osobę uprawnioną do domagania się spełnienia świadczenia oraz postać na okaziciela. W powszechnym obrocie znaki legitymacyjne przybierają różnorodną treść i formę. W praktyce przyjmuje się, że znakiem legitymacyjnym jest np. kwit bagażowy, bilet komunikacyjny, kolejowy, karta

lojalnościowa itp. Znakiem legitymacyjnym może być również *voucher* turystyczny, karta płatnicza (Kruczalak, 1996, s. 58 i n.; Kozik, 2006, s. 35), los loteryjny (Rajski, 1995, s. 33 i n.), token NFT (Jurczuk, 2023, s. 79-80; Troć, 2022, s. 33), a także kod QR (jeżeli jego okazanie samo w sobie uprawnia do skorzystania ze świadczenia lub realizacji jakiegoś prawa). Jak wcześniej podkreślano, znaki legitymacyjne nie tworzą kategorii jednolitej, a ich zróżnicowanie jest konsekwencją wielości stosunków podstawowych, w związku z którymi są wystawiane (Sobolewski, 2014, s. 201 i n.). Co do zasady, znaki legitymacyjne są niewątpliwym świadectwem uproszczonego wykazania uprawnienia do uzyskania określonego świadczenia, jednak ich treść nie prezentuje warstwy intelektualnej, a co za tym idzie nie zawiera się w nich wyraz myśli ludzkiej – w przeciwieństwie do dokumentów.

Funkcja gwarancyjna dokumentu ma za zadanie stabilizować obrót prawny poprzez zapewnienie pewności i stabilności stosunków prawnych między podmiotami prawa (Rycerski, 2018, s. 46) oraz pomiędzy podmiotami prawa a organami administracji. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy może być przykład odpis prawomocnej decyzji administracyjnej lub prawomocnego orzeczenia sądu; dokumenty te, w zależności od rodzaju rozstrzygnięcia: „tworzą dla strony prawa nabyte, gwarantują rozstrzygnięciom wzmocnioną trwałość, samej zaś stronie dają pewność, że przysporzenia, które na ich mocy uzyskała, nie będą jej inaczej niż za zgodą jej samej arbitralnie odebrane" (Kurach, 2009, s. 409).

Funkcja informacyjna dokumentu wiąże się z tzw. redukcją entropii czyli ze zmniejszeniem niepewności (szerzej na ten temat: Kamiński, *Konstytucyjne*…, 2007, s. 56)[43], m.in. poprzez utrwalenie oświadczeń woli lub wiedzy wystawców dokumentu (zob. Szpor, komentarz do art. 3…, 2015, teza 4)[44]. Według definicji W. Kiliana informacje „to dane odnoszące się do określonego fragmentu rzeczywistości, które jednocześnie je opisują, kształtują lub modyfikują, zależnie od celu ich wykorzystania i perspektywy użytkownika tych danych" (por. Kilian, 2003, s. 22). We współczesnym świecie informacje stanowiąc fundamentalny zasób wiedzy nieprzypadkowo są

[43] Jednostka jako adresat ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych ma prawo oczekiwać stabilności i pewności swojej sytuacji prawnej, ukształtowanej w sposób autorytatywny i wiążący przez organy państwowe oraz tego, że granice czasowe i treściowe ewentualnej ingerencji w tę sytuację będą jasno i precyzyjnie określone.

[44] W ujęciu potocznym informacja utożsamiana bywa z wiadomością, jednakże w ujęciu informatycznym wiadomość jest informacją tylko wówczas, gdy zmniejsza niepewność adresata tej wiadomości. Jeżeli nie redukuje entropii, to są to dane (znaki w formie nadającej się do przetwarzania) mające zerową wartość informacyjną.

nazywane „paliwem" nowoczesnej gospodarki. Funkcjonowanie wszystkich sfer życia jest istotnie skorelowane z informacją, co dotyczy także prawa. Przejawem tej zależności jest również ogólne postępowanie administracyjne, w którym dokumenty pełnią funkcję informacyjną. W toku postępowania organ jest zobowiązany zgodnie z zasadą informowania stron, o której mowa w art. 9 k.p.a. „do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek". Obowiązek ten znajduje swój wyraz również w wymianie dokumentów, które stanowią przecież często podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego, utrwalają jego przebieg, są też ostatecznym lub cząstkowym efektem postępowania (Kędziora, 2012, s. 115). Równocześnie, strony postępowania administracyjnego również kierują do organu dokumenty, które stanowią istotne źródło informacji o stanie faktycznym sprawy i mają bezpośredni wpływ na treść podejmowanych rozstrzygnięć. Dokumenty te mogą przybierać formę wniosków, oświadczeń, wyjaśnień, dowodów czy innych pism procesowych, które pozwalają organowi na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego i prawnego. W ten sposób postępowanie administracyjne opiera się na wzajemnej wymianie informacji pomiędzy organem a stroną (stronami). Taki dwustronny przepływ informacji jest bardzo ważny dla skutecznego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, a w konsekwencji – dla wydania przez organ rozstrzygnięcia.

Z funkcją informacyjną skorelowana pozostaje funkcja instrukcyjna. Dokument realizujący funkcję instrukcyjną służy przede wszystkim określeniu obowiązków organu obejmujących odpowiedzialność za należyte pouczenie strony o przysługujących jej uprawnieniach i obowiązkach związanych z jej indywidualnie ukształtowaną sytuacją prawną (por. Taras, 1986, s. 29). Zarówno funkcja informacyjna, jak i funkcja instrukcyjna, jest istotna ze względu na prawo stron do otrzymania pełnej i jasnej informacji o rozstrzygnięciu oraz o jej skutkach prawnych. Umożliwia to stronom podejmowanie dalszych działań w celu ochrony swoich interesów i praw. Instrukcyjny walor dokumentu jest niezmiernie ważny również jeżeli chodzi o rolę w zapewnieniu przejrzystości działań organów, a co za tym idzie - zwiększeniu zaufania obywateli do państwa (Knysiak-Sudyka, *Zasady*…, 2024, s. 58-62; zob. również: Olszanowski, 2021, s. 93) oraz pewności prawa (por. Kamiński, *Konstytucyjne*…, 2007, s. 56). Jest to wręcz

jeden z najistotniejszych czynników wpływających na umacnianie się zasady praworządności w działaniach administracji publicznej (zob. Kmieciak, 1997, s. 33-34; zob. również m.in. wyrok WSA w Warszawie z 24.05.2019 r., V SA/Wa 2052/18, LEX nr 3079742).

2.3. Uwagi podsumowujące

Pojęcie dokumentu ma charakter interdyscyplinarny i dynamiczny, o czym świadczyć może przede wszystkim szeroki wachlarz zastosowań prawnych dokumentu na płaszczyźnie Kodeksu postępowania administracyjnego (Kwiatek, 2020, s. 50 i n.).

Współczesna wykładnia pojęcia „dokument" koncentruje się przede wszystkim na jego funkcji jako nośnika treści utrwalonej w formie pisemnej, która uchodzi za jego podstawową cechę. Niemniej jednak, aktualnie termin ten obejmować będzie również formy zapisu dźwiękowego, wizualnego oraz audiowizualnego, o ile spełniają one kryterium trwałości i umożliwiają jednoznaczną identyfikację zawartej w nich treści. Kodeks postępowania administracyjnego nie wymienia *expressis verbis* żadnego elementu dokumentu w znaczeniu ogólnym. Jedynie w odniesieniu do dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 76 k.p.a., ustawodawca wskazuje treść jako element tego rodzaju dokumentu, a także stawia mu określone wymogi dotyczące formy, wystawcy oraz zakresu działania wystawcy.

W konkluzji rozważań zaznaczyć także należy, że zaprezentowana w tym rozdziale różnorodność rodzajowa dokumentów ściśle wiąże się z taką samą wielością funkcji, dla których dokumenty są sporządzane. Pełny katalog funkcji dokumentu jest trudny do określenia, ponieważ może on spełniać różne role w zależności od kontekstu i celu jego sporządzenia. Analiza funkcji dokumentów koncentruje się zazwyczaj na uwarunkowaniach właściwych dla konkretnej gałęzi prawa. Mając ten aspekt na uwadze, autorka podjęła próbę omówienia tych funkcji z uwzględnieniem charakterystyki postępowania administracyjnego. W świetle powyższego, sprowadzenie dokumentu wyłącznie do roli dowodowej stanowiłoby – w ocenie autorki – zbyt dalekie uproszczenie. Dokumenty, poza swoją podstawową funkcją dowodową realizują także istotne funkcje społeczne (Rycerski, 2018, s. 44 i n.). Służą m.in. legitymizowaniu statusu prawnego jednostek, regulowaniu stosunków prawnych, ale pełnią też funkcję informacyjną.

ROZDZIAŁ 3.
KONSTYTUTYWNE ELEMENTY DOKUMENTU URZĘDOWEGO

3.1. Budowa dokumentu urzędowego

Jak już wskazano w Rozdziale 1, odkąd ludzkość zaczęła posługiwać się pismem, zaczęła też wykorzystywać tę umiejętność do utrwalania faktów, myśli czy przekazywania informacji. Dotyczy to też dokumentów urzędowych, utrwalanych początkowo na kamieniu, na desce, papirusie, skórze, następnie na papierze, a od pewnego czasu również na nośniku nowej generacji – informatycznym nośniku danych (Ziółkowska, 2008, s. 144-146).

Oprócz cech uniwersalnych (trwały nośnik informacji, treść), dokumenty składają się również ze szczególnych elementów, które charakteryzują je pod względem prawnym oraz pozwalają na ustalenie ich rodzaju i mocy dowodowej (Górska, 2007, rozdz. II). Nie inaczej jest w przypadku dokumentu urzędowego, o którego mocy dowodowej wspominano już w Rozdziale 2, zaś rozwinięcie tej problematyki znajduje się w Rozdziale 5.

W strukturze dokumentu, niezależnie od jego rodzaju, wyróżnia się dwa integralnie połączone ze sobą elementy: nośnik i treść. Nawiązując do rozważań z Rozdziału 1 w tym zakresie, nośnikiem będzie każdy materiał nadający się do utrwalenia treści. W zależności od rodzaju owej treści, same nośniki mogą przybierać różną formę. Obecnie najczęściej spotykaną i nadal powszechnie wykorzystywaną postacią dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest tradycyjny nośnik papierowy (por. Łaszczyca, 2014, rozdz. 2). Obok papieru wymienić należy nośniki z tworzyw sztucznych oraz nośniki elektroniczne, które są funkcjonalnie przystosowane do utrwalenia informacji, jak również jej zachowania i odtworzenia w przyszłości (Haręża, 2008, s. 66, cyt. za: Gajda-Durlik, 2022, s. 121 i n.).

Z nośnikiem skorelowana jest treść utrwalona na nośniku. Treść dokumentu może przybierać różne formy: graficzne (np. druki, rękopisy itp.), oglądowe (m.in. fotografie i filmy) i słuchowe (taśmy dźwiękowe, płyty) (Mendrek, 2018, s. 28). Jednakże treść dokumentu urzędowego może zostać wyrażona jedynie za pomocą znaków pisarskich, czyli tekstu składającego się m.in. z liter, cyfr oraz innych znaków powszechnie używanych (Pietrasz, 2020, rozdz. V teza 16). Ponadto treść ta musi stanowić wyrażenie

określonych myśli lub wiadomości (Graczyk, 1953, s. 112 cyt. za: B. Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 1).

Trzecim, uzupełniającym elementem, składającym się na treść dokumentu urzędowego, jest autoryzacja, która najczęściej przybiera formę podpisu. Co do zasady to właśnie podpis potwierdza pochodzenie dokumentu od właściwego organu lub podmiotu uprawnionego do jego sporządzenia, wzmacniając tym samym jego autentyczność, a co za tym idzie – przyznając zwiększoną moc dowodową. W zdecydowanej większości przypadków przepisy normujące formę dokumentów urzędowych ustanawiają podpis jako obligatoryjny i konstytutywny element tego aktu (Mendrek, 2018, s. 29). Niemniej jednak istnieją sytuacje, w których brak podpisu nie pozbawia dokumentu urzędowego jego charakteru ani waloru dowodowego[45]. Dotyczy to m.in. niektórych dokumentów publicznych, a także wydruków komputerowych z systemów teleinformatycznych. W tych przypadkach autentyczność dokumentu urzędowego oraz jego moc dowodowa wynikają nie z podpisu, lecz m.in. z zastosowania przewidzianych prawem zabezpieczeń, oznaczenia organu wydającego oraz powiązania dokumentów urzędowych z prowadzonymi rejestrami publicznymi, które gwarantują ich autentyczność i ochronę przed fałszerstwami.

Podpis stanowi obligatoryjny element dokumentu urzędowego, gdy przepis prawa *expressis verbis* tak stanowi, natomiast w pozostałych sytuacjach jego brak nie pozbawia dokumentu charakteru urzędowego, o ile został sporządzony w przepisanej formie oraz umożliwia jednoznaczne ustalenie, iż pochodzi on od właściwego organu w zakresie jego działania (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2011, s. 117). Z kolei w odniesieniu do dokumentów prywatnych, jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, podpis nie przesądza o ich bycie jako dokumentu w sensie prawnym, lecz wpływa wyłącznie na ich wartość dowodową (Dawidowicz, 1989, s. 613).

Można zatem stwierdzić, że na dokument urzędowy składają się co do zasady trzy elementy, tj. nośnik, treść oraz autoryzacja, najczęściej przybierająca postać podpisu (która może być kwalifikowana również jako element treści) (por. Kamiński,

[45] Odmiennie: P. Górecki, 2013, s. 238. Według tego autora: „Podpis pod dokumentem urzędowym jest elementem konstytutywnym, gdyż należy do przepisanej formy. W systemie prawa polskiego nie ma dokumentu urzędowego, który mógłby zaistnieć w obrocie prawnym bez podpisu określonej osoby". W ocenie autorki przedstawione stanowisko ma charakter anachroniczny i nie odpowiada współczesnym realiom prawnym oraz technologicznym. W obrocie prawnym funkcjonują dokumenty urzędowe, które nie zawierają podpisu wystawcy, a mimo to ich autentyczność oraz moc dowodowa pozostają bezsporne. Analogiczna sytuacja dotyczy dokumentów urzędowych generowanych z systemów teleinformatycznych. Istotne uwagi na temat dyskusji wokół podpisu jako elementu konstytuującego dokument poczynił również Kwiatek, 2020, s. 60 i n.

Przesłanki…, 2021, teza 2.3.2.3). Spełnienie szczególnych wymagań w odniesieniu do każdego z tych elementów warunkuje powstanie i byt dokumentu urzędowego. Podwyższona staranność w tym zakresie przekłada się na szczególną mocą dowodową dokumentów urzędowych. Dzieje się tak w wyniku ziszczenia się: określonych kryteriów przedmiotowych (do których zaliczyć należy wspomniany wcześniej nośnik), kryterium podmiotowego – wyrażonego poprzez szczególny charakter wystawcy dokumentu (który powinien mieć przymiot organu państwowego – względnie przymiot podmiotu wykonującego funkcje takich organów z mocy prawa lub na podstawie porozumienia), a w niektórych przypadkach również jego podpis oraz określonych elementów treściowych. Wskazane wyżej elementy znajdują swój normatywny wyraz także w treści art. 76 k.p.a., który narzuca wymóg, aby dokumenty urzędowe były sporządzone przez organy państwowe lub inne podmioty (w ich zakresie działania lub w zakresie spraw, które podmioty te mogą załatwiać poprzez wydanie decyzji lub zaświadczenia) oraz miały przepisaną prawem formę (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 117). Jak podkreślono w doktrynie (Kamiński, *Przesłanki*…, 2021, teza 2.3.2.3), wyżej wspomniany wymóg konkretyzują tzw. warunki formalno-treściowe czynności procesowych. W ujęciu dogmatycznym są to szeroko rozumiane warunki formalne, obejmujące po pierwsze, wymogi co do formy – prawnie nakazany sposób dokonania czynności oraz jej zewnętrzne utrwalenie (na określonych nośnikach) – a po drugie, wymogi co do treści, czyli katalog elementów koniecznych, jakie musi zawierać rezultat czynności (Kamiński, *Przesłanki*…, 2021, teza 2.3.2.3). Niedochowanie wymogów formy prowadzi co do zasady do braku zaistnienia czynności w sensie formalnoprocesowym (np. brak decyzji jako aktu), natomiast naruszenie wymogów treści skutkuje brakiem jej skuteczności prawnej (Kamiński, *Przesłanki*…, 2021, teza 2.3.2.3). Wymogi te mogą wynikać zarówno z przepisów prawa materialnego, jak i procesowego.

3.2. Elementy przedmiotowe dokumentu urzędowego

Dokument urzędowy, podobnie jak inne dokumenty, jest rzeczą (przedmiotem) o funkcji utrwalającej (Waligórski, 1947, s. 403-404). W przeciwieństwie do pozostałych dokumentów, w przypadku dokumentu urzędowego szczególne znaczenie ma rodzaj materiału użytego jako podłoże. Podstawowym oraz jedynym prawnie

dopuszczalnym substratem dokumentu urzędowego jest obecnie papier (zwłaszcza w tych dziedzinach, które nie zostały jeszcze zdigitalizowane) oraz nośnik elektroniczny (Rypina, 2022, s. 142). Przy tak ujętym katalogu elementów przedmiotowych dokumentu urzędowego należy uwzględnić również tworzywa sztuczne, które stały się powszechnie stosowanym materiałem w procesie wytwarzania dokumentów publicznych.

3.2.1. Nośnik dokumentu

Podstawową funkcją każdego dokumentu jest utrzymanie na nim naniesionej informacji na tyle długo, aby możliwe było jej późniejsze ujawnienie, odtworzenie, powielenie lub przeniesienie na inny nośnik w stanie niezmienionym (Kocot, 2004, s. 334). Zasadniczo nośniki dzielą się na materiały papierowe i materiały o innym podłożu (Łaszczyca, 2014, rozdz. II). Podłożem materiału papierowego jest papier, z kolei do materiałów o innym podłożu zaliczyć można – o czym szerzej była mowa w Rozdziale 2 –m.in. materiały przestarzałe, całkowicie wyparte już z obiegu tj. metal, drewno czy skórę (tak: Szostek, 2012, rozdz. II; w podobnym tonie na ten temat wypowiadali się: Górska, 2007, rozdz. II; Nowak, 1982, s. 147; Wiśniewski, 2009, s. 209; Łaszczyca, 2014, rozdz. II), tworzywa sztuczne lub bardziej nowoczesne, tj. m.in. dyski twarde HDD, SSD, urządzenia pamięciowe USB (pendrive), płyty CD-ROM, karty pamięci SD.

Teoria prawa nie sprecyzowała żadnych szczególnych wymagań, w zakresie sposobu utrwalenia dokumentu urzędowego. Jednakże z zasad logiki i doświadczenia życiowego wyprowadzić można wniosek, że nie może być on sporządzony na jakimkolwiek nośniku i w całkowicie dowolny sposób, o czym zwykle przesądzają przepisy prawa, które to określają. Zasadnicze elementy konstrukcyjne nośnika dokumentu urzędowego obejmują po pierwsze, trwałość – w znaczeniu możliwości zachowania jego treści, po drugie – możliwość powiązania go z podpisem jego autora (Szostek, 2012, rozdz. II). Elementy szczególne zostaną opisane w dalszej części pracy.

Ramy prawne w zakresie dopuszczalnych nośników, na których dokument urzędowy może zostać utrwalony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, wyznacza art. 14 k.p.a. statuujący zasadę ogólną pisemności. Zgodnie z tą dyrektywą, sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, z czego wynika, że dopuszcza się utrwalenie dokumentu urzędowego wyłącznie na jednym z dwóch wyżej wymienionych nośników. Jednakże w niektórych,

ściśle wyznaczonych prawem przypadkach przepisy szczególne przewidują odstępstwo od tej reguły, określając odmienny nośnik dla dokumentu urzędowego. Przykładem są niektóre dokumenty publiczne (w szczególności dokumenty z kategorii 1 i 3, o których była mowa w Rozdziale 1), które – mimo, że mają charakter dokumentów urzędowych – są sporządzane na nośniku innym niż papier, np. są tworzone z tworzywa sztucznego, współcześnie przede wszystkim z poliwęglanu (zob. Ziółkowski, Lula, 2023, s. 32). Wynika to z ich specyficznej funkcji oraz potrzeby zapewnienia trwałości i zabezpieczenia przed fałszerstwem (zob. Ziółkowski, Lula, 2023, s. 32). W takich sytuacjach regulacje szczególne mogą modyfikować ogólną zasadę wynikającą z Kodeksu postępowania administracyjnego, dostosowując ją do charakteru tego dokumentu.

W kontekście trwałości, jako elementu konstrukcyjnego nośnika dokumentu urzędowego, J. Janowski słusznie stwierdził, że każdy nośnik w znaczeniu technicznym jest trwałym zapisem informacji, natomiast w znaczeniu prawnym jest również zapisem utrwalonym w formie przewidzianej przepisami prawa (Janowski, 2009, s. 244). Konfrontując dopuszczone prawnie nośniki dokumentów urzędowych podkreślić przede wszystkim należy, że nośnikom elektronicznym należy przypisać analogiczne cechy, właściwe dla nośnika papierowego (lub tzw. nośnika tworzywowego), co pozwala na ich równorzędne traktowanie w obrocie administracyjnoprawnym, z pewnymi jedynie odrębnościami natury technicznej, na które uwagę zwraca J. Janowski: „nośnik elektroniczny nie różni się od nośnika papierowego w swej funkcji (istocie), a tylko w swej strukturze (budowie), w szczególności sposobem zapisu, sposobem odczytu, trwałością w czasie, możliwością udostępnienia, sposobem kopiowania, techniką zabezpieczania i podatnością na manipulacje. Różnice w powyższych kwestiach skutkują potrzebą niekiedy innego traktowania obydwu rodzajów nośników dokumentów również w świetle prawa i praktyki ich stosowania” (Janowski, 2009, s. 244).

Postęp technologiczny prowadzący do powstania nowych sposobów zapisywania ludzkiej myśli sprawia, że tradycyjne podejście, utożsamiające dokument wyłącznie z postacią papierową nie odpowiada dzisiejszym realiom (Szostek, 2012, rozdz. III). Współczesne narzędzia cyfrowe, przy zachowaniu właściwych mechanizmów bezpieczeństwa, odzwierciedlają rzeczywistość w sposób równie wierny, a nierzadko nawet dokładniejszy niż dokumenty papierowe (Szostek, 2012, rozdz. III). Co więcej, dokumenty sporządzone za pomocą cyfrowych technik są znacznie trwalsze niż

papierowe, a przy zastosowaniu „beckapowania”[46] - trudne do utraty (Szostek, 2012, rozdz. III).

3.2.1.1. Nośnik papierowy

Nośnikiem papierowym jest papier, na powierzchni którego została zapisana informacja (ręcznie lub mechanicznie) (Janowski, *Elektroniczny obrót*…, 2008, s. 158). Na wstępie podkreślić trzeba, że nośnika papierowego (postaci papierowej) nie należy utożsamiać z pisemną formą załatwiania spraw. Postać jest materializacją formy, zaś materializacja wiąże się z utrwaleniem treści na nośniku (Wojsyk, 2008, s. 148). Przymiotnik „pisemny” odnosi się do pisma, jest utrwalony na piśmie, a precyzyjniej rzecz ujmując – wyrażony za pomocą pisma (Szymczak 1979, s. 649). Forma pisemna jest niezależna od podłoża i może zostać wyrażona w jednej z dopuszczalnych zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a. postaci – papierowej lub elektronicznej.

Przepisy prawa nie stawiają przed nośnikami papierowymi żadnych szczególnych wymagań, jednakże szczegółowe wytyczne w tym zakresie mogą wynikać z ustanowionych dla konkretnego wystawcy dokumentu standardów, określonych na przykład w instrukcjach kancelaryjnych. Dotychczas ukształtowana praktyka wskazuje, że w przypadku drukowania dokumentów urzędowych, zalecany jest papier, który spełnia określone standardy jakościowe i techniczne. W Polsce stosuje się standard ISO 216:2007, który określa wymiary papieru i formaty, a także normy dotyczące jakości papieru (zob. https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:216:ed-2:v1:en, 2025). Pomimo braku oficjalnych rekomendacji w tym zakresie, przyjętą praktyką jest drukowanie dokumentów urzędowych na papierze o odpowiedniej gramaturze, zwykle 80 g/m2 lub 90 g/m2. Papier taki powinien być wytrzymały i nieprześwitujący, co pozwala na czytelne odczytanie tekstu po obu stronach. Papier do drukowania dokumentów urzędowych powinien być biały oraz optymalnie matowy, tak aby umożliwić wydrukowanie tekstu i grafiki w wysokiej jakości. Ponadto z informacji uzyskanych od przedsiębiorców zawodowo świadczących usługi związane z wydrukiem, w przypadku dokumentów, które będą przechowywane przez dłuższy czas, zaleca się stosowanie papieru o wysokiej jakości archiwizacyjnej, aby uniknąć jego zniszczenia w wyniku starzenia się. Szczegółowa specyfikacja co do wymagań nośnika

[46] Oznacza: „tworzenia kopii zapasowych”.

papierowego w przypadku odrębnej kategorii dokumentów urzędowych jakimi są dokumenty publiczne zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 1.07.2022 r. w sprawie wykazu minimalnych zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem (Dz. U. z 2022 r. poz. 1456). Wytyczne zawarte w „Wykazie Minimalnych Zabezpieczeń Przed Fałszerstwem Wymaganych dla Dokumentów Publicznych Kategorii Pierwszej, Drugiej i Trzeciej" precyzują kluczowe parametry, jakie powinien spełniać papier przeznaczony do ich sporządzania, jest to przede wszystkim brak luminescencji w promieniowaniu ultrafioletowym (co oznacza, że papier użyty do sporządzania dokumentów publicznych nie świeci ani nie wykazuje żadnej reakcji świetlnej pod wpływem promieniowania UV). Papier powinien być również odporny chemicznie (powinien reagować na próby fałszowania i wykazywać reakcję na minimum jednego przedstawiciela każdej z wymienionych grup odczynników chemicznych: 1) kwasy; 2) zasady; 3) wybielacze / utleniacze; 4) alkohole; 5) inne rozpuszczalniki organiczne. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych, której powierzono wytwarzanie dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dokumentach publicznych[47] dysponuje również innymi rodzajami podłoży zabezpieczających dokumenty, wykorzystując następujące technologie:

- LEAP® - papier przeznaczony do grawerowania laserowego,
- Fortis™ - papier bawełniany,
- Fortis™ Pro - papier z powłoką „antysoilingową", odporną na zabrudzenia,
- Fortis™ Composite - papier zawierający włókna syntetyczne (https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Technologie_i_innowacje.html, 2025).

Mimo, że wciąż duża część dokumentów jest sporządzana na papierze, co wiąże się z określonymi wymogami dotyczącymi parametrów i zabezpieczeń, nie zmienia to faktu, że w ostatnich latach trwające przez kilka wieków przywiązanie do nośników papierowych powoli ustępuje na rzecz coraz bardziej popularnego nurtu *paperless*, którego celem jest wyeliminowanie lub też minimalizacja użycia dokumentacji

[47] Wyłączenie na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.). Na marginesie powierzenie produkcji wskazanych dokumentów jednej spółce z pominięciem procedury przewidzianej w Prawie zamówień publicznych spotkało się z reakcją Komisji Europejskiej, która uznała, że Polska naruszyła w ten sposób przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz dyrektywy nr 2014/24/UE. We wrześniu 2023 r. TSUE w wyroku C-601/21, orzekł, że Polska powierza Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych produkcję dokumentów publicznych, o których mowa w art. 5 ust. 2 na podstawie regulacji niezgodnych z prawem UE.

papierowej w określonej działalności (m. in. podczas wykonywania zadań publicznych) na rzecz nośników elektronicznych (Sibiga, 2020, s. 164).

3.2.1.2.Nośnik elektroniczny

Jak już wyżej zauważono, zakres wykorzystania papieru podlega stopniowemu wypieraniu w związku z rozwojem nośników elektronicznych. Granice dopuszczalności stosowania tych ostatnich (wyznaczenie *sui generis* proporcji między nośnikami papierowymi a elektronicznymi) wyznacza ustawodawca, który może posłużyć się w tym celu regulacją o charakterze bezpośrednim lub pośrednim (Łaszczyca, 2014, rozdz. 2; zob. również: Kościółek, 2012, s. 185-186).

Za przykład regulacji bezpośredniej może posłużyć przepis art. 7 ust. 2 zd. 1 pr. bank., zgodnie z którym „dokumenty związane z czynnościami bankowymi mogą być sporządzane na informatycznych nośnikach danych, jeżeli dokumenty te, będą w sposób należyty utworzone, utrwalone, przekazane, przechowywane i zabezpieczone" (Kraska, Matuszewska-Maroń, 2013, s. 67). Dyspozycja zacytowanego przepisu wprost dopuszcza sporządzanie dokumentów związanych z czynnościami bankowymi na informatycznych nośnikach danych, jeżeli dokumenty te będą w sposób należyty utworzone, utrwalone, przekazane, przechowywane i zabezpieczone. Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy, „jeżeli ustawa zastrzega dla czynności prawnej formę pisemną, uznaje się, że czynność dokonana w formie, o której mowa w ust. 1, spełnia wymagania formy pisemnej także wtedy, gdy forma została zastrzeżona pod rygorem nieważności".

Bezpośrednie granice dopuszczalności zastosowania nośnika elektronicznego wynikają również z ustawy z 29.09.1994 r. o rachunkowości, cyt. dalej jako „u.o.r." (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.). Zgodnie z art. 73 ust. 2 u.o.r. z wyłączeniem dokumentów dotyczących przeniesienia praw majątkowych do nieruchomości, powierzenia odpowiedzialności za składniki aktywów, znaczących umów i innych ważnych dokumentów określonych przez kierownika jednostki, treść dowodów księgowych może być przeniesiona na informatyczne nośniki danych pozwalające zachować w trwałej i niezmienionej postaci zawartość dowodów. Warunkiem stosowania tej metody przechowywania danych jest posiadanie urządzeń pozwalających na odtworzenie dowodów w postaci wydruku, o ile inne przepisy nie stanowią inaczej. „Wydruk jest dowodem równoważnym z dowodem księgowym, z którego treść została przeniesiona na informatyczny nośnik danych" (Idzikowska, 2023, komentarz objaśniający).

Z kolei przykładem tzw. regulacji pośredniej był przepis art. 39^1 k.p.a., określający warunki dokonywania doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym. W brzmieniu ustawy sprzed 5.10.2021 r. wskazano wstępne warunki dla dokonania doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej, determinując tym samym dozwoloną sferę zastosowania formy dokumentu elektronicznego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735). Posługiwanie się nośnikiem elektronicznym na gruncie poprzedniego stanu prawnego miało zatem charakter okazjonalny, będący swoistym wyjątkiem od generalnej reguły doręczania pism w postaci papierowej (tradycyjnej) za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez pracowników organu administracji publicznej lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Istotny przełom w zakresie warunków dokonywania doręczeń w ogólnym postępowaniu administracyjnym nastąpił wraz z wejściem w życie ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, cyt. dalej jako: „u.d.e." Ustawą tą zmieniono przepisy m.in. Kodeksu postępowania administracyjnego, nadając nowe brzemiennie m.in. art. 39 oraz 39^1 k.p.a. Zgodnie z treścią przepisów obowiązujących od 5.10.2021 r., podstawowym sposobem doręczania pism w postępowaniu administracyjnym jest: doręczenie „na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy […] o doręczeniach elektronicznych". Taki stan rzeczy zakłada istotną modyfikację podstawowego sposobu doręczeń pism w ogólnym postępowaniu administracyjnym, odchodząc od tradycyjnej postaci papierowej na rzecz doręczeń elektronicznych. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, doręczenia w pierwszej kolejności powinny być dokonywane na adres do doręczeń elektronicznych. W jednej tylko wyjątkowej sytuacji, a mianowicie kiedy adresat korespondencji przebywa w siedzibie organu administracji publicznej – nadawcy korespondencji, dopuszczalne jest doręczenie nie na adres do doręczeń elektronicznych, tylko do rąk własnych adresata (Wajda, 2023, teza 4). Dopiero w przypadku gdyby doręczenie takie nie było możliwe (np. ze względu na nieposiadanie adresu do doręczeń elektronicznych adresata lub specyfikę przesyłki, uniemożliwiającej nadanie korespondencji elektronicznej za pośrednictwem skrzynki doręczeń) pismo doręcza się w pierwszej kolejności za pokwitowaniem z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (przez operatora wyznaczonego) albo – gdy usługa hybrydowa nie może być wykorzystana – „klasyczną" pocztową przesyłką rejestrowaną. Ustawodawca pozostawia również alternatywę w postaci możliwości doręczenia pisma przez pracowników urzędu obsługującego organ administracji publicznej, inne upoważnione osoby lub organy (Rypina, 2022, s. 143), gdy będzie to uzasadnione względami

efektywności. Artykuł 39^1 k.p.a. stanowi natomiast uzupełnienie rozwiązania przyjętego w przepisie art. 39 §1 k.p.a., w którym ustawodawca *expressis verbis* wskazał jakie adresy należy uznać za adres do doręczeń elektronicznych w przypadku doręczenia, o którym mowa w art. 39 § 1 k.p.a.[48].

Gdy mowa o elektronicznym nośniku dokumentu urzędowego, pierwsze spostrzeżenie, które się nasuwa, dotyczy różnorodnej siatki pojęciowej stosowanej w języku prawniczym do oznaczenia elektronicznej postaci dokumentów. Za „najpopularniejsze" nazwy dokumentu w postaci elektronicznej przyjmuje się określenia wymienione przez J. Janowskiego tj.: „»w postaci elektronicznej«; »w formie elektronicznej«; »w środowisku informatycznym«; »w cyberprzestrzeni«; »techniką elektroniczną«; »metodą informatyczną«; »drogą elektroniczną«; »drogą komunikacji elektronicznej«; »na nośniku elektronicznym«, »informatycznym«, »cyfrowym«; »w sposób elektroniczny«; »cyfrowy«; »digitalny«; »sieciowy«; »z użyciem technik elektronicznych«; »technologii informatycznych«; »za pomocą zapisu«; »nośnika informacji elektronicznej«; »z użyciem transmisji«; »wymiany danych cyfrowych«" (Janowski, *Kontrakty elektroniczne*…, 2008, rozdz. 1.5; Szpor, 2009, s. 721).

W celu ujednolicenia terminologii w tym obszarze ustawodawca w art. 14 § 1a k.p.a. wprowadził ogólne określenie: „postać elektroniczna". To określenie obejmuje swoim zakresem wszystkie wymienione pojęcia techniczne i odnosi się do informacji utrwalanej za pomocą przenośnego nośnika danych, który zgodnie z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., określany jest jako „informatyczny nośnik danych" (Janowski, *Kontrakty elektroniczne*…, 2008, rozdz. 1.5) oraz przekazywanej za pośrednictwem przekaźnika informacji, zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2024 r. poz. 1513 ze zm.), cyt. dalej jako: „u.ś.u.d.e.", określanego jako środek komunikacji elektronicznej.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 u.i.d.p., informatyczny nośnik danych stanowi materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej. Nośnik ten może przyjmować postać tworzywa magnetycznego, optycznego, magnetyczno-optycznego (Kwiatek, 2020, s. 116; zob. też Janowski, 2009, s. 237-238) lub innych, bardziej nowoczesnych technologii przechowywania danych takich jak pamięć półprzewodnikowa. Konieczność zapisywania, przechowywania i odczytywania danych determinuje materialny (statyczny) charakter informatycznego nośnika danych.

[48] W zakresie w jakim mowa tam o doręczeniu na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Zob. P. Wajda, 2023, teza 1.

Warunki te nie zostaną spełnione, jeżeli dane elektroniczne (cyfrowe) nie zostaną zapisane w sposób trwały na nośniku (Kwiatek, 2020, s. 116).

Autorka, dokonując klasyfikacji nośników elektronicznych wyróżniła nośniki magnetyczne, nośniki optyczne, oraz nośniki półprzewodnikowe (por. Janowski, 2016, s. 409). Opisane zostały również nośniki zdalne (chmurowe), które – choć w szerokim ujęciu pełnią funkcję nośnika elektronicznego – to uznanie ich za informatyczne nośniki danych w rozumieniu u.i.d.p. jest dyskusyjne ze względu na brak bezpośredniego dostępu użytkownika do konkretnego nośnika, na którym przechowywane są jego dane. Z tego właśnie względu tzw. chmura uznawana za usługę informatyczną, do świadczenia której wykorzystywane są wirtualne, współdzielone zasoby obliczeniowe i serwery (Baun, Kunze, Nimis, Tai, 2009, s. 4), nie spełnia ustawowej definicji informatycznego nośnika danych, mimo, że jej fizyczna infrastruktura bazuje na rzeczywistych nośnikach (serwerach) (Baun, Kunze, Nimis, Tai, 2009, s. 4).

W nośnikach magnetycznych do przechowywania danych wykorzystuje się zjawisko ferromagnetyzmu (por. Bilski, 2008, s. 224 i n.; zob. również: Nośnik magnetyczny https://pl.wikipedia.org/wiki/, 2025). Zapis i odczyt dokonywane są z wykorzystaniem głowic elektromagnetycznych. Głowica generuje zmienne pole magnetyczne, które oddziałuje na poruszający się pod nią nośnik, powodując lokalne namagnesowanie w zależności od chwilowego natężenia pola. W ten sposób na powierzchni nośnika tworzone są wzory odpowiadające zapisanym danym (Nośniki magnetyczne - zapis i odczyt informacji…, 2025). Odczyt danych następuje, gdy namagnesowany nośnik przesuwa się przed głowicą odczytującą (Nośniki magnetyczne - zapis i odczyt informacji…, 2025). Nośniki magnetyczne są wrażliwe na działanie zewnętrznych pól magnetycznych, które mogą prowadzić do utraty lub uszkodzenia danych. Aby zachować ich funkcjonalność, wymagają odpowiedniego przechowywania i ochrony przed szkodliwymi czynnikami (por. Demko, 2011, s. 70, https://archiwa.gov.pl/wp-content/uploads/2022/02/zasady-postepowania-z-materialami-archiwalnymi-ochrona-zasobu-archiwalnego.pdf, 2025). Ze względu na przestarzałą technologię ich rola w zasadzie zanikła, co jest niewątpliwie związane z upowszechnieniem się nośników optycznych, które mają o wiele większą pojemność. Jako przykład technologii magnetycznej można wskazać dyskietki o średnicy 3,5 cala, które wyszły już z użycia, ich globalną produkcję zakończono w 2011 r.

Nośniki optyczne to rodzaj pamięci masowej, w której dane są zapisywane i odczytywane za pomocą lasera. W przeciwieństwie do nośników magnetycznych, które

wykorzystują magnetyzm, nośniki optyczne bazują na zmianach strukturalnych lub odbiciowych powierzchni nośnika (zob. https://pl.wikipedia.org/wiki/Dysk_optyczny, 2025). Odczyt danych zapisanych na nośnikach optycznych polega na oddziaływaniu na zapisaną ścieżkę laserem o odpowiedniej mocy. Nośniki optyczne obejmują dyski CD-Audio, dyski CD, dyski UMD, dyski DVD, dyski HD-DVD, dyski FVD, dyski Blu-ray, dyski UDO, a także karty optyczne i taśmy optyczne. Nowszym nośnikiem optycznym jest Blu-ray, który pojawił się jako „następca" DVD w 2006 r. (zob. https://en.wikipedia.org/wiki/Blu-ray, 2025). Różnica między Blu-ray a DVD polega przede wszystkim na zmianie lasera, który jest używany do zapisu danych. W technologii CD i DVD używa się lasera czerwonego, natomiast w Blu-ray niebieskiego. Długość fali lasera niebieskiego wynosi 405 nm, co oznacza, że wiązka światła jest bardziej skupiona i w konsekwencji na płycie można zapisać większą ilość danych. Przeciętna płyta DVD ma pojemność ok. 4,5 GB, a dzięki zapisowi Blu-ray na płycie może zmieścić się co najmniej 25 GB danych (zob. https://www.movavi.com/pl/learning-portal/blu-ray-vs-dvd.html, 2025). Współcześnie, w wyniku postępu technologicznego, również nośniki optyczne tracą na popularności. Są one zastępowane przez półprzewodnikowe nośniki pamięci takie jak pendrive'y i dyski SSD (zob. https://www.lomilowka.pl/upload/file/UTK/pamieciMasowe(4), 2025).

Nośniki półprzewodnikowe stanowią obecnie jedne z najnowocześniejszych technologii przechowywania danych. W przeciwieństwie do nośników magnetycznych i optycznych bazują one na technologii pamięci typu *flash.* Pamięć półprzewodnikowa fleszowa składa się z komórek jednotranzystorowej pamięci EEPROM, która łączy w sobie elementy pamięci ROM i RAM (https://www.ibm.com/think/topics/flash-memory, 2025). Ma ona ogromną pojemność (można na niej zapisać dane w dużej ilości). Dodatkowo, po odłączeniu zasilania od urządzenia odczytującego, nie następuje utrata zapisanych danych. Pamięć EEPROM może być składnikiem karty elektronicznej etykiety RFID (*radio frequency identification*), dysku półprzewodnikowego SSD (*solid state disk*), przenośnego nośnika danych (*pendrive*) lub modułu pamięci fleszowej (zob. https://www.lomilowka.pl/upload/file/UTK/pamieciMasowe(4), 2025).

Do katalogu nośników półprzewodnikowych zalicza się również karty elektroniczne, które dzielą się na karty pamięciowe i karty mikroprocesorowe. Karty mikroprocesorowe dzięki wbudowanemu oprogramowaniu umożliwiają bezpieczną identyfikację, uwierzytelnianie użytkownika oraz szyfrowaną komunikację

(Wiśniewski, 2019, s. 26). Wykorzystuje się je m.in. w systemach dostępu, płatnościach elektronicznych, dokumentach tożsamości, a także w systemach podpisów cyfrowych. Mogą posiadać dwa rodzaje interfejsów: stykowy i bezstykowy. Karty stykowe działają poprzez umieszczenie ich w czytniku, natomiast karty bezstykowe wyposażone są w antenę, która umożliwia wymianę danych z czytnikiem bez bezpośredniego połączenia. Istnieją także karty hybrydowe, łączące w sobie oba rodzaje interfejsów (Wiśniewski, 2019, s. 2). Natomiast karty pamięciowe służą jedynie do zapisywania i przechowywania danych w urządzeniach takich jak: komputery, aparaty cyfrowe czy odtwarzacze multimedialne (Wiśniewski, 2019, s. 2).

Nośnikiem półprzewodnikowym jest również pamięć USB, potocznie zwana *pendrive'em.* To przenośne urządzenie pamięciowe, wykorzystujące nieulotną pamięć typu *Flash* EEPROM, zostało stworzone do współpracy z komputerem poprzez port USB (Czapski, *Rodzaje pamięci półprzewodnikowych*, https://psk-g2-04-sebastianczapski-wp-pl.webnode.page/pamięci-połprzewodnikowe-/, 2025). Służy do zapisywania, przechowywania i przenoszenia danych pomiędzy różnymi urządzeniami. Zazwyczaj podłącza się je bezpośrednio do gniazda USB, co eliminuje konieczność stosowania dodatkowych akcesoriów, takich jak stacje dokujące czy zewnętrzne napędy (Czapski, *Rodzaje pamięci półprzewodnikowych*, https://psk-g2-04-sebastianczapski-wp-pl.webnode.page/pamięci-połprzewodnikowe-/, 2025; szerzej na temat nośników elektronicznych: Wierczyński, Wiewiórowski, 2012).

Najnowocześniejsza kategoria nośników, obejmuje nośniki zdalne zwane również nośnikami chmurowymi. Model ten, znany jako chmura obliczeniowa, pozwala użytkownikom korzystać z infrastruktury IT bez konieczności jej lokalnego utrzymywania, zapewniając elastyczność i skalowalność zasobów. Może przyjmować formę chmury publicznej (usługi zewnętrznych dostawców), prywatnej (zarządzanej przez organizację) lub hybrydowej (łączącej oba modele) (Krasuski, 2018, rozdz. I). W jej ramach wyróżnia się modele usług: IaaS (infrastruktura jako usługa), PaaS (platforma jako usługa) i SaaS (oprogramowanie jako usługa) (Hon, Millard, Walden, 2011, cyt za: Krasuski, 2018, rozdz. I; zob. również: Kowalewski, Urbaniak, 2023, s. 231 i n.). Chmura zwiększa efektywność IT, redukuje koszty i oferuje mechanizmy bezpieczeństwa, takie jak szyfrowanie i backup danych (Weichert, 2010, s. 679, cyt. za: Krasuski, 2018, rozdz. I).

Na marginesie niniejszych rozważań związanych z nośnikiem danych, warto zwrócić uwagę również na kwestię przekazu informacji, czyli na przekaźnik tego

nośnika. W kontekście postępowania administracyjnego przekaz informacji może odbywać się za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, określonych w art. 2 pkt 5 u.ś.u.d.e. Ponadto, jako przekaźnik nośnika elektronicznego dokumentu urzędowego może być stosowany adres do doręczeń elektronicznych, zgodnie z art. 2 pkt 1 u.d.e. (zob. Kwiatek, Skóra, Szelągowska, 2023, teza 2; zob. również: Konarski, 2004, s. 61; Lubasz, W. Chomiczewski, 2011)[49].

Nośnik elektroniczny powinien umożliwiać przechowywanie informacji w postaci elektronicznej oraz jej odczyt przez człowieka. Spełnienie tych warunków oznacza, że okoliczność, czy treść jest zapisana na jednym fizycznym nośniku, czy na kilku jednocześnie, pozostaje bez znaczenia dla istnienia dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej. Nośnik elektroniczny, na którym zapisany zostaje dokument urzędowy, powinien być przede wszystkim oparty na standardach otwartych, takich jak XML, czy też .pdf [zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 180)]. Wymaganiem koniecznym w stosunku do dokumentów urzędowych zapisanych na nośnikach

[49] „Ustawa o doręczeniach elektronicznych definiuje pojęcie adresu elektronicznego poprzez odesłanie do art. 2 pkt 1 u.ś.u.d.e. Zgodnie z tym przepisem adres elektroniczny to oznaczenie systemu teleinformatycznego umożliwiającego porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Pojęcia składające się na definicję adresu elektronicznego zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 3 (system teleinformatyczny) oraz w art. 2 pkt 5 (środek komunikacji elektronicznej) u.ś.u.d.e. Definicję systemu teleinformatycznego z art. 2 pkt 3 u.ś.u.d.e. skorelowano z definicją systemu teleinformatycznego zawartą w art. 3 pkt 3 u.i.d.p., nadając jej tym samym systemowy charakter. W świetle niniejszych przepisów system teleinformatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci, telekomunikacyjnego urządzenia końcowego w rozumieniu ustawy – Prawo telekomunikacyjne. Definicja systemu teleinformatycznego nawiązuje dodatkowo do dwóch pojęć z p.t., które determinują sam system teleinformatyczny. Po pierwsze, do pojęcia „sieć telekomunikacyjna", które jest podstawowym i w pewnym sensie wyjściowym elementem wyznaczającym przedmiotowy zakres wyżej wspomnianej ustawy. Sieć telekomunikacyjna definiowana jest jako systemy transmisyjne oraz urządzenia komutacyjne lub przekierowujące, a także inne zasoby, w tym nieaktywne elementy sieci, które umożliwiają nadawanie, odbiór lub transmisję sygnałów za pomocą przewodów, fal radiowych, optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną, niezależnie od ich rodzaju (art. 2 pkt 35 p.t.). Po drugie – telekomunikacyjne urządzenie końcowe, czyli urządzenie elektryczne lub elektroniczne przeznaczone do zapewniania telekomunikacji, które służy do nadawania i odbioru informacji. Urządzenia końcowe mogą, poza nadawaniem i odbiorem, także przetwarzać informacje. Nie mają natomiast właściwości służących do transmisji, czyli przenoszenia informacji na odległość. Powracając do substratu definicji systemu teleinformatycznego z ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną i ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, należy stwierdzić, że w obu przypadkach system teleinformatyczny identyfikowany jest jako zespół urządzeń informatycznych rozumianych jako „hardware" oraz oprogramowanie rozumiane jako „software", o ile zespół ten zapewnia z jednej strony przetwarzanie i przechowywanie (charakterystyczne dla systemów informatycznych), z drugiej zaś – przekazywanie danych na odległość (charakterystyczne dla systemów komunikacyjnych) poprzez sieci telekomunikacyjne z użyciem właściwego (telekomunikacyjnego) urządzenia końcowego".

elektronicznych jest również to, aby w jego zawartości zawierał się certyfikat kwalifikowanego podpisu elektronicznego lub pieczęci elektronicznej, co zapewnia mu autentyczność i integralność oraz chroni go przed modyfikacją przez osoby trzecie. W przypadku tego rodzaju nośników, należy zastosować bezpieczny protokół komunikacyjny, taki jak SSL/TLS, a także odpowiednią metodę uwierzytelnienia, na przykład certyfikat SSL (https://students.mimuw.edu.pl/SO/Projekt02-03/temat4-g8/potakiewicz/secure.html#SSL_wstep, 2025). Dodatkowo, dokument taki powinien zawierać odpowiednie metadane: identyfikator dokumentu, datę utworzenia, datę podpisania czy informacje o nadawcy i odbiorcy. Ostatecznie, specyfikacja techniczna nośnika elektronicznego dokumentu urzędowego powinna być zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności z wyżej wymienionym aktem wykonawczym.

Po trzecie, należy również uwzględnić kategorię nośników, które nie są ani nośnikami papierowymi ani nośnikami elektronicznymi, lecz są wykonane z tworzyw sztucznych, na których emitowane są niektóre dokumenty publiczne. Zważywszy, że dokumentem urzędowym może być również dokument publiczny (por. Kępa, Krawiec, Nodżak, Podgórska-Rykała, 2021, teza II), zasadne jest włączenie tej trzeciej kategorii nośników – o podłożu tworzywowym – do klasyfikacji nośników dokumentu urzędowego. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wykazu minimalnych zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem, dokumenty wykonane z tworzywa sztucznego nie mogą wykazywać luminescencji w promieniowaniu ultrafioletowym, co stanowi jeden z obligatoryjnych wymogów w zakresie ochrony przed fałszerstwem i zapewnienia integralności dokumentów publicznych. O rodzaju nośnika, na którym wytwarzany jest dokument publiczny, decyduje jego urzędowy wzór, którego pojęcie określa ustawa o dokumentach publicznych (szerzej na temat wzorów dokumentów publicznych znajduje się na stronie Rejestru Dokumentów Publicznych: https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/o-rejestrze, 2025). Wzór dokumentu publicznego obejmuje m.in. określenie jego formatu, materiału wykonania oraz zabezpieczeń przed fałszerstwem (art. 11 u.d.p.), a jego ustalenie odbywa się również na podstawie odrębnych aktów normatywnych właściwych dla danego rodzaju dokumentu. W odniesieniu do dowodów osobistych kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23.12.2023 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego, jego wydawania i odbioru oraz utraty, uszkodzenia, unieważnienia i zwrotu (Dz. U. z 2023 r. poz. 2798). W załączniku nr 1 do tego aktu normatywnego wskazano, że dowód

osobisty przyjmuje formę karty o wymiarach 53,98 × 85,60 mm, wykonanej z poliwęglanu zgodnego z normą ISO/IEC 7810. W kontekście dokumentów paszportowych, choć rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9.09.2022 r. w sprawie dokumentów paszportowych nie wskazuje wprost materiału wykonania strony personalizacyjnej paszportu, to jej opis zawarty w załączniku nr 1 dostarcza istotnych informacji w tym zakresie. W szczególności odniesienie do obecności chipu zawierającego dane biometryczne posiadacza jednoznacznie sugeruje, że pierwsza strona dokumentu wykonana jest z poliwęglanu. Potwierdzenie tej informacji znajduje się także w komunikacie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, dotyczącym wprowadzenia nowego wzoru paszportu (zob. https://www.gov.pl/web/mswia/od-poniedzialku-mozna-skladac-wnioski-o-nowy-paszport, 2025). Regulacje unijne ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych wymagają, aby karta pobytu cudzoziemca była wykonana w całości z poliwęglanu lub innego syntetycznego polimeru o trwałości co najmniej dziesięciu lat (rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z 13.06.2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich, Dz. U. UE. L. 157, s. 1-7). Analogiczne wymogi obowiązują w przypadku prawa jazdy, które – zgodnie z regulacjami unijnymi – również powinno być wykonane z poliwęglanu (dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.2006 r. w sprawie praw jazdy (przekształcenie), Dz. U. UE. L. 403, s. 18-60). Za proces wytworzenia blankietów dokumentów publicznych kategorii pierwszej odpowiedzialny jest wyspecjalizowany w tym zakresie podmiot. Obecnie jest to Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. (por. Rejestr Dokumentów Publicznych - informacje dotyczące wytwórcy lub wytwórców dokumentów, https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/katalog-wzorow-dokumentow, 2025) Wytwarzanie blankietów dokumentów publicznych drugiej i trzeciej kategorii może być ponadto powierzone innym wyspecjalizowanym podmiotom (Tarkowski, komentarz do art. 17…, 2020, teza 1). Warunki dopuszczenia innych podmiotów do wytwarzania blankietów dokumentów publicznych określa art. 18 u.d.p.

3.3. Elementy podmiotowe

Istota elementu podmiotowego dokumentu elektronicznego sprowadza się do ujawnienia podmiotu, od którego dokument pochodzi (por. Łaszczyca, Wartenberg-Kempka, 2000, s. 58-63; B. Kwiatek, 2020, rozdz. I). Obejmuje w istocie dwa poziomy

ujawnienia: wskazanie wystawcy oraz potwierdzenie pochodzenia dokumentu od wystawcy, realizowane najczęściej poprzez złożony podpis. Dla przypisania dokumentowi waloru dokumentu urzędowego nie wystarcza jakiekolwiek wskazanie wystawcy. Po pierwsze dlatego, że wystawcą takiego dokumentu może być jedynie powołany do tego organ państwa (względnie podmiot wykonujący takie funkcje), w zakresie jego właściwości – zarówno rzeczowej, jak i miejscowej (Ziółkowska, 2008, s. 147). Pamiętać przy tym należy jednak, że wystawcą dokumentu urzędowego jest podmiot, który jest twórcą wyrażonego w nim oświadczenia, a nie sporządzający go w sensie technicznym i materialnym (por. Jakubecki, 2005, s. 343-344; Górska, 2007, rozdz. II; Czerwińska, 2016, 4). Dokumentowi można przypisać desygnat dokumentu urzędowego tylko wówczas, gdy został sporządzony przez podmiot do tego uprawniony i tylko w ramach przyznanych mu zadań.

Element podmiotowy dokumentu urzędowego materializuje się w osobie jego autora, tj. podmiotu, od którego dokument pochodzi (wskazuje wystawcę oraz potwierdza pochodzenie dokumentu). Stwierdzenie autorstwa odbywa się najczęściej poprzez złożenie podpisu, lecz – jak już wcześniej wspomniano – od tej zasady przewidziano wiele wyjątków (por. Janowski, 2007, rozdz. VII).

3.3.1. Podmioty powołane do sporządzania dokumentów urzędowych

Zgodnie z art. 76 § 1 i § 2 k.p.a. wystawcą dokumentu urzędowego mogą być powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania bądź organy jednostek organizacyjnych lub podmioty w zakresie powierzonych im (z mocy prawa lub na podstawie porozumienia) spraw indywidualnych w formie decyzji administracyjnej bądź milcząco. Kluczowe, z punktu widzenia wywołania skutku dowodowego, o którym mowa w art. 76 § 1 k.p.a., jest przede wszystkim to, aby autor dokumentu działał w granicach swoich zadań i kompetencji.

Przepisy art. 76 § 1 i 2 k.p.a. wskazują jako podmioty uprawnione do sporządzania dokumentów urzędowych „organy państwowe" oraz „organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie powierzonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a."

W pierwszej kolejności należy dokonać wykładni pojęcia organu państwowego. Jego znaczenie bowiem nie zostało *expressis verbis* wyjaśnione ani w Kodeksie postępowania administracyjnego ani też w Konstytucji RP. Pojęcie „organ państwowy"

jest na tyle trudne do jednoznacznego zdefiniowania, że niektórzy autorzy w ogóle rezygnują z prób jego definiowania, wymieniając jedynie podmioty mieszczące się w zakresie tego pojęcia oraz koncentrują się na analizie poszczególnych organów w ramach danej gałęzi prawa (por. Pospieszalski, 1972, s. 23; Zimmermann, *Alfabet*…, 2022, rozdz. 1; na temat problemów w definiowaniu tego pojęcia po 1990 r. zob. m.in.: Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 89). Nie ulega wątpliwości, że można wyróżnić różne podejścia budowania definicji tego terminu. Występujące w tym zakresie odmienności są w większym stopniu wynikiem różnego punktu wyjścia przyjętego przy konstruowaniu definicji niż wyrazem rzeczywistych rozbieżności merytorycznych (Kuciński, 2011, s. 15). Część doktryny uznaje organ państwowy za wyodrębnioną część aparatu państwowego wyróżniającą się samodzielną strukturą organizacyjną oraz zakresem kompetencji (Kuciński, 2011, s. 15; zob. również: Burda, 1969, s. 199-200). Dla pozostałej części punktem wyjścia jest natomiast stwierdzenie, że organ państwa to osoba lub grupa osób, których działania podejmowane na mocy obowiązującego prawa są traktowane jako działania samego państwa (por. Znamierowski, 1948, s. 253; Znamierowski, 1948, s. 75; Znamierowski, 1963, s. 221-242; Znamierowski, 1963; zob. również: Kuciński, 2011, s. 15). Trzecie stanowisko przyjmuje, że państwo realizuje swoje zadania za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji, które integrują w sobie elementy osobowe, strukturalno-organizacyjne oraz funkcjonalne. Instytucje te występują w imieniu państwa, a ich działalność w różnych obszarach życia społecznego jest postrzegana jako działalność samego państwa (Kuciński, 2011, s. 16). Reprezentanci tego stanowiska podkreślają przede wszystkim, że „organ państwowy to odpowiednio zorganizowana instytucja, utworzona na podstawie przepisów prawa i powołana do wykonywania określonych zadań w imieniu państwa przy zastosowaniu środków wynikających z charakteru władzy państwowej" (Jarosz, Zawadzki, 1980, s. 277, cyt. za: Kuciński, 2011, s. 15). Niezależnie od różnic definicyjnych, J. Kuciński jako cechy konstytutywne organów państwowych wymienił następujące determinanty: są tworzone w drodze aktów normatywnych, działają na podstawie prawa oraz w jego granicach; mają ściśle wyznaczone prawem zakresy kompetencyjne; wyodrębnioną strukturę organizacyjną, działają w imieniu i na rachunek państwa; mają uprawnienie do realizowania działań władczych (Kuciński, 2011, s. 16). W nauce prawa konstytucyjnego obok pojęcia „organ państwowy" stosuje się także termin „organ władzy publicznej". „Pojęcie to ma szerszy zakres, ponieważ obejmuje nie tylko organy państwowe w ścisłym rozumieniu – czyli te, które zostały

wskazane *explicite* w Konstytucji RP – ale również inne instytucje państwowe lub samorządowe, o ile wykonują one funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych i obejmuje bardzo zróżnicowane formy aktywności, które z reguły łączą się z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki" (wyrok TK z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001, nr 18, poz. 256; Boć-Mazur, 2010, s. 35), lecz nie zawsze. W Konstytucji RP występują oba pojęcia, tj. zarówno „organy państwowe" (np. art. 146 ust. 2, art. 188 pkt 3, art. 189), jak i „organy władzy publicznej" (np. art. 7, art. 61 ust. 1) czy ogólniej „władze publiczne" (np. art. 70 ust. 4, art. 76). W praktyce terminologicznej pojęcia „organy państwowe" oraz „organy władzy publicznej" bywają stosowane zamiennie. Na potrzeby niniejszej rozprawy autorka będzie używać terminu „organy państwowe" również w znaczeniu obejmującym „organy władzy publicznej". Przyjęta perspektywa zakłada utożsamienie tej kategorii z tzw. *imperium,* rozumianym jako istota władztwa publicznoprawnego (por. Boć-Mazur, 2010, s. 35). Władztwo to przejawia się w możliwości jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu, przy założeniu, że ustalenie takie korzysta z domniemania ważności, jest powszechnie obowiązujące oraz, co do zasady, nie może być zmienione, z wyjątkiem przypadków wyraźnie przewidzianych ustawą (por. Boć-Mazur, 2010, s. 35). Co więcej, realizacja władztwa może być zabezpieczona przymusem państwowym (por. Boć-Mazur, 2010, s. 35; zob. także: Przybysz, *Podstawowe*…, 2015, s. 109 i n.; Cieślak, 2006, s. 92 i n.). Uprawnienie do sprawowania władztwa przysługuje określonym w przepisach prawa podmiotom. Niemniej jednak, w pewnych przypadkach *imperium* może zostać – na podstawie odpowiednich regulacji ustawowych – przekazane innym, niepublicznym podmiotom. Do kwestii tych autorka powróci w dalszej części pracy. Już na tym etapie należy jednak podkreślić, że każda forma przekazania kompetencji władczych powinna być dokonywana w zgodzie z zasadą państwa prawnego, zgodnie z którą wszelkie działania organów władzy publicznej muszą odbywać się na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Wymóg ten, stanowi fundament legitymizacji działań władczych, niezależnie od tego, czy są one podejmowane przez organy państwowe *sensu stricto*, czy też przez inne podmioty wykonujące zadania publiczne w oparciu o ustawowe upoważnienie (Boć-Mazur, 2010, s. 36).

System organów państwowych obejmuje:

- organy władzy ustawodawczej – Sejm i Senat (art. 95 Konstytucji RP);
- organy władzy wykonawczej – Prezydent RP, Rada Ministrów (art. 126–148 Konstytucji RP);
- organy władzy sądowniczej – sądy i trybunały (art. 173–201 Konstytucji RP);

a także organy pozostające poza granicami systemu trójpodziału władzy:

- organy kontroli państwowej i ochrony prawa (rozdz. IX Konstytucji RP),
- samorząd terytorialny (rozdz. VII Konstytucji RP),
- pozakonstytucyjne organy władzy wykonawczej np. centralne organy administracji rządowej (Kuciński, 2011, s. 380).

Wszystkie wskazane organy wykonują funkcje władcze w rozumieniu Konstytucji RP, co determinuje ich status jako organów państwowych. W konsekwencji, zgodnie z art. 76 § 1 k.p.a. dokumenty sporządzone w zakresie działania tych podmiotów mają charakter dokumentów urzędowych. Po przeprowadzeniu analizy pojęcia organu państwowego zasadne staje się podjęcie rozważań nad pojęciem organu administracji publicznej, obejmującym istotny i szeroki katalog podmiotów umiejscowionych w strukturze władzy wykonawczej. W dalszej kolejności niezbędne jest przedstawienie charakterystyki poszczególnych organów administracji publicznej. W przypadku tych organów, dokument urzędowy często stanowi wyraz prawnej formy działania, pełniąc funkcję środka realizacji powierzonych im zadań publicznych (zob. Rabska, 2001, s. 608; zob. również: Lipowicz, 2016, s. 41)[50].

Na potrzeby dysertacji autorka skoncentruje się na pojęciu administracji publicznej w znaczeniu węższym, akcentującym korelację tego pojęcia z państwowością[51]. Jako klucz do dalszej charakterystyki, przyjmuje jednocześnie

[50] Zgodnie z tezą T. Rabskiej prawne formy działania administracji pełnią rolę służebną wobec zadań administracji publicznej.

[51] Wśród przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego dominuje państwowe podejście do administracji publicznej co wynika z historycznych uwarunkowań – administracja początkowo istniała wyłącznie w strukturach państwowych, zgodnie z zasadą, że „gdzie jest państwo tam jest administracja". J. Supernat jako przykłady podejścia państwowego do administracji publicznej podaje definicje T. Bigi i J. Bocia, które ograniczały działalność administracji publicznej jedynie do państwa, co przez wiele lat było w pełni uzasadnione, gdyż administracja oraz prawo administracyjne kształtowały się jako instytucje państwowe, a w sferze pozapaństwowej nie znajdowały zastosowania. Zmiana nastąpiła wraz z powstaniem organizacji ponadpaństwowych tj. UE, wobec tego definicje T. Bigi oraz J. Bocia wymagały dostosowania do nowej rzeczywistości, uwzględniając administrację także poza strukturami państwowymi. Bardziej uniwersalne i ponadczasowe podejście do administracji publicznej, zaproponował F. Longchamps. Jego definicja stanowi swoiste „odpaństwowienie" administracji publicznej – dzięki przyjętej metodyce uwzględnia każdą administrację we wszystkich ukształtowaniach i w każdym czasie: przeszłym, teraźniejszym i przyszłym. Szerzej na ten temat w literaturze: Supernat, 2020 i powołana tam literatura m.in.: Cassese, 2017, s. 58. Zdaniem S. Cassese ścisły związek państwa z administracją najlepiej oddaje termin „państwo administracyjne", który zaproponował D. Waldo –1948.

dwupłaszczyznową koncepcję administracji publicznej J. Zimmermanna (jako wyodrębnione struktury organizacyjne – ujęcie podmiotowe oraz jako zespół działań publicznych ukierunkowanych na realizację funkcji administracyjnej – ujęcie przedmiotowe) (zob. Zimmermann, 2022, rozdz. 1; Zimmermann, *Alfabet prawa*…, 2022, rozdz. 1)[52].

Podstawą dla funkcjonowania organów administracji publicznej w kontekście najważniejszego źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, tj. Konstytucji RP, stanowi art. 10 ust. 1, zgodnie z którym ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Przepis ten ustanawia podstawową dla demokratycznego państwa prawa, wspomnianą uprzednio, zasadę trójpodziału władz, w której organy administracji publicznej pełnią funkcję władzy wykonawczej. W literaturze przedmiotu podkreśla się wręcz, że „administracją publiczną" jest działalność państwa realizująca jego cele, która nie jest ustawodawstwem ani sądownictwem (Izdebski, Kulesza, 1999, s. 98-100; Lipowicz, Mędrzycki, Szmigiero, 2010; Błaś, Boć, Jeżewski, 2004, s. 217). Tzw. negatywne definicje administracji publicznej, ujmujące ją jako część władzy publicznej, pozostającą po wyłączeniu władzy ustawodawczej i sądowniczej, opierają się na założeniu o jej tożsamości z władzą wykonawczą. Koncepcja ta znajduje swoje źródło w historycznych teoriach, według których prawo administracyjne stanowiło wyodrębnioną część prawa państwowego, a dokładniej – szczególną część prawa konstytucyjnego (Przybysz, 2020, cz. II rozdz. VI). W świetle art. art. 10 ust. 2 Konstytucji RP, władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i

[52] W ujęciu J. Zimmermanna: „Administracja powinna być (i w zasadzie jest), ujmowana na dwa podstawowe, ale całkowicie odmienne sposoby, które mogą być nazwane ujęciem przedmiotowym (funkcjonalnym, materialnym, czynnościowym) i ujęciem podmiotowym (strukturalnym, organizacyjnym, personalnym) Według pierwszego ujęcia administracja to administrowanie, działanie, zespół czynności, komplet działań publicznych polegających na wykonywaniu funkcji administracyjnej, traktowanej węziej jako wykonywanie prawa albo szerzej jako zarządzanie, organizowanie życia społecznego, jego urządzanie, koordynowanie, kierowanie nim itd., a w tym dopiero wykonywanie prawa. Można też w tym kontekście określić administrację jeszcze szerzej – jako zjawisko społeczne polegające na realizacji wymienionych funkcji. Według drugiego ujęcia administracja publiczna to zespół, nawet ogół, zorganizowanych podmiotów, w szczególności organów publicznych, pozostający w określonej strukturze i we wzajemnych powiązaniach i zależnościach". Dostrzegając zakres obu ujęć administracji, (w ocenie tego autora) zauważalna jest jednak pewna przewaga ujęcia przedmiotowego. W obszarze tego ujęcia można mówić bowiem o swego rodzaju generalnym administrowaniu – organami ustawodawczymi, sądami lub organami kontroli. Natomiast w ujęciu podmiotowym te obszary zacierają się. Przykładem tego jest chociażby Monteskiuszowski trójpodział władzy, opierający się na zasadzie wyodrębnienia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Współcześnie z tej koncepcji wynika, że władze te, o ile występują we wzajemnych powiązaniach, są od siebie wyodrębnione i powierzone niezależnym od siebie organom. Odchodząc od powyższej refleksji - ujęcia te są komplementarne i w równym stopniu potrzebne dla analizy administracji publicznej.

Rada Ministrów; regulacja ta jest uzupełniona przez szczegółowe przepisy Konstytucji, w świetle których należy uznać Radę Ministrów za organ zajmujący dominującą pozycję w ramach władzy wykonawczej, wynikającą z jej kierowniczej i koordynacyjno-kontrolnej funkcji w ramach tej władzy. W szczególności należy zwrócić uwagę na domniemanie właściwości Rady Ministrów w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla innego organu państwa lub samorządu (art. 146 Konstytucji RP).

Ujęcie całej administracji publicznej w kontekście zasady trójpodziału władzy, w której zajmuje ona miejsce władzy wykonawczej, w doktrynie prawa wywołuje wiele wątpliwości. Na problemy w zakresie współczesnego utożsamiania administracji publicznej z władzą wykonawczą uwagę zwraca m. in. P. Przybysz (Przybysz*,* 2020, cz. II rozdz. VI). W istocie, należy na tej płaszczyźnie zestawić ze sobą pojęcie władzy i administrowania, a także administracji i polityki. Dopiero rezultat tej konfrontacji wskaże realną korelację pomiędzy władzą wykonawczą a administracją publiczną.

W kontekście prowadzonych rozważań warto przybliżyć istotę koncepcji administrowania rozumianej jako „rządzenie" (lub „współrządzenie")[53]. W tym znaczeniu jest to swoista zdolność do zapewnienia wszystkich dóbr publicznych oraz innych zasobów, które odpowiadają oczekiwaniom społeczeństwa i jego reprezentantów, w sposób efektywny, transparentny, obiektywny, odpowiedzialny i dostosowany do dostępnych środków (The World Bank Annual Report 2000, https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/931281468741326669, 2025, cyt. za: Suwaj, 2022, cz. V; zob. także: Wegner-Kowalska, 2016, s. 3).

Opierając się na tej koncepcji „rządzenia" (ang. *governance*) można stwierdzić, że władza wykonawcza realizuje funkcję rządzenia, która jest szersza niż samo „administrowanie". Administracja publiczna stanowi część władzy wykonawczej, jednak nie wyczerpuje jej zakresu. Zasadnicza różnica między tymi dwoma obszarami polega na rozgraniczeniu funkcji administracyjnych i politycznych (por. Sługocki, 2023, s. 87). Niepodważalnym faktem jest, że kierunki działania administracji są kształtowane

[53] Przykładem takiej koncepcji jest francuska nauka prawa administracyjnego w której rozróżnia się rządzenie oraz administrowanie. „Rządzenie to sprawowanie władzy politycznej, dokonywanie wyboru celów i czuwanie nad ich osiąganiem. Administrowanie z kolei jest działalnością o charakterze organizatorskim i wykonawczym, ujmowaną z zasady w kategoriach stosowania prawa (wykonywania ustaw)". Pisze o tym: Chapus, 1996, s. 22; Braibant, Stirn, 1997, s. 50 i n., cyt. za: Przybysz, 2020, cz. II rozdz. VI.

przez decyzje o charakterze politycznym, które ulegają modyfikacjom w zależności od zmieniających się uwarunkowań i specyfiki danej sytuacji. Cele administracji nie mają charakteru autonomicznego, lecz są wtórne wobec priorytetów politycznych, stanowiąc w istocie narzędzie ich realizacji (Przybysz, 2020, cz. II, rozdz. VI). Podział polityki i administracji w strukturze organizacyjnej opiera się na istnieniu dwóch wyraźnie odrębnych grup podmiotów oraz różniących się typów instytucji w obrębie władzy wykonawczej. Funkcje o charakterze politycznym sprawowane są przez polityków wyłonionych w wyniku wyborów, natomiast zadania administracyjne realizowane są przez urzędników działających w ramach sformalizowanej i hierarchicznie ustrukturyzowanej biurokracji (Przybysz, 2020, cz. II, rozdz. VI). Jak zauważył P. Przybysz, we współczesnych realiach granica pomiędzy sferą „polityki" a „administracji" w ramach władzy wykonawczej ulega stopniowemu zatarciu, co negatywnie wpływa na oba obszary i zakłóca ich prawidłowe funkcjonowanie. W ujęciu teoretycznym administracja stanowi integralny element systemu politycznego, przy czym powinna zachowywać określony stopień autonomii. W praktyce jednak jej swoboda w zakresie realizacji określonych celów jest znacząco ograniczona i sprowadza się do wdrażania decyzji zgodnych z priorytetami organów władzy politycznej (Przybysz, 2020, cz. II, rozdz. VI; zob. także Kamiński, 2010, s. 146), które (w ocenie autorki) nie zawsze pozostają w pełnej zgodzie z obiektywnym interesem państwa. Bez względu na ryzyka związane z zacieraniem się granic pomiędzy polityką a administracją, można jasno powiedzieć, że cechami administracji publicznej pozwalającymi na odróżnienie jej od instytucji politycznych są przede wszystkim zawodowy charakter działalności i (większa niż w przypadku instytucji politycznych) stabilność personalna (Przybysz, 2020, cz. II).

J. Zimmermann w *Aksjomatach administracji publicznej* pisał, że administracja publiczna stanowi złożony przedmiot badań ze względu na niejednoznaczność jej zakresu (Zimmermann, 2022, rozdz. 1). Równie trudne jest precyzyjne określenie jej funkcji, które powinny uwzględniać wtórność celów administracji wobec zadań państwa (por. Fundowicz, 2007, s. 633; por. też Rabska, 2001, s. 608 i n.). Są one kształtowane przez władzę polityczną i sprowadzają się do realizacji wyznaczonych przez nią zadań oraz ich dostosowania do konkretnych potrzeb (Przybysz, 2020, cz. II rozdz. VI). Administracja jest zobligowana do działania na podstawie prawa, dlatego również i cele administracji publicznej muszą być określone poprzez normy prawne (Przybysz, 2020, cz. II rozdz. VI). Istota administracji publicznej (wobec braku odniesienia na poziomie

normatywnym), w doktrynalnym ujęciu polega na organizowaniu zaspokajania lub bezpośrednim zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb ludzi, która to działalność jest podejmowana ze względu na dobro wspólne (Boć, 2010, s. 15; podobnie: Filipek, 1995, s. 198; Kuta, 1992, s. 57; Matczak, 2004, s.10; Cieślak, 2013, s. 2). Przy założeniu rozumienia dobra wspólnego zgodnie z definicją przyjętą przez M. Kamińskiego: „Pojęcie dobra wspólnego nie stanowi empirycznie skonkretyzowanego wzorca ukształtowania »życia wspólnoty« jako »dobrego« lub »szczęśliwego«". W poruszanym kontekście „konstrukcja dobra wspólnego stanowi naczelny cel (tzw. cel celów) istnienia wspólnoty państwowej oraz źródło szczegółowych celów i zadań państwa (publicznych). Jest to więc swego rodzaju aksjologiczna i normatywna klamra spinająca cele, zadania i funkcje państwa. Chodzi w tym przypadku nie tylko o kierunki działań państwa, ale także o końcowe (finalne) efekty tych działań ujęte jako stan docelowy. Jednocześnie należy stwierdzić, że wszystkie szczegółowe cele i zadania publiczne w państwie demokratycznym i praworządnym czerpią swoje uzasadnienie i konkretną treść z naczelnej klauzuli dobra wspólnego. Pojęcie to pełni zatem funkcję ukierunkowującą i limitującą aktywność państwa. W wymiarze aksjonormatywnym dobro wspólne stanowi granicę i podstawę legalnego działania wszystkich organów władzy publicznej" (Kamiński, 2014, s. 39-40).

W związku z realizacją powyżej omówionej roli administracji publicznej, dokumenty urzędowe stanowią zazwyczaj konieczny rezultat działań organów administracji, utrwalają przebieg lub treść podejmowanych czynności i służą ich legitymizacji. Zasadniczo, autorka w niniejszej dysertacji proponuje przyjęcie, za P. Przybyszem, dychotomicznego podziału funkcji administracji publicznej na te, które służą realizacji działań zewnętrznych oraz te o charakterze wewnętrznym, których bezpośrednim celem jest zwiększenie synergii wewnątrz administracji[54]. Wśród funkcji zewnętrznych podstawowe znaczenie ma funkcja „policji administracyjnej"[55], zapewniająca bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz ochronę życia i mienia. Ważną rolę odgrywają również funkcje reglamentacyjne (szerzej na ten temat: Jaroszyński, 1968, s. 586 i n.; Stasikowski, *O istocie*…, 2009, s. 6 i n.; zob. również: Banasiński, Szafrański, 1996, s. 19; Waligórski, 1998, s. 77 i n.) oraz regulacyjne (por. Jaroszyński,

[54] Podział taki został zaproponowany przez P. Przybysza, 2020, cz. II rozdz. VI.

[55] Taka definicja pojawiła się po raz pierwszy w pruskim Landrechcie z 1794 r.: „Rzeczą policji jest tworzyć potrzebne urządzenia, zapewniające publiczny spokój, bezpieczeństwo i porządek, jak również zwalczać wszelkie niebezpieczeństwa, zagrażające ogółowi i poszczególnym jednostkom" w tłumaczeniu S. Kasznicy, 1946, s. 135-136, cyt. za: Stasikowski, *O funkcji*…, 2009, s. 6 i n.

Wierzbowski, 2011, s. 306-307), ukierunkowane odpowiednio na ustalanie i egzekwowanie warunków dopuszczalnych działań w określonych dziedzinach życia społecznego oraz na ingerencję w sferę gospodarki (m.in. w celu ochrony konsumentów i konkurencji). P. Przybysz podkreśla również znaczenie tzw. funkcji świadczącej (Przybysz, 2020, cz. II rozdz. VI i powołana tam literatura m.in. Boć, 2003, s. 17; Sierpowska, 2012, s. 23 n.; Nitecki, 2008, s. 18; Sierpowska, 2006, s. 13; Szumlicz, 1987, s. 11; Miruć, 2006, s. 20 i n.), ukierunkowanej na organizowanie i bezpośrednie realizowanie usług adresowanych do społeczeństwa, które przybierają postać zarówno świadczeń materialnych, jak i niematerialnych. Wreszcie, nie można pominąć działań służących ochronie podstawowych interesów państwa w zakresie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa (funkcji ochronnej) (szerzej na ten temat: Misiuk, 2017, s. 32 i n.). Natomiast zadania o charakterze wewnętrznym skupiają się na usprawnianiu struktur administracyjnych, co sprzyja zwiększaniu ogólnej efektywności administracji w procesie realizacji zadań publicznych.

W ramach niniejszej pracy administrację publiczną należy oceniać przede wszystkim z perspektywy przyznanego upoważnienia do sporządzania dokumentów urzędowych. Zasadnicze znaczenie ma tu posiadanie kompetencji do podejmowania określonych rozstrzygnięć, przy czym nie wynika ona z samej definicji organu administracji publicznej, lecz z określonych podstaw normatywnych. Dlatego art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. ma charakter wyłącznie porządkujący, definiując organ administracji publicznej jedynie na użytek ogólnego postępowania administracyjnego. Istotniejsze znaczenie ma z tego punktu widzenia treść art. 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a., w której ustawodawca odwołuje się bezpośrednio do „właściwości" organów i do „powołania ich z mocy prawa lub na podstawie porozumień" do załatwiania spraw administracyjnych. Ujęcie to dobrze obrazuje istotę imperatywnej kompetencji prawnej, która nie sprowadza się do przyznania organowi faktycznej władzy, lecz do wyposażenia go w „moc prawną", a więc w zdolność normatywnego kształtowania praw i obowiązków innych podmiotów (Kamiński, 2016, rozdz. II § 3).

Tytułem rozwinięcia tak zarysowanego wyżej problemu należy stwierdzić, że zakres pojęcia organu administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym wyznacza norma ogólna, którą ustawodawca wyraził w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. (por. Borkowski, komentarz do art. 1…, 2024, teza II). Zgodnie z tym przepisem zdolność prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego mają organy administracji publicznej oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one

powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw określonych w art. 1 pkt 1. Pojęcie organu administracji publicznej doprecyzowano w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Przyjęto bowiem, że ilekroć w przepisach Kodeksu jest mowa o organach administracji, publicznej rozumie się przez to ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco. Poniżej scharakteryzowano poszczególne desygnaty tego zbioru w kolejności przyjętej w art. 5 § 2 pkt. 3 k.p.a.

Przez określenie „minister" na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 4, należy rozumieć:

- Prezesa i wiceprezesów Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej;
- ministra kierującego określonym działem administracji rządowej;
- przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów;
- kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez premiera lub właściwego ministra;
- kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy indywidualne w drodze decyzji administracyjnych bądź uprawnionych do wydawania zaświadczeń.

Prezes Rady Ministrów, na podstawie art. 33a ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej, cyt. dalej jako: „u.d.a.r." (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.), sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej, nieobjętej zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną przez Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencję Bezpieczeństwa Publicznego i Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Urząd Regulacji Energetyki, Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. W ostatnich latach zauważalna jest tendencja, w której to wiceprezesi Rady Ministrów łączą swe funkcje z kierowaniem działami administracji rządowej, np. szkolnictwo

wyższe czy kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, co przesądza o ich statusie ministrów w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przez ministra kierującego określonym działem administracji rządowej należy rozumieć ministra wchodzącego w skład Rady Ministrów (art. 147 ust. 1 Konstytucji) i kierującego określonym działem administracji rządowej określonym w art. 5 u.d.a.r. Z reguły każdy z tych ministrów kieruje kilkoma działami łącznie. Należy też pamiętać, że zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP, obok ministrów kierujących działem administracji rządowej, występują też ministrowie wypełniający zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów, tj. ministrowie – członkowie Rady Ministrów, którzy w ujęciu Kodeksu nie są traktowani jako ministrowie. Brak kierownictwa nad działem administracji rządowej wyłącza im bowiem możliwość pełnienia funkcji organów wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego[56].

Jeżeli idzie o przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów – w obecnej strukturze organów administracji – nie istnieją żadne organy, które można by uznać za przewodniczących „określonych w ustawach komitetów", w rozumieniu art. 147 ust. 4 Konstytucji (por. Cherka, Wierzbowski, 2011, s. 277-278)[57].

Ministrami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są także kierownicy urzędów centralnych. Należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 34 ust. 2 u.d.a.r. decyzje centralnego organu administracji rządowej są ostateczne, z wyjątkiem przypadków, gdy ustawa uprawnienia do wydawania takich decyzji powierza ministrowi kierującemu określonym działem administracji rządowej. Wśród organów administracji publicznej (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.), obok ministrów wymienia się w następnej kolejności „centralne organy administracji rządowej". Jednocześnie art. 5 § 2 pkt 4 wskazuje, że „kierownik centralnego urzędu administracji rządowej" powinien być traktowany jako minister w rozumieniu Kodeksu. Powstaje zatem wątpliwość, czy „centralny organ administracji rządowej" i „kierownik centralnego urzędu administracji rządowej" to dwa odrębne podmioty, czy też różne określenia tej samej jednostki. Różnica jest trudna do uchwycenia. Pomimo użycia przez ustawodawcę różnych określeń normatywnych, można za W. Chróścielewskim sformułować wniosek, że

[56] Szczegółowy zakres działania Ministra – Członka Rady Ministrów określa każdorazowo w takim przypadku Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2025 r. poz. 780).

[57] Takimi organami byli już pod rządami Konstytucji z 1997 r. - Przewodniczący Komitetu Badań Naukowych, ale od 2005 r. jego funkcje przejął właściwy minister - obecnie Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej, który sprawował urząd w latach 1996-2009.

chodzi o te same podmioty. Źródłem tej niejasności jest nowelizacja k.p.a. dokonana przez ustawę z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. z 1998 r. nr 162, poz. 1126 ze zm.), która w pkt 3 i 4 art. 5 § 2 k.p.a. wprowadziła dwa zbliżone określenia, prowadzące do wątpliwości interpretacyjnych[58]. W efekcie, mimo formalnego rozróżnienia ministra i centralnego organu administracji rządowej, kierownik tego organu jest jednocześnie traktowany jako minister, co niewątpliwie może komplikować prawidłową wykładnię przepisów w tym zakresie (Chróścielewski, 2018, teza 2.4). Przez ministra na gruncie k.p.a. rozumie się również „kierowników innych równorzędnych – w stosunku do kierowników centralnych urzędów administracji rządowej – urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a.". W praktyce bardzo trudne jest odróżnienie, uznawanych za ministrów w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., „kierowników innych równorzędnych – w stosunku do kierowników centralnych urzędów administracji rządowej – urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4", od wskazanych w art. 1 pkt 2 k.p.a. innych organów państwowych prowadzących postępowanie administracyjne (Chróścielewski, 2018, teza 2.4; Gołaszewski, Wąsowski, 2023, teza C3). Przy kwalifikacji danego organu jako centralnego organu administracji publicznej decydujące znaczenie mają przepisy ustawowe, które często wprost przyznają taki status. Organy te, mogą mieć zarówno strukturę monokratyczną, jak i kolegialną, co wpływa na sposób podejmowania decyzji i ich funkcjonowanie (Klonowski, komentarz do art. 5…, 2023, teza 4; Gołaszewski, Wąsowski, 2023, teza C3).

Orzecznictwo potwierdza, że choć Kodeks postępowania administracyjnego nie precyzuje katalogu organów uznawanych za ministrów, to w praktyce za organy o analogicznym statusie uznaje się między innymi takie organy jak: Komisja Nadzoru Finansowego (wyrok NSA z 21.02.2012 r., II GSK 67/11, LEX nr 1137965)[59], Rada do Spraw Uchodźców (wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2007 r., V SA/Wa 636/06, LEX nr 322427), Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów (wyrok NSA z 6.06.2012 r.,

[58] Centralny organ administracji rządowej działa za pośrednictwem swojego kierownika, a ponieważ decyzje takich organów są co do zasady ostateczne, kierownik ten musi pełnić funkcję ministra w rozumieniu k.p.a. W konsekwencji różne określenia użyte w art. 5 § 2 pkt 3 i 4 k.p.a. odnoszą się w istocie do tego samego organu: z jednej strony kodeks odróżnia ministra od centralnego organu administracji, z drugiej – nakazuje traktować kierownika tego organu jak ministra. Por. Chróścielewski, 2018, teza 2.4.

[59] Odmienne stanowisko zajął jednak TK, przyjął bowiem, że KNF nie jest centralnym organem administracji rządowej (zob. wyrok TK z 15.06.2011 r., K 2/09, Dz.U. Nr 134, poz. 788). W ocenie A. Skóry „przyjąć należy, że jest to organ ochrony prawa, mimo że Konstytucja RP *explicite* nie zalicza jej do tej grupy organów państwa". Zob. Skóra, komentarz do art. 2…, 2025, teza 11 i cyt. tam literatura.

I OSK 420/12, LEX nr 1216562), Komendant Główny Policji (wyrok NSA z 22.08.2012 r., I OSK 29/12, LEX nr 1386379), Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2011 r., VI SA/Wa 2002/11, LEX nr 1155695), Główny Inspektor Farmaceutyczny (wyrok NSA z 12.04.2022 r., II GSK 330/22, LEX nr 3334611), Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (wyrok NSA z 20.04.2022 r., II OSK 919/21, LEX nr 3365736), Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Głównego Urzędu Miar, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (zob. Martysz, 2003, s. 104).

Do analizowanej kategorii organów administracji w znaczeniu prawnym (ustrojowym) nie można natomiast zaliczyć prezesów agencji rządowych, organów państwowych osób prawnych ani państwowych jednostek organizacyjnych, takich jak: Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (RARS), Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej (NAWA) lub Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Wynika to z faktu, że podmioty te, choć realizują zadania publiczne, nie spełniają kryteriów uznania ich za „urzędy państwowe" w rozumieniu przepisów Kodeksu. Jednostki te, należy zakwalifikować jako część organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (Chróścielewski, 2018, teza 2.4) lub też jako nietypowe podmioty administrujące (Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 101 i n.), a ich charakterystyka zostanie przedstawiona w osobnej części niniejszego rozdziału.

Organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są również wojewodowie i działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej). Samo pojęcie administracji rządowej nie zostało uregulowane w przepisach prawa. Z treści art. 146 ust. 3 Konstytucji RP wywieść można pomocnicze rozumienie administracji rządowej jako tej sfery działalności podmiotów, którą kieruje Rada Ministrów, na co wskazał również TK w wyroku z 15.06.2011 r., K 2/09 (OTK-A 2011, Nr 5, poz. 42), stwierdzając, że: „konstytucyjnym kryterium uznania określonego organu za należący do struktury administracji rządowej jest sprawowanie przez Radę Ministrów – w sposób bezpośredni lub pośredni, tj. przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra – kierownictwa nad działalnością tego organu (por. art. 146 ust. 3 Konstytucji)". Na gruncie art. 2 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428), administracja rządowa stanowi sferę działalności podporządkowaną

kierownictwu Rady Ministrów (bezpośredniemu bądź pośredniemu) (Jaworska-Dąbrowska, komentarz do art. 2…, 2022, teza 1).

Konieczne jest także wyjaśnienie pojęcie rządowej administracji zespolonej i niezespolonej. Ta pierwsza występuje przede wszystkim w ramach terenowej administracji rządowej, czyli w systemie scentralizowanym (Jagielski, *Terenowa*…, 2015, s. 191 i n.). Administracja zespolona to forma organizacyjna, w której organy podporządkowane hierarchicznie swoim zwierzchnikom są jednocześnie „zespolone" pod wspólnym zwierzchnictwem organu administracji rządowej – wojewody (Zimmermann, *Prawo*…, 2022, s. 258-259). Model ten stanowi modyfikację systemu scentralizowanego, łącząc nadzór hierarchiczny z terenowym podporządkowaniem (Zimmermann, *Aksjomaty*…, 2022, rozdz. 2). Z przyjętych unormowań wynika, że organami rządowej administracji zespolonej w województwie są wojewoda oraz organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży (zob. również: Ura, 2023, s. 14 i n.; Grosicki, 2014, s. 59 i n.; Zimmermann, *Prawo administracyjne*…, 2022, s. 258)[60]. Nie można jednak precyzyjnie wyliczyć wszystkich funkcjonujących w województwie zespolonych jednostek administracyjnych, zwanych nieostro „służbami, inspekcjami i strażami". Należy więc przyjąć, że są to wszystkie jednostki administracji rządowej funkcjonujące w województwie, niezaliczone do enumeratywnego, ustawowego katalogu organów niezespolonych. Uważa się, że ustawodawca używa pojęcia „służby, inspekcje i straże", „jako określenia o charakterze zakresowym, mając przy tym świadomość jego nieprecyzyjności. Z tego też względu pojęcie to jest z założenia treściowo niepełne" (Dobkowski, 2007, s. 129).

Do katalogu organów rządowej administracji zespolonej w województwie można jednak zaliczyć następujące podmioty (por. Olejniczak-Szałowska, 2024, s. 425-426):

- Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej
- Komendant Wojewódzki Wojewódzka Policji
- Kurator Oświaty
- Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny
- Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej
- Wojewódzki Inspektor Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa

[60] Artykuł 2 pkt 1-2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

- Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
- Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska
- Wojewódzki Inspektor Weterynarii
- Wojewódzki Konserwator Zabytków
- Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego
- Wojewódzki Inspektor Sanitarny
- Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego

Organy niezespolonej administracji rządowej stanowią natomiast terenowe organy administracji rządowej, które podporządkowane są właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej (Bielecki, Stelmasiak, Żywicka, *Terenowe*…, 2025, s. 170). Są to także kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie (zob. art. 56 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie; zob. również: Grosicka, 2014, s. 181 i n.). Włączenie do organów niezespolonych, a tym samym do struktury administracji rządowej, takich podmiotów, jak: kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych w zakresie realizowanych przez nie zadań administracji rządowej w województwie, budzi jednak pewne wątpliwości (zob. Maćkowiak, 2018, s. 213). Katalog organów administracji niezespolonej wymienionych w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (art. 56 ust. 1 *in fine*) nie koresponduje z przyjętą w niej definicją tych organów (art. 56 ust. 1 zd. 1). W wyliczeniu ujęto wyłącznie organy administracji niezespolonej podporządkowane właściwym ministrom lub organom centralnym, pomijając kierowników państwowych osób prawnych i kierowników innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie (Chlipała, 2010, s. 77). Taka konstrukcja budzi wątpliwości co do konsekwencji ustawodawcy w zakresie ukształtowania katalogu organów administracji niezespolonej.

Niewątpliwie ważnym ogniwem w zakresie scentralizowanej struktury administracyjnej jest wojewoda (Jagielski, *Terenowa*…, 2015, s. 181-182). Z jednej strony bowiem podlega organom wyższego stopnia (zwłaszcza Prezesowi Rady Ministrów), a z drugiej strony sam jest organem wyższego stopnia wobec innych

organów administracyjnych. W przywołanej wcześniej ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie nie zawarto definicji wojewody, zastępując ją enumeratywnym wyliczeniem funkcji tego organu (art. 3 ust. 1 tej ustawy) (Zimmermann, *Alfabet*…, 2022, hasło: wojewoda).

Organy administracji publicznej, o których mowa w art. 5 § 1 pkt. 3 k.p.a., tj. organy jednostek samorządu terytorialnego, zostały zdefiniowane poprzez wymienienie poszczególnych podmiotów uznawanych za takie organy w rozumieniu Kodeksu. Zgodnie z przepisem art. 5 § 1 pkt 6 k.p.a. przez organy jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć „organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze". Przytoczona definicja budzi szereg wątpliwości, głównie ze względu na niespójność w klasyfikacji organów. Przykładowo, odrębnie wymienia niektóre organy (np. wójta, burmistrza, prezydenta miasta), które mieszczą się *de facto* w zbiorze innych organów (w tym wypadku organów gminy). Jednocześnie pomija organy jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego, ale równocześnie – mimo ustrojowej odrębności – włącza samorządowe kolegia odwoławcze. Dostrzegalna w tym zakresie niekonsekwencja została podkreślona również w doktrynie przez J. Borkowskiego, który przytoczoną wyżej definicję legalną organu jednostki samorządu terytorialnego określił mianem nieuporządkowanej (Borkowski, komentarz do art. 1…, 2024, teza 3; zob. również: Chróścielewski, *Podmioty postępowania administracyjnego*…, 2011, s. 62).

Użyte w Kodeksie postępowania administracyjnego pojęcie „organy jednostek samorządu terytorialnego" zastąpiło obowiązujące do 1.01.1999 r. określenie „organów samorządu terytorialnego"[61]. Ustawodawca wyraźnie ogranicza definicję „organów jednostek samorządu terytorialnego" do przepisów k.p.a. (o czym świadczy użycie zwrotu „ilekroć w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego mowa jest o ... […]"), jednak wydaje się, że powinna mieć ona zastosowanie wszędzie tam, gdzie prawodawca posługuje się tym pojęciem, gdyż zgodnie z zasadami prawidłowej techniki

[61] Na marginesie należy zauważyć, że funkcjonującym obecnie pojęciem „organy jednostek samorządu terytorialnego" ustawodawca nie posługiwał się w sposób w pełni konsekwentny nawet w samym Kodeksie postępowania administracyjnego do 1.01.2004 r.; w art. 22 § 2 k.p.a. była bowiem mowa o „organach samorządu terytorialnego".

legislacyjnej nakazuje się stosowanie tych samych pojęć o tym samym znaczeniu w całym systemie prawa.

Zakres definicji organów jednostek samorządu terytorialnego obejmuje również kierowników służb inspekcji i straży działających w imieniu wójtów (burmistrzów, prezydentów), starostów i marszałków województwa. Przykładem takich podmiotów działających na szczeblu samorządu powiatowego są komendy rejonowe (powiatowe) straży pożarnej, komendy rejonowe (powiatowe) policji, rejonowe (powiatowe) inspektoraty weterynarii oraz terenowe stacje sanitarno-epidemiologiczne (powiatowy inspektorat sanitarny). Obok nich podmiotem pozostającym pod zwierzchnictwem starosty jest m.in. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (na podstawie art. 86 ustawy – Prawo budowlane).

Organami administracji publicznej w rozumieniu przepisu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., są także organy związków gmin, związków powiatów i związków powiatowo-gminnych tworzonych w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Organem wykonawczym takiego związku jest jego zarząd. Na mocy art. 64 ust. 3 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, cyt. dalej jako: „u.s.g.", prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia jego statutu. Analogiczne rozwiązanie w odniesieniu do związków powiatów obowiązuje na mocy art. 65 ust. 3 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, cyt. dalej jako: „u.s.p.", a w stosunku do związków powiatowo-gminnych na podstawie art. 72a ust. 2 u.s.p. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym nie przewidują dla przewodniczącego zarządu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych ani nie powierzają mu jakichkolwiek innych kompetencji o charakterze władczym (Chróścielewski, 2018, teza 2.4). W konsekwencji, w przypadku związków prowadzących postępowanie administracyjne, za organ administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu może być uznany jedynie zarząd takiego związku.

Organami administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego są również samorządowe kolegia odwoławcze, cyt. dalej jako: „s.k.o.". Ustawodawca przyjął, że samorządowe kolegia odwoławcze jako organy państwowego nadzoru orzeczniczego nad samorządem terytorialnym są w sensie procesowym organami jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 § 2 pkt. 6 *in fine* k.p.a.). Niemniej jednak takie rozwiązanie prawne budzi wątpliwości w doktrynie prawa (Chróścielewski, *Podmioty postępowania*…, 2011, s. 64-65; Chróścielewski, 2016, s. 5

i n.). Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. samorządowe kolegia odwoławcze zostały zaliczone do organów jednostek samorządu terytorialnego, jednak wniosek taki nie wynika z ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Zgodnie bowiem z art. 3 ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, dalej cyt. jako: „u.s.k.o." (Dz. U. z 2018 r. poz. 570), kolegia są państwowymi jednostkami budżetowymi (Chróścielewski, *Organ prowadzący*…, 2018, teza 2.4.). Zatem zakwalifikowanie samorządowych kolegiów odwoławczych do organów jednostek samorządu terytorialnego jest wyraźnie nieadekwatne do ich charakteru prawnego. Nawet przy założeniu, że definicja legalna zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego ma jedynie techniczno-porządkowy charakter, takie przyporządkowanie pozostaje w oczywistej sprzeczności z istotą kolegiów. Na zmianę ich statusu nie wpływa w żadnym stopniu fakt, że rozpatrują odwołania od decyzji wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie prawa można się nawet spotkać z określeniem, że samorządowe kolegia odwoławcze to organy administracji rządowej powołane przez Prezesa Rady Ministrów do wykonywania jego uprawnień nadzorczych nad samorządem terytorialnym (Borkowski, komentarz do art. 1…, 2024, teza 3) oraz do sprawowania nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym (por. Borkowski, 2000, s. 26). Z powyższym nie zgadza się m.in. A. Korzeniowska, w ocenie której choć zwiększenie uprawnień kolegium od dnia 1.01.1999 r.[62] można było uznać za dowód potwierdzający tezę, że organ ten nie jest związany ze strukturą samorządu terytorialnego, to nie można było jednocześnie zasadnie twierdzić, iż samorządowe kolegium odwoławcze stało się organem administracji rządowej. Jak twierdzi ta autorka, kompetencje samorządowych kolegiów odwoławczych mogą sugerować, że ustawodawca zamierzał umożliwić Prezesowi Rady Ministrów nadzór nad orzecznictwem organów samorządu terytorialnego za ich pośrednictwem. Zamiar ten nie został jednak zrealizowany, ponieważ nie powołano Głównego Urzędu Administracji Publicznej, który miał objąć nadzorem m.in. kolegia. W rezultacie kontrolę instancyjną w sprawach z zakresu administracji rządowej, rozstrzyganych w

[62] Do 1.01.1999 r. samorządowe kolegium odwoławcze było organem powołanym wyłącznie do rozpatrywania spraw zakresu zadań własnych gminy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 1 ust. 1 u.s.k.o. kolegium jest organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. i o.p. w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Jak wynika z art. 17 pkt 1 k.p.a., uprawnienie to ustawodawca przekazał kolegium niezależnie od tego, czy organ jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygał sprawę z zakresu zadań własnych, czy zleconych z administracji rządowej. Wyjątki od tej zasady mogą wynikać jedynie z przepisów ustaw szczególnych.

pierwszej instancji przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ustawodawca przekazał wojewodzie jako terenowemu organowi administracji rządowej (Korzeniowska, 2002, rozdz. II). Świadczy to o tym, że kolegia nie są traktowane jako organy administracji rządowej (Korzeniowska, 2002, rozdz. II).

W konkluzji, można więc sformułować wniosek, że kolegia w sensie ustrojowym nie tylko nie są organami jednostek samorządu terytorialnego, ale też nie posiadają statusu organów administracji publicznej. O włączeniu kolegiów – przynajmniej w sferze kompetencyjno-procesowej – do „kręgu" organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym przesądziły wyłącznie względy prawnoustrojowe (Kamiński, 2015, s. 31).

Odchodząc od kwestii związanej z pozycją ustrojową samorządowego kolegium odwoławczego, warto zwrócić uwagę na dwa sposoby interpretacji tego pojęcia. W ujęciu szerokim s.k.o. interpretowane jest jako instytucja (organ) o specyficznej strukturze organizacyjnej, obejmująca zarówno członków etatowych i pozaetatowych. Natomiast w ujęciu węższym „kolegium odwoławcze" odnosi się do trzyosobowego zespołu orzekającego w konkretnej sprawie. I właśnie w tym znaczeniu termin ten jest rozumiany w Kodeksie postępowania administracyjnego, ponieważ w indywidualnej sprawie organem orzekającym jest konkretny trzyosobowy zespół, a nie całe kolegium (Kamiński, 2015, s. 31).

Zgodnie z przepisem art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. przez „organy administracji publicznej" należy rozumieć także inne organy państwowe i inne podmioty wskazane w art. 1 pkt 2 k.p.a. w sytuacji, gdy z mocy prawa lub na podstawie porozumień są one powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

Jak słusznie podkreśla się w piśmiennictwie, dokonanie wyczerpującej wykładni pojęcia „organu administracji publicznej" na gruncie k.p.a. nie jest możliwe, ponieważ jego zakres obejmuje nie tylko organy administracji w znaczeniu ustrojowym (istniejące w strukturze administracji publicznej) (Martysz, 2003, s. 116), ale również podmioty funkcjonujące poza tą strukturą, lecz realizujące jej zadania (organy w znaczeniu funkcjonalnym) (Sługocki, 2023, s. 212). Ich istnienie wynika z rosnących potrzeb społecznych oraz proporcjonalnie zwiększającego się zakresu zadań administracji publicznej, co prowadzi do tworzenia i rozwijania podmiotów – ujmując kolokwialnie – „wykonujących administrację". W literaturze przedmiotu jednostki te określane są mianem „nietypowych podmiotów administrujących" (Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 103).

Zróżnicowanie rodzajowe podmiotów mieszczących się w ogólnej kategorii podmiotów administracji publicznej obejmuje podział na organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym (prawnym, o którym mowa w art. 5 § 1 pkt. 3 k.p.a.) (zob. Martysz, 2003, s. 114)[63] oraz w znaczeniu funkcjonalnym (o którym mowa w art. 1 pkt. 2 k.p.a.). Kryterium tego rozróżnienia stanowi stopień zaangażowania danego organu w wykonywanie zadań administracji publicznej (Skóra, *Organ*…, 2020, s. 76).

O ile zakreślenie kręgu organów w znaczeniu ustrojowym jest możliwe ze względu na definicję zawartą w art. 5 § 3 k.p.a., o tyle wymienienie organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym nie jest prostym zadaniem. Grupa tych podmiotów nie jest bowiem spójna ani zamknięta. Organ taki, definiowany jest w doktrynie jako każdy podmiot, któremu ustawa przyznaje kompetencje do stosowania rozstrzygnięć jednostronnych, w formach takich jak czynią to organy administracji, niezależnie od tego, czy stanowi część aparatu państwa (Daniel, 2018, s. 4; zob. również: Szremski, 2020, s. 6). Są to podmioty o zróżnicowanym charakterze prawnym, formalnie niewchodzące w skład struktury administracji publicznej, lecz ustawowo upoważnione do załatwiania spraw z jej zakresu w miejsce organów administracyjnych. W praktyce oznacza to upoważnienie tych podmiotów do wydawania aktów administracyjnych (Skóra, *Organ*…, 2020, s. 76).

Realizacja tzw. funkcji zleconych administracji publicznej wymaga wyraźnego umocowania ustawowego do rozstrzygania spraw w formie decyzji administracyjnych, w tym także w trybie milczącego załatwienia sprawy (Skóra, *Organ*…, 2020, s. 76). Przeniesienie takich kompetencji może również nastąpić w drodze zamieszczenia w ustawie bądź akcie wykonawczym odpowiedniego upoważnienia, na podstawie którego organy administracji publicznej mogą przekazać określone zadania innym jednostkom organizacyjnym (Skóra, *Organ*…, 2020, s. 76). Jednak powierzenie realizacji funkcji administracji publicznej podmiotowi spoza klasycznej struktury administracji nie prowadzi *ipso iure* do nadania mu statusu organu administracji publicznej. Taki podmiot nadal zachowuje swój charakter prawny, a tylko w zakresie zlecenia działa jak organ administracji publicznej (Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 107-108).

Katalog podmiotów mieszczących się w ramach „organów administracji publicznej" w znaczeniu funkcjonalnym można usystematyzować według stopnia ich

[63] C. Martysz, nazywa je z kolei organami administracji publicznej *sensu stricto*.

powiązania ze strukturą państwa, wyróżniając trzy zasadnicze grupy. Po pierwsze organy o charakterze państwowym, należące do szeroko rozumianego aparatu państwowego. Po drugie, organy o charakterze *quasi*-publicznym, niemające charakteru ani w pełni publicznego, ani prywatnego (o charakterze mieszanym). Po trzecie, organy o charakterze niepublicznym (Szremski, 2020, s. 7).

Pierwszą grupą podmiotów zaliczanych do „organów administracji publicznej" w znaczeniu funkcjonalnym są organy państwowe, które nie wchodzą w skład klasycznej struktury administracji publicznej. Nie należą one ani do administracji rządowej, ani samorządowej, jednak realizują zadania administracyjne i pozostają częścią szeroko rozumianego aparatu państwowego. Jak podkreśla się w doktrynie, aparat państwowy jako pewna celowo zorganizowana całość składa się z części wyodrębnionych funkcjonalnie, a w konsekwencji wyróżniających się od pozostałych pod względem organizacyjnym (Burda, 1969, s. 156). W strukturze aparatu państwowego funkcjonują wyodrębnione komórki organizacyjne, skupiające osoby odpowiedzialne za realizację zadań państwowych o określonym charakterze i kierunku działania (Burda, 1969, s. 156). Do takich podmiotów państwowych należy zaliczyć agencje państwowe (Adamiak, 2008, s. 20; zob. również: Martysz, komentarz do art. 5…, 2010, teza 3).

Przez wyżej wspominane agencje rozumieć należy państwowe jednostki organizacyjne usytuowane na szczeblu centralnym, które zostały powołane przez organy państwa do wykonywania administracji publicznej w konkretnie wyznaczonej dziedzinie. Według D. Pelca „agencja w tym znaczeniu oznacza wyodrębnioną organizacyjnie, majątkowo i finansowo samodzielną państwową jednostkę organizacyjną" (Pelc, 1999, s. 41, cyt. za: Gronkiewicz, Ziółkowska, 2013, s. 18). Z kolei, J. Niczyporuk, przez agencję państwową rozumie „instytucję utworzoną z mocy ustawy w formie państwowej osoby prawnej, celem wykonywania zadań państwa, w zakresie udzielonych jej kompetencji i pełnomocnictw" (Niczyporuk, 2000, s. 341). Wykonanie wspomnianych zadań możliwe jest dzięki przekazaniu części majątku przez Skarb Państwa. Przekazanie to następuje w formie powiernictwa publicznoprawnego, którego źródłem jest ustawa (Kosiński, 2008, s. 10). Niezależnie jednak od przedstawionych wyżej prób definicyjnych należy zgodzić się z J. Jagielskim, że: „(...) pojęcie agencji ma przede wszystkim sens organizacyjny i służy do oznaczenia (nazywania) określonych jednostek organizacyjnych, wchodzących w skład szeroko rozumianego aparatu administracyjnego" (Jagielski, 2004, s. 68, cyt za: Gronkiewicz, Ziółkowska, 2013, s. 20).

Kategoria agencji państwowych nie stanowi jednorodnego zbioru podmiotów. Poszczególne agencje różnią się między sobą statusem prawnym i usytuowaniem w strukturze administracji, jak również specyfiką organizacji wewnętrznej oraz zakresem realizowanych kompetencji (Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 101). Do roku 1989 w strukturze administracji publicznej zasadniczo występowały tylko dwie agencje[64]: Polska Agencja Prasowa [ustawa z 28.07.1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej (Dz. U. z 1983 r. Nr 44, poz. 202)] oraz Państwowa Agencja Atomistyki [ustawa z 27.02.1982 r. o utworzeniu Państwowej Agencji Atomistyki (Dz. U. z 1982 r. Nr 7, poz. 64)], przy czym akty normatywne tworzące je przesądzały o ich charakterze. Z czasem zaczęły powstawać nowe podmioty o charakterze agencji, których status (agencje rządowe, których prezesi mają status organów centralnych, agencje będące spółkami prawa handlowego, agencje w postaci państwowych osób prawnych) oraz zakres realizowanych zadań (agencje powiernicze, agencje interwencyjne, agencje gospodarujące rezerwami państwowymi oraz agencje samorządowe) były różne, a nazewnictwo odmienne. Tytułem przykładu można wymienić m.in.: Agencję Rynku Rolnego (powstała w 1990 r.), Agencję Nieruchomości Rolnych (powstała w 1991 r. z Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (powstałą w 1994 r.), Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad (powstała w 1992 r., a w 2002 przekształcona została w Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad), Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (powstałą w 1993 r.), Wojskową Agencję Mieszkaniową (powstałą w 1995r.), Agencję Mienia Wojskowego (powstałą w 1996r.), Agencję Rezerw Materiałowych (powstałą w 1996 r.), Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (powstałą w 2000 r.), Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (powstałą w 2002 r.), Agencję Wywiadu (powstałą w 2002 r.), Agencję Oceny Technologii Medycznych (powstałą w 2006 r.), Polską Agencję Żeglugi Powietrznej (powstałą w 2007 r., która przejęła zadania Agencji Ruchu Lotniczego), Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (powstałe w 2010 r.), Narodowe Centrum Nauki (powstałe w 2010 r.)., Narodową Agencję Wymiany Akademickiej (powstałą w 2017 r.), Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (utworzona w 2020 r.).

Do organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze państwowym należy także zaliczyć zakłady administracyjne. Zakład administracyjny to jednostka organizacyjna, wyposażona w trwale wyodrębnione środki rzeczowe i

[64] Nie licząc Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych (powstał w 1966 r.).

osobowe, powołana do świadczenia określonych usług niematerialnych (por. Zalasińska, 2013, s. 134; zob. również: Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 99-100; Ura, 2021, s. 335). Stanowi wyodrębnioną strukturę organizacyjną, której zadania zostały przekazane przez właściwy podmiot administracji publicznej, sprawujący nad nią stały nadzór (Zimmermann, *Alfabet*…, 2022, hasło: Zakład administracyjny). Mimo że zakłady administracyjne nie należą do klasycznych organów administracji publicznej, wykonują jej zadania, szczególnie w obszarze istotnych społecznie usług publicznych, takich jak ochrona zdrowia czy oświata (por. Zalasińska, 2013, s. 134; Raszewska-Skałecka, 2005, s. 183). Organy tych zakładów określane jako organy administrujące, pełnią rolę administracji świadczącej, koncentrując się na zapewnianiu dostępu do różnych usług publicznych (szkoły, przychodnie, biblioteki, muzea, świadczenia społeczne). Obok realizowania funkcji administracji świadczącej, zakłady administracyjne, mogą również korzystać z wybranych elementów władztwa administracyjnego, jeśli wynika to z przyznanych im kompetencji, choć nie stanowi to ich podstawowej funkcji (Zimmermann, *Alfabet*…, 2022, hasło: Zakład administracyjny).

W katalog zakładów administracyjnych wpisuje się m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, cyt. dalej jako: „ZUS". Stosownie do art. 66 ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350 ze zm.) ZUS jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, nadzorowaną przez Prezesa Rady Ministrów. ZUS oprócz świadczenia określonych w ustawie usług publicznych, jest upoważniony z mocy tej samej ustawy do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Przykładem zakładu administracyjnego są także szkoły wyższe. Organy uczelni, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z 20.07.2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.), są organami administracji publicznej. Przy czym w strukturach uczelni występują też inne organy, wypełniające zadania z zakresu administracji publicznej, które z kolei nie są organem uczelni[65].

Organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym o charakterze państwowym, jest także Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, cyt. dalej jako: „KRRiT",

[65] Tytułem przykładu, w braku odmiennych postanowień statutu, organami uczelni nie będą komisje rekrutacyjne czy komisje egzaminu dyplomowego, mimo że są organami administracji wydającymi decyzje administracyjne. Właściwość organu administracji w uczelni musi jednak wyraźnie wynikać z przepisu prawa. Szerzej na ten temat: Jakubowski, 2023, teza 4.

łącząca kompetencje zarządcze i kontrolne w sprawach radiofonii i telewizji. Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP, jej zadaniem jest ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w mediach (por. Cherka, Wierzbowski, *Organy*…, 2011, s. 312). KRRiT, jako konstytucyjny organ państwowy, posiada hybrydowy charakter, łącząc cechy organu administracji publicznej oraz organu państwowego. Realizuje swoje zadania również poprzez wydawanie uchwał i decyzji administracyjnych[66], co wpisuje się w definicję organu administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, o którym mowa w art. 5 § 2 pkt 3 w związku z art. 1 pkt. 2 k.p.a. KRRiT, zgodnie z Konstytucją RP, pełni przede wszystkim funkcję organu kontroli państwowej i ochrony państwa w szerokim znaczeniu tych pojęć. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji realizuje swoje zadania poprzez uprawnienie do wydawania rozporządzeń, a w sprawach indywidualnych – uchwał. Choć w praktyce posługuje się metodami administrowania i zarządzania, nie przesądza to jeszcze o uznaniu jej za organ administracji (Szymanek, 2008, s. 302). Złożoność kompetencji KRRiT sprawia jednak, że obok przypisanej jej konstytucyjnej roli organu państwowego o określonych zadaniach, posiada także wiele cech charakterystycznych dla organów administracji publicznej (zob. m.in. Lis, 2015, s. 160).

Do katalogu innych, nietypowych podmiotów administrujących o charakterze państwowym, można zaliczyć również Narodowy Bank Polski (Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 101), fundacje prawa publicznego (zob. ustawa z 20.02.1997 r. o fundacji - Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze. zm.)., fundusze oraz instytuty (o ile posiadają status państwowych osób prawnych)[67], Narodowy Fundusz Zdrowia (cyt. dalej jako: „NFZ")[68].

Kryteriów pozwalających na zaliczenie do kategorii podmiotów, o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a. określanych mianem funkcjonalnych organów administracji publicznej, nie spełnia natomiast organ konstytucyjny jakim jest Prezydent RP (por. Szremski, 2020, s. 7 i n.; zob. także: Chróścielewski, 2013, s. 11). Potwierdzeniem tej

[66] Np. udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Zob. m.in. wyrok TK z 23.03.2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32; zob. także: E. Czarny-Drożdżejko, 2014, teza 14.
[67] Na przykład: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którego podstawy funkcjonowania są określone w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.); Instytut Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego, którego podstawy funkcjonowania są określone w ustawie z 9.11. 2017 r. o Instytucie Solidarności i Męstwa imienia Witolda Pileckiego. (Dz. U. z 2022 r. poz. 475).
[68] Podstawy funkcjonowania działalności NFZ są określone w ustawie z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146 ze zm.).

tezy są m. in. sprawy nadania obywatelstwa polskiego[69], które choć wyczerpują znamiona decyzji administracyjnej, to z uwagi na charakter urzędu Prezydenta oraz jego usytuowanie poza strukturą administracji publicznej, nie podlegają zaskarżeniu ani w administracyjnym toku instancji, ani przed sądem administracyjnym (Dawidowicz, 1987, s. 89, cyt. za: Wójcik, 2015). Przynależność Prezydenta RP do władzy wykonawczej, wynikająca z Konstytucji, nie oznacza jego utożsamienia z organem administracji centralnej (por. Jagielski, *Administracja*…, 2015, s. 125 i n.). Uprawnienie do nadawania obywatelstwa stanowi bowiem szczególny rodzaj kompetencji głowy państwa jaką jest prerogatywa, (szerzej na temat prerogatyw prezydenckich: Kamiński, *Granice*…, 2023, s. 120 i n.) której nie można powierzyć innemu organowi (zob. Garlicki, 2006, s. 275). Jednakże trzeba podkreślić, że Prezydent RP w zakresie swoich kompetencji określonych w Konstytucji oraz ustawach jest uprawniony do sporządzania dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. jako organ państwowy (przedstawiciel władzy wykonawczej).

Zgodnie z przyjętą metodologią podziału organów administracyjnych w znaczeniu funkcjonalnym, drugą kategorię stanowią podmioty o charakterze *quasi*-publicznym. Definicja tych podmiotów jest o tyle trudna, że nie można ich jednoznacznie zakwalifikować ani jako podmioty o charakterze państwowym, ani jako podmioty prywatnoprawne, co wynika z ich specyficznej pozycji. Przykładem takich organów są samorządy zawodowe, które funkcjonują jako „zdecentralizowana forma administracji publicznej" (Szydło, 2016, teza V; zob. również: wyrok TK z 6.03.2012 r., K 15/08, OTK-A 2012, Nr 3, poz. 24, pkt III.3.1). Samorząd, jak i jego organy, są ustanawiane w drodze ustawy w celu wykonywania określonej części zadań i funkcji administracji publicznej (Tabernacka, 2007, s. 33). Samorządy zawodowe reprezentują osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, sprawując pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 Konstytucji RP) (Bednarczyk, 2023, s. 114). Zważywszy, że sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu jest zadaniem publicznym, ustawodawca wyposażył organy samorządu zawodowego w kompetencje o charakterze władczym, tj.: udzielanie uprawnień do wykonywania danego zawodu, prowadzenie rejestru osób aktualnie

[69] Szerzej na ten temat: Chróścielewski, 2018, teza 2.4. Zgodnie z uchwałą NSA (7) w Warszawie z 9.11.1998 r., OPS 4/98, ONSA 1999/1, poz. 6 „akt prawny – nadania obywatelstwa – należy do osobistych prerogatyw Prezydenta jako głowy państwa, a co za tym idzie postępowanie w tych sprawach jest postępowaniem szczególnym – odrębnym w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego".

wykonujących ten zawód, sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego, nadzór nad przestrzeganiem etyki wykonywania zawodu, organizacja doskonalenia zawodowego czy określanie programów kształcenia w danym zawodzie (Bednarczyk, 2023, s. 115). Jak wspomniano, samorząd zawodowy jest częścią zdecentralizowanej administracji państwowej, jednocześnie będąc korporacją publicznoprawną (Szydło, 2016, teza V), „która wykonuje wprawdzie zadania państwa (tj. powierzone jej przez państwo), ale wykonuje je przy tym poprzez samodzielne w sensie prawnym podmioty, czyli poprzez podmioty mające odrębną od państwa podmiotowość prawną" (Forsthoff, 1961, s. 411; Maurer, 1997, s. 541 i n.; Peine, 2004, s. 18 i n., cyt. za: Szydło, komentarz do art. 17…, 2016, teza V). W rezultacie samorząd zawodowy należy uznać za organ o charakterze „hybrydowym", usytuowany na styku państwa i społeczeństwa. Z jednej strony realizuje zadania powierzone mu przez państwo na mocy ustaw i podlega jego nadzorowi, z drugiej zaś zachowuje autonomię prawną, jako samodzielny podmiot skupiający osoby powiązane określoną więzią zawodową (Szydło, 2016, teza V).

Przykładem organu samorządu zawodowego który wykonuje funkcje publiczne przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego jest rada okręgowej izby radców prawnych, cyt. dalej jako: „rada o.i.r.p.", będąca jednym z organów samorządu radców prawnych. Zakres jej działalności, a także pozostałych organów samorządu określa ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166). Zgodnie z art. 31 ust. 1 ww. ustawy, rada okręgowej izby radców prawnych posiada kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie wpisu na listę radców prawnych, a na podstawie art. 33 ust. 3 – do podejmowania uchwał w sprawie wpisu na listę aplikantów radcowskich. Samorząd radców prawnych jako korporacja publicznoprawna oparta na zasadzie przymusowego członkostwa (Szydło, 2016, teza V), zrzesza radców prawnych i aplikantów radcowskich. Jego działalność koncentruje się na realizacji zadań o charakterze publicznoprawnym, w szczególności na określaniu standardów wykonywania zawodu radcy prawnego oraz sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem obowiązków zawodowych przez członków samorządu.

Organy samorządu radców prawnych posiadają kompetencje do wydawania aktów administracyjnych, zarówno o charakterze wewnątrzkorporacyjnym, jak i powszechnym. Do generalnych aktów administracyjnych należą decyzje dotyczące nawiązania, przekształcenia lub rozwiązania stosunku zależności korporacyjnej, w szczególności uchwały rady okręgowej izby radców prawnych w sprawie wpisu na listę radców prawnych lub aplikantów radcowskich. Jak podkreśla się w orzecznictwie, pod

względem mocy prawnej uchwały należy traktować na równi z decyzjami[70]. Nazwa „uchwała" i jej forma nie jest wyrazem odmiennej skuteczności prawnej lub prawnego charakteru, lecz wynika tylko z kolegialności organu, który te uchwałę wydał (Razowski, 2014, s. 225). Uchwały organów samorządu radców prawnych dotyczące bezpośrednio praw lub obowiązków poszczególnych osób związanych ze strukturą tego samorządu zawodowego odpowiadają istocie i pojęciu decyzji administracyjnej, a w konsekwencji posiadają status dokumentu urzędowego. Organy samorządu realizują również czynności o charakterze korporacyjnym, dotyczące wewnętrznych spraw korporacji, m.in. takich jak reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków, ustalanie zasad etyki zawodowej, organizacji wewnętrznej w ramach zasad określonych w ustawie (postanowienie NSA z 17.02.2016 r., II GSK 151/16, LEX nr 2036962). W tym zakresie wydają tzw. akty „wewnątrzkorporacyjne", które również mogą zostać uznane za dokumenty urzędowe, wobec spełnienia przesłanek z art. 76 k.p.a. Przykładem takiego aktu może być pisemne ostrzeżenie radcy prawnego za przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi. Na podobnych zasadach funkcjonują również organy innych samorządów zawodowych, którym powierzono analogiczne zadania, z uwzględnieniem specyfiki danego zawodu oraz wynikających z niej odrębności regulacyjnych, np. okręgowe rady adwokackie, izby notarialne, okręgowe izby lekarskie, okręgowe izby rzeczników patentowych. Jak słusznie podkreślił TK w wyroku z 7.03.2012 r., K 3/10: „decentralizacja realizowana poprzez samorząd zawodowy wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając jednocześnie zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą. To bowiem przedstawiciele danego zawodu mają z reguły najlepszą wiedzę fachową dotyczą uwarunkowań jego wykonywania" (wyrok TK z 7.3.2012 r., K 3/10, OTK-A 2012, Nr 3, poz. 25, pkt III.3.3.1).

Na mocy przepisów prawa, kompetencje do wydawania jednostronnych rozstrzygnięć w formach właściwych administracji publicznej przyznano również podmiotom prywatnym (Stahl, 2011, s. 535). Mają one obowiązek działania w oparciu o podobne zasady, na jakich działają podmioty publiczne, w tym zwłaszcza uwzględniania w tych działaniach interesu publicznego (Stahl, 2011, s. 535).

[70] Uchwała podjęta w zakresie spraw, o których stanowi art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a. jest decyzją administracyjną. Por. wyrok NSA w Warszawie z 14.03.2001 r., II SA 1380/00, LEX nr 53470.

Podmiotem prywatnym zaliczanym do organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, jest – przykładowo – organ uczelni niepublicznej (prywatnej), któremu powierzono kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych mających moc dokumentu urzędowego. Uczelnia niepubliczna stanowi część państwowego systemu edukacji i nauki oraz podlega normatywnie określonym warunkom dotyczącym jej powoływania, organizacji oraz zasad finansowania, ustalanych przez ustawodawcę (wyrok WSA w Krakowie z 1.06.2012 r., II SAB/Kr 9/12, LEX nr 1121633). Jej działalność wpisuje się w realizację jednego z konstytucyjnych zadań państwa, co uzasadnia uznanie jej organów za podmioty wykonujące zadania władzy publicznej. Jednocześnie uczelnia zachowuje status podmiotu prywatnego, gdyż jej założycielem jest podmiot prywatny[71].

Ustawodawca powierzył możliwość wydawania decyzji administracyjnych także niektórym spółkom prawa handlowego, tj. spółkom akcyjnym oraz spółkom z ograniczoną odpowiedzialnością. Zgodnie z art. 6 ustawy z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 91 ze. zm.), organem zarządzającym strefą może być wyłącznie spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której zasadniczym celem jest prowadzenie działalności gospodarczej. Jednak na podstawie art. 15 tej ustawy, organowi zarządzającemu strefą, na jego wniosek, mogą zostać przekazane ściśle określone uprawnienia orzecznicze należące do wójta, w tym kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia warunków zabudowy na obszarze strefy. Przeniesienie tych uprawnień następuje w drodze uchwały rady gminy (Martysz, komentarz do art. 39…, 2021, teza 9). Spółka zarządzająca Specjalną Strefą Ekonomiczną posiada również upoważnienie do wydawania w imieniu ministra do spraw gospodarki decyzji o wsparciu nowych inwestycji w ramach instrumentu „Polska Strefa Inwestycji" (https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/specjalne-strefy-ekonomiczne, 2025). Podobny mechanizm wynika z art. 39 u.s.g. zgodnie z którym „do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki

[71] Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (cyt. dalej jako: „u.p.s.w.n.") uczelnią jest uczelnia niepubliczna, jeżeli jest utworzona przez osobę fizyczną albo osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego albo państwowa albo samorządowa osoba prawna, zwaną dalej „założycielem". Jednym z organów uczelni niepublicznej jest rektor (art. 17 ust. 1 pkt 2 u.p.s.w.n.). Do uprawnień rektora uczelni niepublicznej w zakresie orzecznictwa administracyjnego należy m.in. możliwość rozwiązania uczelnianej organizacji studenckiej. Stosownie do art. 111 ust. 4 u.p.s.w.n., rektor, w drodze decyzji administracyjnej, rozwiązuje uczelnianą organizację studencką, która rażąco lub uporczywie narusza przepisy prawa powszechnie obowiązującego, statut uczelni, regulamin studiów lub regulamin tej organizacji.

pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1". Tą drogą, na podstawie art. 5 ust. 7 ustawy z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), rada gminy ma możliwość upoważnić prezesa spółki komunalnej do wydawania decyzji nakazujących właścicielowi nieruchomości przyłączenie jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej, czyli zadania, które w normalnych warunkach należałoby do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (Heliniak, 2023, teza 7). We wszystkich przypadkach, spółki o których mowa, choć *de iure* nie są organami administracji publicznej, uzyskują na podstawie ustawowego upoważnienia określone kompetencje władcze, co wpisuje je w kategorię organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Podmioty te, realizując przyznane im uprawnienia, działają w granicach prawa administracyjnego i wydają rozstrzygnięcia o charakterze decyzji administracyjnych, podlegające kontroli sądowo-administracyjnej (Szydło, 2006, s. 368). Choć funkcjonują w formie spółek prawa handlowego, w rzeczywistości mają charakter publiczny. Ze względu na dominujący udział Skarbu Państwa (w przypadku spółek państwowych) oraz jednostek samorządu terytorialnego (w przypadku spółek komunalnych) w kapitale zakładowym, poza działalnością gospodarczą nastawioną na zysk, głównym celem takich spółek jest realizacja misji publicznej lub polityki gospodarczej państwa (zob. Michalak, 2021, s. 171). Potwierdzenie tego stanowiska znajduje odzwierciedlenie w art. 9 ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.).

Przedstawione rozważania pozwalają na stwierdzenie, że katalog organów administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym nie odzwierciedla w pełni zmian zachodzących w sferze funkcjonowania państwa, w tym zwłaszcza zlecania zadań administracyjnych podmiotom spoza klasycznej struktury administracji publicznej, o których mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a. (Bednarczyk-Płachta, 2016, rozdz. I). Tradycyjnie wyodrębniana w literaturze przedmiotu grupa podmiotów administrujących jest bowiem współcześnie uzupełniana o jednostki organizacyjne niemieszczące się w dotychczasowych klasyfikacjach. Taki sposób regulacji prawnej znajduje uzasadnienie w działaniach ustawodawcy, podejmowanych w odpowiedzi m.in. na rosnące potrzeby społeczne. Tendencja ta wynika z dążenia do zwiększenia efektywności funkcjonowania administracji publicznej, czemu służy poszukiwanie bardziej elastycznych, często

hybrydowych struktur organizacyjnych[72]. Jak zauważają (Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 105). A. Wiktorowska i M. Wierzbowski, tego rodzaju rozwiązania niosą ze sobą istotne zalety, które praktycznie nie występują – bądź pojawiają się w bardzo ograniczonym zakresie – w przypadku klasycznych organów administracji (Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 105). Państwo, w zależności od aktualnych potrzeb i wyzwań organizacyjnych powołuje wyspecjalizowane podmioty, którym zleca funkcje administracji publicznej, jednocześnie oddziałuje na te podmioty za pomocą instrumentów właścicielskich, a także może swobodnie kształtować ich strukturę wewnętrzną oraz zakres prowadzonej działalności, dostosowując je do specyfiki powierzonych funkcji (Martysz, 2003, s. 116). Równocześnie, ww. autorzy wskazują na ryzyko nadmiernej rozbudowy tego typu struktur, która może prowadzić do zjawiska swoistej „komercjalizacji państwa" (Wierzbowski, Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 106). Rozrost podmiotów realizujących zadania publiczne w formach organizacyjnych wzorowanych na rozwiązaniach właściwych dla sektora prywatnego, takich jak agencje rządowe czy spółki prawa handlowego, powoduje przesunięcie akcentów z realizacji interesu publicznego na cele o charakterze ekonomicznym, co z punktu widzenia publicznoprawnej pozycji obywatela może oznaczać potencjalne osłabienie (Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 106). Niemniej jednak w warunkach stałego rozszerzania zakresu zadań publicznych, których realizacja może wymagać dalszego powierzania kompetencji wyspecjalizowanym organom, przyjęcie zamkniętego katalogu podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej istotnie ograniczałoby możliwość dostosowywania systemu administracyjnego do zmieniających się realiów prawnych, gospodarczych i społecznych (Martysz, 2003, s. 116).

Po trzecie, zgodnie z art. 76 § 2 k.p.a. desygnat dokumentu urzędowego należy przypisać także wszystkim aktom sporządzonym przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt. 1 i 4 k.p.a. Zauważyć w tym kontekście jednakże wypada, że art. 76 § 2 k.p.a. stanowi odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 76 § 1 k.p.a. i nie oznacza zróżnicowania w tym zakresie mocy dowodowej

[72] Szerzej na temat „konfrontacji" tradycyjnego modelu postępowania administracyjnego z administracyjnymi procedurami hybrydalnymi (trzeciej generacji): Kamiński, 2019, s. 400-401.

dokumentów urzędowych sporządzonych przez organy jednostek organizacyjnych lub innych podmiotów.

Analiza art. 76 § 2 k.p.a. ujawnia jeszcze istotną różnicę semantyczną w zakresie sporządzania dokumentów urzędowych przez organy państwowe oraz podmioty, o których mowa w tym przepisie. Podczas gdy organy państwowe działają w granicach przyznanych im kompetencji wynikających z przepisów prawa, podmioty wskazane w art. 76 § 2 k.p.a. mogą sporządzać dokumenty urzędowe jedynie w odniesieniu do poruczonych im spraw, wynikających z ustawy lub porozumienia i mieszczących się w zakresie art. 1 pkt 4 k.p.a. Różnica ta wskazuje na odmienne podstawy normatywne kształtujące zakres kompetencji tych podmiotów w procesie sporządzania dokumentów urzędowych. Dokument wystawiony przez jednostkę organizacyjną lub inny podmiot w zakresie spraw innych niż wymienione w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a. ma charakter dokumentu prywatnego (Wróbel, komentarz do art. 76…, 2025, teza 5; zob. również: wyrok SN z 3.10.2000 r., I CKN 804/98, LEX nr 50890).

Podsumowując rozważania dotyczące podmiotów uprawnionych do sporządzania dokumentów urzędowych w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, zasadne jest zestawienie przedstawionych regulacji administracyjnoprawnych z uregulowaniami obowiązującymi w postępowaniu cywilnym, co umożliwi przeprowadzenie analizy porównawczej oraz identyfikację istotnych różnic i zbieżności między tymi procedurami.

Przepis art. 244 k.p.c. określa dwa kryteria podmiotowe warunkujące uznanie dokumentu za dokument urzędowy. Zgodnie z § 1 dokument taki powinien być sporządzony przez organ władzy publicznej lub inny organ państwowy w zakresie jego działania. Natomiast § 2 rozszerza tę kategorię, obejmując również dokumenty wystawione przez inne podmioty, którym na mocy ustawy powierzono wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej (por. Mendrek, 2018, s. 30). Nie powtarzając wcześniejszych rozważań dotyczących tej kwestii należy jedynie zaznaczyć, że pojęcia „innego organu państwowego" oraz „organu władzy publicznej" nie są tożsame (por. Mendrek, 2018, s. 30). Określenie „inne organy państwowe" dotyczy podmiotów niewchodzących w skład organów władzy publicznej (w tym również organów administracji publicznej), które jednak wykonują zadania publiczne i w konsekwencji uzyskują uprawnienie do sporządzania dokumentów urzędowych (Kaczmarek-Templin, 2012, s. 1107). Brak precyzyjnego określenia w ustawie podmiotów uprawnionych do wystawiania dokumentów urzędowych *de facto* poszerza ich krąg (Kaczmarek-Templin,

2012, s. 1107). W katalogu podmiotów z art. 244 § 2 k.p.c. mieszczą się również te instytucje, które w poprzednim stanie prawnym były *expressis verbis* wskazane w treści tego przepisu[73], tj. organizacje zawodowe (w tym związki zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pracodawców, organizacje rzemieślnicze, stowarzyszenia osób wykonujących ten sam lub podobny zawód) (Knoppek, 2016, s. 78), organizacje samorządowe (czyli organizacje tworzące samorząd korporacyjny i wykonujące za zgodą państwa czynności z zakresu administrowania powierzonymi im dziedzinami życia społecznego) (Knoppek, 2016, s. 78), spółdzielcze i inne organizacje pozarządowe (w tym stowarzyszenia o niezawodowym charakterze). Podmioty te, uzyskują status wystawców dokumentów urzędowych jedynie wówczas, gdy działają w zakresie spraw z dziedziny administracji publicznej zleconych im przez ustawę. Nie wyklucza to możliwości sporządzania innych dokumentów, spoza zakresu przyznanych im ustawowo kompetencji (Dalka, 1974, s. 52), są one jednak pozbawione przymiotu dokumentu urzędowego.

Na koniec tego fragmentu rozważań należy wspomnieć o sytuacji, w której następuje dekoncentracja uprawnień przyznanych organom na inne osoby niż te, które sprawują funkcję organu, co w konsekwencji może znacznie przyczynić się do usprawnienia pracy aparatu administracyjnego (Pietrasz, komentarz do art. 143…, 2025, teza 2; zob. również: Nowak, 2017, s. 19-27). Na mocy art. 268a k.p.a. „organ administracji publicznej może upoważniać, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem”[74]. Szersze omówienie istoty i funkcji tzw. upoważnienia administracyjnego przedstawiono w Rozdziale 2 oraz 5. W tym miejscu autorka jedynie sygnalizuje, że na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego możliwa jest

[73] Przepis art. 244 § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed 8.09.2015 r. Nowelizacją z 10.07.2015 r. ustawodawca zrezygnował z posługiwania się w art. 244 § 2 k.p.c. wyliczeniem podmiotów uprawnionych do wystawiania dokumentów urzędowych (organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje pozarządowe), zastępując je generalnym określeniem podmiotów innych niż wymienione w § 1 w zakresie zleconych im przez ustawę zadań z dziedziny administracji publicznej.

[74] Analogicznie materię tę kształtuje Ordynacja podatkowa, w art. 143 § 1. Na jego podstawie organ podatkowy może udzielić pracownikowi (lub funkcjonariuszowi) pełnomocnictwa do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie. Wyznaczony pracownik nie staje się przez to organem podatkowym, a wyłącznie załatwia sprawy z upoważnienia osoby kierującej jednostką organizacyjną (organem podatkowym) w ściśle zakreślonym zakresie. Por. na gruncie procedury podatkowej: Pietrasz, komentarz do art. 143…, 2025, teza 2.

zmiana osoby realizującej kompetencję organu do wydania dokumentu urzędowego, jednak upoważniony pracownik nie uzyskuje przez to statusu organu administracyjnego, lecz działa wyłącznie w jego imieniu i w zakresie określonym w udzielonym upoważnieniu (Klonowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza 2; zob. również: postanowienie NSA z 3.03.2011 r., I OZ 6/11, LEX nr 1079915; wyrok NSA z 19.02.2021 r., II OSK 1777/18, LEX nr 3195606).

3.3.2. Formy działania administracji publicznej, w granicach których podmiotom wymienionym w art. 76 k.p.a. przysługuje upoważnienie do sporządzania dokumentów urzędowych

Pozostając w ramach problematyki zakresu działania podmiotów, które z mocy art. 76 k.p.a. upoważnione są do sporządzania dokumentów urzędowych, należy też wskazać w jakich formach podmioty te mogą realizować przyznane im upoważnienie.

Na wstępie poruszanej problematyki godzi się zauważyć, że prawne formy działania administracji publicznej nie zostały nigdzie skatalogowane przez ustawodawcę. Autorka dokonała poniżej jedynie zarysowania tej niezwykle szerokiej i spornej problematyki, przedstawiając poglądy wybranych przez siebie przedstawicieli doktryny, z uwzględnieniem – oczywiście – dwóch zasadniczych koncepcji w tym zakresie, tj. J. Starościaka i W. Dawidowicza. Za słuszny przy tym należy uznać pogląd wyrażony w nauce prawa administracyjnego, że formy działania nie są niezmienne, lecz ewoluują wraz z zakresem zadań, dla których realizacji zostały ustanowione (Lipowicz, 2016, s. 41).

W sferze doktrynalnej po raz pierwszy klasyfikacji form działania administracji dokonał J. Starościak, wyróżniając działania zewnętrzne i wewnętrzne. Przy czym podstawą tego podziału uczynił kryterium aktywności administracji. Wewnętrzne formy działania określone zostały jako: „działanie organów administracyjnych wobec osób i jednostek organizacyjnych niepowiązanych z organem działającym służbową podległością". Natomiast sfera zewnętrzna odnosi się do stanowienia ogólnie obowiązujących przepisów, wydawania aktów administracyjnych, zawierania porozumień administracyjnych i wykonywania czynności materialno-technicznych (Starościak, 1957, s. 11 i n.). W latach 70. XX w. polemikę z tym poglądem podjął W. Dawidowicz, który zwrócił uwagę, że systematyka zaproponowana przez J. Starościaka obejmuje zarówno pojęcia właściwe dla języka prawniczego (takie jak np. wydawanie

aktów administracyjnych), jak i kategorie opisujące aktywność organów państwowych według kryteriów faktycznych, w tym czynności materialno-techniczne oraz działalność o charakterze społeczno-organizatorskim. Taki dualizm terminologiczny, zdaniem W. Dawidowicza, wskazywał na zróżnicowany charakter działań administracji publicznej, obejmujący zarówno czynności o bezpośrednim znaczeniu prawnym, jak i działania o charakterze wykonawczym lub organizacyjnym. To sprawiło, że autor ten zaproponował własne rozróżnienie form prawnych działania administracji rozróżniając ich trzy kategorie: stanowienie prawa, stosowanie prawa oraz przestrzeganie prawa (zob. Dawidowicz, 1974, s. 108-110). Typologię działania organów administracji, w silnym stopniu nawiązującej do koncepcji J. Starościaka, zaproponował J. Borkowski (zob. Borkowski, 1970, s. 67 i n.). Opracowana przez wspomnianego autora systematyka zakłada wyodrębnienie form działania administracji publicznej na czynności prawne, ukierunkowane na wywołanie określonych skutków prawnych oraz działania *sensu stricto,* których celem jest kształtowanie określonego stanu faktycznego lub prawnego poprzez kreowanie faktów. W ramach czynności prawnych autor ten dokonał podziału na wydawanie aktów administracyjnych oraz czynności cywilnoprawne. Natomiast w kategorii czynności faktycznych wyróżnił czynności materialno-techniczne oraz działalność społeczno-organizatorską, wskazując na ich odmienny charakter i funkcję w systemie administracji publicznej (zob. Borkowski, 1970, s. 67 i n.). W odmienny jeszcze sposób formy prawne działania administracji sklasyfikował A. Błaś (zob. Błaś, 1997, s. 318 i n.). Autor dokonał podziału działań administracji publicznej na dwie zasadnicze kategorie: działania o charakterze wykonawczym, których realizacja wynika wprost z norm prawnych oraz działania o charakterze twórczym. Te ostatnie, choć podejmowane w granicach wyznaczonych przez porządek prawny, stanowią przejaw inicjatywy organu administracji, ukierunkowanej na osiąganie określonych celów, przykładem czego może być np. tworzenie norm organizacyjnych, działania zmierzające do nawiązania współpracy z obywatelami (zob. Błaś, 1997, s. 318 i n.; Błaś, 2000, s. 23 i n.). Zagadnienie prawnych form działania administracji publicznej było przedmiotem analiz także w pracach Z. Cieślaka (Cieślak, 1985, s. 156 i n.). Prawną formę działania administracji zdefiniował jako „każde działanie podmiotu wyposażonego w czynną zdolność do sprawowania funkcji administracji, które wywołuje bezpośrednio skutki prawne". W ocenie autorki taka definicja w najpełniejszy sposób odzwierciedla rzeczywisty charakter działalności administracji publicznej, podkreślając, że jej

systematyzacja musi pozostawać w ścisłym związku z obowiązującym porządkiem prawnym (zob. Maciejko, 2017, s. 63).

Wśród współczesnych przedstawicieli teorii prawa administracyjnego warto wspomnieć o metodologii zaproponowanej przez P. Przybysza (Przybysz, 2020, rozdz. XVII), która nawiązuje do klasycznej koncepcji J. Starościaka. Autor ten wyróżnia podstawowe formy działania administracji publicznej, wskazując na ich zróżnicowany charakter prawny. Do najważniejszych form zalicza stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych oraz umów administracyjnych. Ponadto uwzględnia również dokonywanie czynności materialno-technicznych oraz czynności cywilnoprawnych, podkreślając tym samym szeroki zakres aktywności administracji publicznej, obejmujący zarówno działania o charakterze władczym, jak i czynności oparte na zasadzie równorzędności stron (Przybysz, 2020, rozdz. XVII; zob. również: Bielecki, Żywicka, *Prawne*…, 2025, s. 170).

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że jako dopuszczalne formy działania administracji publicznej wymienia się: akty jednostronne obejmujące akty normatywne i akty administracyjne, działania dwustronne, czyli umowy oraz porozumienia administracyjne, a także czynności materialno-techniczne oraz społeczno-organizatorskie (por. Krawczyk, 2013, rozdz. 1 i powołana tam literatura). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że klasyfikacja form działania administracji może opierać się na różnych kryteriach, takich jak sfera aktywności administracji (zewnętrzna i wewnętrzna), rozróżnienie na czynności prawne i faktyczne, kryterium prawne i pozaprawne czy wreszcie rozróżnienie na formy władcze i niewładcze (Ura, 2021, s. 146; Wierzbowski, Wiktorowska, *Prawne*…, 2015, s. 245 i n.). Najbliższa autorce jest koncepcja hybrydowa, która łączy podział według celu działania administracji – zaproponowana m.in. przez E. Ochendowskiego (Ochendowski, 2009, s. 180-181) – oraz rozróżnienie na władcze i niewładcze formy działania administracji, przyjęta m.in. przez M. Stahl (za: Olejniczak-Szałowska, 2016, s. 472) i E. Urę (por. 2021, s. 146 i n). W jej ramach dokonuje się podstawowego podziału na czynności prawne, których celem jest wywołanie skutku prawnego oraz inne działania administracji, które nie mają takiego celu, choć w określonych przypadkach mogą prowadzić do zmian w sferze prawnej (por. Ochendowski, 2009, s. 180-181). Czynności prawne rozumiane jako wyraz woli organu administracji publicznej, mające na celu ustanowienie, zmianę lub zniesienie stosunków prawnych, dzielą się na dwie zasadnicze grupy: czynności

administracyjnoprawne (działania o charakterze władczym), regulowane przez prawo administracyjne oraz czynności (akty) prawa cywilnego (działania niewładcze), regulowane przez prawo cywilne. Władcze formy działania administracji charakteryzują się tym, że jednostka administracji posiada kompetencję do jednostronnego ukształtowania sytuacji prawnej drugiego podmiotu poprzez dokonanie czynności konwencjonalnej, niezależnie od jego woli, a nawet wbrew jego stanowisku (Przybysz, 2020, rozdz. XVII). Takie działania określa się mianem władczych lub jednostronnych, gdyż organ administracji publicznej występuje w pozycji nadrzędnej wobec adresata, co jest typowe dla decyzji administracyjnych (Kamiński, *Decyzja*…, 2007, s. 32-33), czy aktów normatywnych (Przybysz, 2020, rozdz. XVII; zob. także: Krawczyk, 2013, rozdz. I; zob. również: Kamiński, 2010, s. 18). W przypadku działań niewładczych ich podstawą prawną mogą być normy prawa cywilnego, jak w przypadku umów cywilnoprawnych, lub prawo publiczne, jeśli ich istota polega na współdziałaniu stron na zasadach równorzędności, jak ma to miejsce w umowach administracyjnych czy porozumieniach administracyjnych (Zimmermann*, Prawo*…, 2022, s. 55 i n.). Działania niewładcze mają zwykle charakter dwustronny, a zatem obie strony stosunku prawnego mają wpływ na treść podejmowanego aktu (zob. Knysiak-Molczyk, 2007, s. 492). Do działań administracji innych niż czynności prawne zaliczane są m.in. działania społeczno-organizatorskie oraz czynności materialno-techniczne. Działania społeczno-organizacyjne nie są typowe jedynie dla administracji publicznej, lecz mogą być podejmowane także przez inne podmioty (organizacje społeczne), na przykład w postaci akcji informacyjnych czy organizacji wydarzeń edukacyjnych (Krawczyk, 2013, rozdz. 1). Ten rodzaj działań ma charakter niewładczy (Krawczyk, 2013, rozdz. 1). Pozostały jeszcze czynności materialno-techniczne, które choć nie mają charakteru czynności prawnych, to ich istotą jest wspomaganie realizacji działań prawnych, zwłaszcza w zakresie wydawania aktów stosowania prawa (Zimmermann, *Alfabet*…, 2022, hasło: czynność materialno-techniczna). Obejmują one m.in. prowadzenie rejestrów i ewidencji przez organy administracji publicznej, a także sporządzanie zaświadczeń i poświadczeń. Warto zauważyć, że w przypadku tych czynności mamy do czynienia z odmiennym sposobem kształtowania stosunków prawnych; są one ustanawiane nie poprzez akty woli organu (por. Kamiński, 2013, s. 67), lecz na skutek określonych faktów, co wyklucza ich kwalifikację jako czynności prawnych (por. Kamiński, 2013, s. 67; zob. również: Starościak, 1957, s. 299).

Przez prawną formę działania administracji należy rozumieć *de iure* określony typ czynności organu administracji (Wierzbowski, Wiktorowska, *Prawne*…, 2015, s. 245). Jej konkretyzacja następuje najczęściej w formie dokumentu urzędowego i stanowi realizację czynności urzędowych, które co do zasady mają charakter władczy i jednostronny, są stanowcze i wiążące, korzystają z domniemania ważności i skuteczności prawnej, podlegają przymusowej egzekwowalności w granicach ustawy, a także są nieodwołalne i obligatoryjne, chyba że ustawa stanowi inaczej (Kamiński, *Fakty i czynności administracyjnoprawne*…, 2021, teza 1.2.2). Różnorodność prawnych form działania administracji ma szeroki charakter i nie stanowi kategorii zamkniętej, co implikuje możliwość powstawania dokumentów urzędowych niewpisujących się wprost w dotychczasowe klasyfikacje wypracowane przez doktrynę, jak również dokumentów urzędowych łączących elementy różnych form.

3.4. Podpis jako element konstytutywny dokumentu urzędowego

W przypadkach, w których przepisy wymagają podpisu, stanowi on element konstytutywny dokumentu urzędowego. Brak podpisu powoduje wówczas, że dokument nie spełnia warunków uzasadniających uznanie go za dokument urzędowy, można o nim mówić jedynie w kontekście materialno-technicznym. Dopiero po złożeniu podpisu dokument urzędowy zaczyna „funkcjonować" w obrocie prawnym (Janowski, 2007, rozdz. I; zob. także: Kaspryszyn, 2007; Kocot, 2004, s. 347).

Najważniejszym elementem charakteryzującym podpis jest identyfikacja podpisującego. Za sprawą właściwego zidentyfikowania osoby, która podpisała się na dokumencie można stwierdzić, czy mamy do czynienia z podpisem złożonym przez powołany do tego organ państwowy lub inny podmiot uprawniony do wystawienia dokumentu urzędowego w przyznanym mu zakresie działania (por. Kędziora, komentarz do art. 107…, 2017, teza 15; Adamiak, Borkowski, komentarz do art. 107…, 2024, teza II). Aby właściwie scharakteryzować podpis i jego znaczenie dla „bytu" dokumentu urzędowego, rozważania niniejsze należy poprzedzić wstępnymi uwagami odnośnie podpisu w znaczeniu ogólnym.

3.4.1. Podpis w znaczeniu ogólnym

Jak wskazano w Rozdziale 2, w języku powszechnym podpis najczęściej przyjmuje postać imienia i nazwiska, samego nazwiska lub rzadziej – samego imienia

osoby składającej podpis. Tak sformułowane podejście do podpisu odznacza się dużym stopniem swobody i dowolności, choć jest ona w pewien sposób ograniczona. Nawet w znaczeniu potocznym podpisem nie powinny zostać nazwane przypadkowe znaki graficzne, pozbawione treści, które zostały naniesione bez wyraźnego celu (np. szlaczek lub gwiazdki na kartce papieru) (Górska, 2007, rozdz. II). Niemożliwie jest również uznanie za podpis – nawet w potocznym kontekście – oznaczeń, które co prawda posiadają określoną treść, ale nie spełniają funkcji podpisu ze względu na kontekst ich umieszczenia. Przykładowo wypisanie na kopercie imienia i nazwiska nadawcy w celu jego oznaczenia nie będzie stanowić podpisu w znaczeniu konwencjonalnym (Górska, 2007, rozdz. II).

W odniesieniu do samej czynności podpisywania, zasadniczo przyjmuje się, że podpis jest znakiem ręcznym. Takie też stanowisko zajął SN już w postanowieniu z 17.04.1967 r., II PZ 22/67 (LEX nr 6142), zgodnie z którym „podpis w znaczeniu powszechnym to napisany lub uwierzytelniony znak ręczny". Określenie „ręczny" w odniesieniu do podpisu oznacza jego własnoręczne złożenie. W istocie chodzi o odtworzenie ruchu dłoni przy pomocy tradycyjnego środka pisarskiego, takiego jak pióro czy ołówek (Górska, 2007, rozdz. II), chociaż od niedawna może to być także rysik cyfrowy. Przyjęta przez SN wykładnia dobrze oddaje ręczny charakter podpisu, jednak od tak przyjętej reguły zachodzi wiele wyjątków. Podpis nie musi być sporządzony wyłącznie przy użyciu ręki (Świtał, 2013, s. 105-106). Przypadek ten obejmuje m.in. sytuacje, w których osoby, niezdolne z powodu choroby lub wypadku do posługiwania się rękami, sporządzają podpis za pomocą narzędzi trzymanych w ustach bądź stopach (Górska, 2007, rozdz. II). Nakreślone w ten sposób imię i nazwisko stanowi również ważny podpis własnoręczny, traktowany jako znak ręczny danej osoby (Bieliński, s. 47). Ponadto, podpis nie musi koniecznie stanowić wiernego odwzorowania ruchu dłoni; może on zostać złożony także za pomocą urządzeń, które wykluczają takie ręczne odwzorowanie, np. za pomocą maszyny do pisania lub komputera. Dodatkowo, z uwagi na rozwój technologii cyfrowych podpis coraz częściej przybiera postać sygnatury elektronicznej.

Powyższe refleksje prowadzą zatem do wniosku, że „ręczny" charakter podpisu ma w dużym stopniu umowne znaczenie. Zgodnie z aktualnym stanem wiedzy dopuszcza się uznanie za podpis własnoręczny również takie formy podpisu, które nie mają charakteru znaku ręcznego w dosłownym rozumieniu tego słowa (wykonane ręką), ale powstają przy użyciu innych narzędzi, przede wszystkim elektronicznych. Kwestią

wymagającą rozstrzygnięcia pozostaje jednak odpowiedź na pytanie czy każdy podpis własnoręczny (w powyżej przypisanym mu znaczeniu) będzie równocześnie stanowić podpis w znaczeniu prawnym.

3.4.2. Podpis w znaczeniu prawnym

Określenie podpisu w znaczeniu prawnym wiąże się z pewnymi trudnościami. Wynikają one przede wszystkim z braku – na gruncie prawa – legalnej definicji, przy dość szerokim zakresie znaczeń przypisywanych temu pojęciu w języku powszechnym (Gwiazdomorski, 1962, s. 948; Szpunar, 1993, s. 9-23; Jacyszyn, Wittlin, Zakrzewski, 2002, s. 65 i n.; Rosengarten, 1973, s. 70). Dzieje się tak za sprawą ogromnej różnorodności stanów faktycznych, w których (w obrocie prawnym) występuje podpis. Nie bez znaczenia są też różnice wynikające ze specyfiki poszczególnych gałęzi prawa. W świetle powyższego, ustalenie jednej uniwersalnej definicji prawnej podpisu nie byłoby możliwe. Jedyny wyjątek w polskim ustawodawstwie zachodzi w przypadku definiowania podpisów elektronicznych na gruncie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (podpis zaufany i podpis osobisty), przy czym regulacje tej ustawy są jak najbardziej uzasadnione szczególnym sposobem składania podpisu – za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Podpis jest również definiowany na gruncie prawa unijnego. Pierwsza definicja podpisu elektronicznego została wprowadzona dyrektywą 1999/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.12.1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (Dz. Urz. WE L 13 z 19.01.2000, s. 12–20), która następnie została uchylona przez rozporządzenie eIDAS. Obecnie podpis elektroniczny został zdefiniowany w art. 3 tego rozporządzenia, natomiast skutki prawne i wymogi jego zastosowania znajdują się w art. 25–26. W pozostałych przypadkach przepisy prawa podpisu nie definiują.

Sens podpisu na gruncie prawnym sprowadza się w istocie do funkcji, jaką ma na tej płaszczyźnie realizować (Radwański, Drozd, 2019, rozdz. III § 11 cyt. za: Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. II). W przeciwieństwie do znaczenia potocznego, w którym podpis może funkcjonować niezależnie od jakiegokolwiek celu (Kaspryszyn, 2007, s. 53), w znaczeniu prawnym podpis pełni zawsze określone funkcje (Rosengarten, 1973, s. 10). Zgodnie z koncepcją B. Kaczmarek-Templin, której klasyfikacja – w ocenie autorki – cechuje się wysokim stopniem precyzji, funkcje

podpisu można podzielić na cztery zasadnicze kategorie: formalną, podmiotową, ochronną oraz przedmiotową (Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. II). W kategorii formalnej znajduje się funkcja konstrukcyjna (Doliwa, 2004, s. 270) (tworzy zwykłą formę pisemną) oraz finalizacyjna (Skowrońska, 1982, s. 56) (odróżnia ostateczną wersję dokumentu od projektu). Kategoria podmiotowa obejmuje funkcję wolicjonalną (Rosengarten, 1973, s. 17) (wyraża wolę podpisującego w zakresie wywołania skutków prawnych podpisu) oraz funkcję akceptacyjną (Drozd, 1996, s. 22) (potwierdza akceptację treści konkretnego dokumentu). Kategoria ochronna dotyczy funkcji gwarancyjnej (Jędrzejewska, 1993, s. 70) (zapewnia autentyczność i integralność podpisu) oraz identyfikacyjnej (por. Radwański, Drozd, 2019, rozdz. III § 11) (pozwala na ustalenie tożsamości osoby podpisującej). Czwarta kategoria obejmuje funkcję kreacyjną (por. Radwański, Drozd, 2019, rozdz. III § 11), co oznacza, że podpis jest swoistym kreatorem stanu prawnego czy to poprzez jego ustanowienie lub zmianę (konstytutywnie) czy też potwierdzenie jego istnienia (deklaratoryjnie). W piśmiennictwie przyjmuje się, że realizacja ogółu wymienionych funkcji jest warunkiem *sine qua non* uznania znaku graficznego za złożony skutecznie podpis (Kaspryszyn, 2007, s. 46; zob. również Rzewuski, 2009, s. 124-129).

Z tego obszernego katalogu autorka wyodrębnia przede wszystkim funkcje należące do kategorii ochronnej, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji identyfikacyjnej, która ma podstawowe znaczenie z perspektywy mocy dowodowej dokumentu urzędowego (Knoppek, 2016, teza 4). Identyfikacja podpisującego pozwala bowiem jednoznacznie stwierdzić czy dokument został sporządzony przez powołany do tego organ władzy publicznej lub inne organy państwowe w zakresie ich działania, a co za tym idzie, czy można przypisać mu walor dokumentu urzędowego w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Co istotne, do momentu podpisania dokumentu przez osobę reprezentującą organ administracji publicznej, akt jest tylko projektem dokumentu urzędowego i nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego (por. Adamiak, 1986, s. 50; Skóra, Kardasz, Madziar, Szelągowska, 2020, teza XV). Zatem dopiero od tego, kto oraz w jaki sposób złoży podpis na dokumencie zależy, w gruncie rzeczy czy dokument ten stanie się ostatecznie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 k.p.a.

Na potrzeby niniejszej pracy zastosowano podstawowy, dychotomiczny podział na podpisy własnoręczne i elektroniczne, który jest skutkiem wyboru rodzaju nośnika użytego do utrwalenia dokumentu. Podpis własnoręczny jest właściwy dla dokumentów

papierowych (sporządzonych „własną ręką"), a elektroniczny dotyczy dokumentów sporządzonych w postaci elektronicznej (zarówno pierwotnie, jak i zdigitalizowanych). W ogólnym postępowaniu administracyjnym nie każdy podpis elektroniczny jest równoważny podpisowi własnoręcznemu (por. Kwiatek, 2020, rozdz. 3; zob. również: Cherka, 2023, teza III). Skutek taki wywołuje jedynie kwalifikowany podpis elektroniczny. Należy zatem przyjąć, że wystawca, chcąc nadać sporządzonemu aktowi charakter dokumentu urzędowego, zobowiązany jest posłużyć się podpisem kwalifikowanym. W przeciwnym razie dokument nie wywoła skutków prawnych właściwych dla dokumentu urzędowego (Górecki, 2013, s. 245).

3.4.2.1. Podpis własnoręczny

Polski ustawodawca nie stworzył dotąd definicji pojęcia „podpis własnoręczny", pozostawiając wyjaśnienie znaczenia tego pojęcia nauce prawa i orzecznictwu sądowemu (Radwański, Drozd, 2019, rozdz. III § 11; Rosengarten, 1973, s.10 i n.; Janowski, 2007, rozdz. 2. W orzecznictwie m.in.: postanowienie WSA w Warszawie z 28.04.2021 r., VII SA/Wa 2154/20, LEX nr 3169121; wyrok WSA w Opolu z 28.12.2012 r., II SA/Op 519/12, LEX nr 1332021; wyrok WSA w Gdańsku z 22.05.2018 r., I SA/Gd 277/18, LEX nr 2510096). W warstwie teoretycznej doktryna zwracała dotąd uwagę na doniosłą moc podpisu własnoręcznego uznając go za dowód autentyczności oświadczenia złożonego wobec innego podmiotu, ze względu na jego ściśle indywidulane cechy wynikające z charakteru pisma (Kotecka, 2011, s. 18). W kontekście praktycznym z kolei podkreślono, że: „podpis własnoręczny powinien identyfikować osobę składającą oświadczenie, […] obejmować jej imię i nazwisko. Winien być także czytelny, a więc umożliwiający odczytanie przynajmniej nazwiska danej osoby bez sięgania do innych okoliczności złożonego oświadczenia" (wyrok WSA we Wrocławiu z 24.04.2014 r., I SA/Wr 1619/13, LEX nr 1467595).

Dokument urzędowy w postaci papierowej powinien – o ile to wynika z przepisów prawa – być podpisany podpisem własnoręcznym, który jest charakterystyczny dla osoby go składającej. Podpis zawiera co najmniej wskazanie imienia i nazwiska wystawcy dokumentu[75], tj. osoby działającej w imieniu organu państwowego, która

[75] Do przepisów określających wymagania co do podpisu dokumentu urzędowego zaliczyć można niektóre z dokumentów urzędowych wydawanych w toku administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, np. regulacje dotyczące podpisu na decyzji (art. 107 § 1 k.p.a.), podpisu na

sporządziła dokument w zakresie działania tego organu. Trzeci element, jaki powinien znaleźć odzwierciedlenie w podpisie na dokumencie urzędowym, to wskazanie stanowiska służbowego pracownika upoważnionego do działania w imieniu organu, czyli do złożenia podpisu na dokumencie. W przypadku, gdy dokument urzędowy nie jest podpisywany przez piastuna organu, elementem obligatoryjnym powinna być również wzmianka o upoważnieniu udzielonym przez organ pracownikowi do załatwiania spraw w jego imieniu na podstawie art. 268a k.p.a.[76].

Wskazanie stanowiska służbowego pracownika upoważnionego do działania w imieniu organu nie wymaga własnoręcznego naniesienia jego oznaczenia[77]. Taka informacja może zostać utrwalona mechanicznie lub maszynowo (Knoppek, 2016, teza 4), na przykład poprzez użycie pieczęci identyfikującej dany organ administracji publicznej (tak m.in. wyrok NSA z 15.06.2010 r., II OSK 1060/09, LEX nr 597116; wyrok WSA z 24.07.2019 r., II SA/Wa 514/19, LEX nr 2866253). W odniesieniu do decyzji administracyjnej sformułowany został pogląd, zgodnie z którym „brak wskazania w pieczątce pełnej nazwy pełnionej funkcji nie ma wpływu na byt prawny wydanej decyzji, jeżeli w okolicznościach konkretnej sprawy nie budzi wątpliwości, że „dana osoba działała w zakresie właściwości i kompetencji organu (mocodawcy)”[78]. Na marginesie niniejszych rozważań warto dodać, że żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku zamieszczania tytułu zawodowego lub naukowego przez osobę dopełniającą czynności[79].

---

postanowieniu (art. 124 § 1 k.p.a.) oraz podpisu na wezwaniu (art. 54 § 2 k.p.a.). Przepisy te wymagają, aby podpis obejmował następujące składniki: podanie imienia, podanie nazwiska oraz podanie stanowiska służbowego osoby uprawnionej do podpisania (wydania) pisma. W dokumentach urzędowych wydawanych przez organy kolegialne powinny zostać wymienione imiona i nazwiska wszystkich członków danego organu czy też tworzących organ. Potwierdzeniem powyższego jest m.in. wyrok NSA w Lublinie z 12.02.1991 r., SA/Lu 889/90, w którym przyjęto, że: „Decyzje wydawane przez organ kolegialny – kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym stanowią wyraz woli członków składu orzekającego, którzy tworząc całość są nie tylko upoważnieni, ale i zobowiązani do podpisywania decyzji – zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a.” Podpis służy „przede wszystkim do identyfikowania osoby składającej podpis oraz do ustalenia treści złożonego przez nią oświadczenia woli”.

[76] Choć nie jest to warunek *sine qua non*, bowiem ani z art. 107 § 1, jak i art. 268a k.p.a. nie wynika wprost obowiązek zamieszczenia w decyzji przy podpisie klauzuli upoważnienia do działania w imieniu organu, a zamieszczenie takiej klauzuli ma znaczenie jedynie informacyjne to jednak brak takiej wzmianki może prowadzić do naruszenia transparentności postępowania oraz wprowadzać w błąd adresata co do „osoby” dysponującej władztwem administracyjnej. Szerzej na ten temat: Klonowski, komentarz do art. 268a…, 2023, teza 6.

[77] Na temat podpisów osób, które nie mogą posługiwać się rękami, napisanych nogą lub ustami: Pabin, 2004, s. 92.

[78] Jak zauważono w wyroku WSA w Szczecinie z 14.10.2021 r., II SA/Sz 882/21, LEX nr 3257823.

[79] Zagadnienie przekładania się przepisów o posiadaniu tytułu zawodowego magistra na podpis osoby legitymującej się tym tytułem stanowiło, w pewnym zakresie, przedmiot rozważań Sądu Najwyższego w wyroku z 7.02. 2007 r., I PK 211/06 . Przedmiotem rozpoznawanej przez SN skargi kasacyjnej była ocena, czy pracownik samorządowy (strażnik gminny) jest uprawniony do posługiwania się pieczęcią imienną

Podpis wystawcy składający się z imienia i nazwiska nie musi być czytelny[80] (chyba że co innego wynika *expressis verbis* z przepisów prawa), powinien jednak zawierać cechy charakterystyczne dla osoby podpisującej dokument (postanowienie SN z 17.06.2009 r., IV CSK 78/09, LEX nr 512010). Podpis nie w pełni czytelny daje możliwość odczytania jedynie jego fragmentu, zwykle w postaci skrótowego oznaczenia imienia lub nazwiska. Z kolei podpis całkowicie nieczytelny uniemożliwia identyfikację osoby, która go nakreśliła (Kaczmarek-Templin, 2021, s. 1092). Jeżeli pod dokumentem widnieje podpis nieczytelny, tj. nie zawierający treści pełnego imienia i nazwiska wystawcy – wówczas dla skuteczności uznania oświadczenia złożonego na piśmie za dokument urzędowy konieczne będzie uzupełnienie go o czytelne oznaczenie obejmujące wskazanie także imienia i nazwiska (ręcznie lub maszynowo).

Za pożądaną praktykę należałoby uznać taki stan rzeczy, w którym wszelkie podpisy składane na sporządzanych dokumentach urzędowych byłyby składane w sposób czytelny i obejmowały w całości imię i nazwisko. Niewątpliwie wpłynęłoby to na stosunkowo łatwiejszą weryfikowalność autentyczności podpisu, na przykład w sytuacji żądania przeprowadzenia dowodu zaprzeczającego autentyczności dokumentu. W praktyce jednak jest to mało prawdopodobne. Podpisy nieczytelne weszły do powszechnego obiegu i są raczej przyzwyczajeniem pracowników organów administracji publicznej, którzy nierzadko mają tendencję do podpisywania się w sposób nieczytelny, wręcz niedbały, a także do skracania pełnego brzmienia podpisu, w tym również nazwiska (por. uchwała SN(7) z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 94).

zawierającą, obok imienia i nazwiska, również tytuł zawodowy magistra. W wyroku tym podkreślono, że przepisy ustawy z 29.08.1997 r. o strażach gminnych 13 oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 2.11.2004 r. w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) niektórych czynności nie zawierają jakichkolwiek unormowań dotyczących treści pieczęci, którymi w stosunkach służbowych posługują się pracownicy tej straży. Oznacza to, że zagadnienie treści tych pieczęci pozostawiono władztwu pracodawcy. Skoro w ramach przysługujących mu w świetle prawa pracy kompetencji do organizacji procesu pracy ujednolicił wszystkie pieczęcie i polecił rozpoznawanie pracowników za pomocą numerów identyfikacyjnych, pracownik nie może skutecznie zarzucać naruszenia jego prawa do posługiwania się tytułem magistra. Do zagadnienia tego odniósł się również W. Maciejko wskazując, że: „tytuł zawodowy magistra w stosunkach administracyjnoprawnych ma znaczenie na etapie nawiązywania stosunku pracy lub stosunku służbowego. (…) W stosunkach zewnętrznych osoba reprezentująca organ oznaczana jest wyłącznie poprzez imię, nazwisko i stanowisko (stopień) służbowe. Konstrukcja przepisów o zatrudnianiu na oznaczonym stanowisku zakłada, że skoro uzewnętrznieniu podlega wynik legitymowania się tytułem zawodowym (tj. akt objęcia stanowiska służbowego lub nadania stopnia służbowego), to *a contrario* przesłanki powierzenia stanowiska bądź mianowania na stopień takiemu uzewnętrznieniu już nie podlegają". Zob. Maciejko, 2009, s. 19-26.

[80] Tak m.in. podpis na decyzji nie musi być podpisem czytelnym. Zob. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 10.11.2009 r., II SA/Ol 918/09, LEX nr 531578.

Zbytnie skrócenie podpisu może okazać się jednak niebezpieczne i w konsekwencji prowadzić do tego, że podpis ostatecznie stanie się parafą (Górska, 2007, rozdz. II), która nie jest podpisem i nie może go też zastąpić. Parafa nie jest pojęciem prawnym, występuje raczej jako pojęcie zwyczajowe stanowiące własnoręczny znak graficzny obejmujący pierwszą literę imienia i pierwszą literę nazwiska osoby parafującej lub nawet tylko pierwszą literę nazwiska (Niedośpiał, 2019, s. 59-61; zob. również Górecki, 2013, s. 247-248). Zgodnie z utrwaloną praktyką, parafowanie to czynność poprzedzająca podpisanie dokumentu, która ma na celu ostatecznie zatwierdzenie treści tego dokumentu (Robaczyński, 2014, teza 11). Różnica między podpisem a parafą wynika przede wszystkim z zakresu uprawnienia osoby składającej oznaczenie na dokumencie oraz z jej woli w chwili dokonania tej czynności. Istotne jest zatem rozstrzygnięcie, czy celem tej osoby było złożenie pełnego podpisu, czy jedynie parafy.

Podpis powinien być – co do zasady – złożony pod treścią dokumentu urzędowego (wyrok NSA z 4.04.2008 r., II FSK 151/07, LEX nr 541212). Pomimo przejrzystej reguły umiejscowienia podpisu pod treścią całego dokumentu, w praktyce zdarzają się sytuacje stwarzające wątpliwości, w jakiej części dokument jest objęty podpisem.

Jednym z przykładów dokumentów urzędowych, pod którymi podpis powinien się znaleźć obligatoryjnie, są decyzje administracyjne, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. (oraz postanowienia, na mocy odesłania z art. 124 § 1 k.p.a.). Podpis jest jednym z elementów wchodzących w skład tzw. minimum decyzyjnego, których zaistnienie jest konieczne do uznania, konkretnego aktu organu administracji publicznej za decyzję administracyjną (zob. m.in. A. Skóra, *Doręczenie*…, w druku). W świetle przyjętej praktyki podpis jest umieszczany na końcu tego dokumentu, po uwzględnieniu wszystkich pozostałych składników decyzji, zazwyczaj po pouczeniu strony o jej treści oraz o prawie do wniesienia odwołania od tej decyzji. Jednakże wydaje się, że składanie podpisu na końcu dokumentu wynika raczej z tradycji i ukształtowanych poglądów doktryny w tym zakresie, aniżeli z przepisów prawa powszechnie obowiązującego[81].

Podpis na dokumencie powinien zostać złożony w sposób jednoznacznie wskazujący, że wolą osoby podpisującej było objęcie całości złożonego w nim oświadczenia (wyrok KIO z 3.04.2009 r., KIO/UZP 352/09, LEX nr 498690). Niewielkie odstępstwa od tak ukształtowanej reguły występują bardzo rzadko. W

[81] Tożsame stanowisko w tym zakresie prezentuje doktryna oraz orzecznictwo, szerzej na ten temat w opracowaniu zob. m.in. M. Niedośpiał, 2019, s. 62 i n.

wyroku NSA z 11.12.2007 r., II OSK 1680/06, LEX nr 454201 Sąd ten uznał, że podpisanie decyzji w niewłaściwym miejscu struktury decyzji nie oznacza, że tak podpisana decyzja jest decyzją nieistniejącą. W tym konkretnym przypadku, organ złożył podpis pod decyzją, niepodpisane zostały natomiast załączniki graficzne do tej decyzji. Sąd uznał, że podpisanie decyzji w niewłaściwym miejscu jej „struktury" nie prowadzi do jej nieistnienia. Fakt, że załączniki graficzne stanowiące wypisy z ewidencji gruntów są niepodpisane, nie pozbawia ich waloru dokumentu urzędowego, gdyż nie występują one w obrocie samoistnie, a stanowią integralną część decyzji. Lokalizacja podpisu na końcu dokumentu wprowadza domniemanie, że osoba jest zaznajomiona z jego treścią i akceptuje wynikające z niego konsekwencje. Podpis jest umiejscowiony celowo pod treścią dokumentu, tak aby uniemożliwić późniejsze modyfikacje w jego treści (Janowski, 2007, rozdz. I).

Niedopuszczalne jest złożenie podpisu na odrębnej kartce papieru, która nie pozostaje trwale związana z dokumentem. Dla zachowania integralności dokumentu obejmującego kilka kart najlepszym rozwiązaniem jest jego ponumerowanie bądź trwałe mechaniczne połączenie (np. poprzez zszycie) (Knoppek, 2016, teza 4). Jeżeli chodzi o dokumenty urzędowe, to ta praktyka jest raczej rzadko stosowana, ale dobrą zasadą jest przekreślenie wolnej przestrzeni pomiędzy zakończeniem dokumentu a złożonym pod nim podpisem jeżeli pozostawiono większy odstęp (wolne miejsce). Czynność ta ma zabezpieczyć dokument przed ewentualnym dopisaniem treści po jego podpisaniu (Knoppek, 2016, teza 4).

W obrocie funkcjonują również podpisy mechanicznie odtwarzane takie jak stampile czy faksymile. Dopuszczalność posłużenia się mechanicznie odtworzonym podpisem została *expressis verbis* uregulowana w niektórych przepisach prawa, m. in. w art. 39^3 § 3 k.p.a. W sposób analogiczny przewidziana została także w art. 144b § 3 o.p.[82] Tego rodzaju „reprodukcje" podpisu często wykorzystywane są w razie konieczności podpisania dużego wolumenu dokumentów okazjonalnych, takich jak np. listy gratulacyjne czy kartki świąteczne, niegdyś – papierowe indeksy studenckie. Najogólniej ujmując, są to kopie podpisu własnoręcznego, wykonane metodą kserograficzną, fotograficzną, cyfrową lub inną. Odbicie podpisu może nastąpić przez

[82] Na gruncie Ordynacji podatkowej zob. Pietrasz, komentarz do art. 144b…, 2025, teza 4.

użycie faksymile[83], stampili[84], druku z odwzorowanym podpisem, skanera lub kserokopiarki. Nie ma on jednak waloru podpisu własnoręcznego[85]. Podpis odtworzony przy użyciu narzędzi mechanicznych może zostać sporządzony także przez osobę niebędącą jego autorem. Jednak niezależnie od ewentualnego upoważnienia, taki odwzorowany znak nie posiada waloru podpisu, ponieważ brakuje mu elementu osobistego aktu złożenia (Bieliński, 2007, s. 23). Warto jednak wskazać, że możliwość zastosowania zamiast podpisu jego mechanicznego odbicia jest dopuszczalna w drodze wyjątku w przypadku emisji papierów wartościowych na okaziciela (tak m.in. w art. 328 k.s.h., art. 90 ust. 1 i 2 pr. bank).

Na marginesie warto wspomnieć, że – mimo iż współcześnie jest to już rzadkością w praktyce – także podpis powielony przy użyciu kalki nie będzie miał waloru podpisu własnoręcznego, gdyż pozbawiony jest właśnie cechy własnoręczności (Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. II).

Podsumowując powyższe rozważania można przyjąć, że problematyka podpisu własnoręcznego nie znajduje uregulowania w przepisach prawa, stąd wiedzę na temat jego charakterystyki należy przede wszystkim wywodzić z praktyki orzeczniczej i poglądów doktryny, które ukształtowały jego cechy. Podpis własnoręczny powinien być więc przede wszystkim[86]: nakreślony ręcznie, pozwalający na identyfikację podpisującego oraz integralnie związany z podpisywaną treścią (nie może zostać oddzielony od dokumentu). Każdy podpis własnoręczny na dokumencie urzędowym powinien ponadto stanowić znak tekstowy (podobnie jak każdy dokument urzędowy musi być sporządzony wyłącznie przy użyciu znaków pisarskich), a ponadto podpis powinien być odpowiednio umiejscowiony w treści dokumentu (Rosengarten, 1973, s. 10 i n.).

[83] Faksymile to pieczątka lub klisza odtwarzające własnoręczny podpis. Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, http://sjp.pwn.pl/ (dostęp: 1.08.2025 r.).
[84] Stampila to stempel z nazwiskiem, firmą, herbem itp. Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, http://sjp.pwn.pl/ (dostęp: 1.08.2025 r.).
[85] Szerzej na temat zastępczych postaci podpisu: Marucha-Jaworska, *Podpis*…, 2002, s. 19.
[86] Klasyfikacja przedstawiona na podstawie podziału zaproponowanego przez J. Janowskiego, 2007, rozdz. I. Podobną charakterystykę przedstawił F. Rosergarten wskazując na następujące cechy podpisu własnoręcznego: możliwość identyfikacji podpisującego; możliwość stwierdzenia autentyczności podpisu; spełnienie wymogu własnoręczności; posiadanie cech trwałości. Zob. Rosengarten, 1973, s. 10 i n.

3.4.2.2. Podpis elektroniczny

Powszechnie „podpisem elektronicznym można nazwać każdą metodę, technikę i proces elektronicznego uwierzytelniania osób fizycznych oraz uwierzytelniania oryginalności wytwarzanych lub akceptowanych przez nie dokumentów" (Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. II; zob. także: Podpłoński, Popis, 2004, s. 18-19).

Podpis elektroniczny, zgodnie z wolą ustawodawcy, należy uznać za odmianę podpisu, mimo że w sensie technicznym odbiega on zasadniczo od tradycyjnego podpisu własnoręcznego (Kotecka, 2011, 19). Podpis elektroniczny to zbiór rozwiązań technologicznych, które pozwalają na zastąpienie podpisu własnoręcznego w środowisku cyfrowym, gwarantując jednocześnie identyfikację osoby fizycznej dokonującej tej czynności (Świtał, 2013, s. 106). W piśmiennictwie najczęściej pojawiają się dwa pojęcia – podpis elektroniczny i podpis cyfrowy, które nie są tożsame. Podpis elektroniczny to pojęcie szersze, obejmujące wszelkie metody potwierdzania tożsamości w postaci elektronicznej, takie jak kody PIN, hasła, numery kart płatniczych, zeskanowany podpis własnoręczny czy tzw. „podpis klawiaturowy" pod wiadomością e-mail (Kotecka, 2011, s. 19). W tym ujęciu nie gwarantuje on jednak pewnej identyfikacji osoby, ponieważ może być stosunkowo łatwo podrobiony, np. poprzez przeniesienie zeskanowanego podpisu z jednego dokumentu na inny (Kotecka, 2011, s. 19). Podpis cyfrowy stanowi węższą kategorię podpisu elektronicznego, opartą na zaawansowanych technikach kryptograficznych, które zapewniają jego autentyczność oraz pewne przypisanie go do osoby składającej (tzw. niezaprzeczalność) (Świtał, 2013, s. 106). Pełni on funkcje analogiczne do podpisu własnoręcznego, a jego istotą jest trwałe powiązanie treści z podpisywanym dokumentem, dzięki czemu każda próba ingerencji w treść dokumentu lub przeniesienia podpisu na inny dokument jest możliwa do wykrycia (Kotecka, 2011, s. 19).

Jak wynika z powyższego, oba rodzaje podpisu elektronicznego istotnie różnią się od siebie. Podpis cyfrowy oparty na technikach kryptograficznych jest pojęciem węższym treściowo aniżeli podpis elektroniczny, którym może być m.in. zeskanowany podpis własnoręczny, stąd ważne aby te różnice na tym etapie rozważań zaakcentować. Warto podkreślić, że polskie prawo nie posługuje się terminem „podpis cyfrowy" jako pojęciem normatywnym, lecz inkorporuje jego funkcjonalność w ramach szerszej kategorii „podpisu elektronicznego", zdefiniowanego oraz zróżnicowanego pod względem skutków prawnych w przepisach unijnych i krajowych. Podpis cyfrowy

stanowi więc pojęcie z zakresu terminologii technologicznej, podczas gdy podpis elektroniczny funkcjonuje jako termin języka prawnego i prawniczego. W świetle tych ustaleń należy przyjąć, że: „każdy podpis cyfrowy jest podpisem elektronicznym, lecz nie każdy podpis elektroniczny jest podpisem cyfrowym" (Świtał, 2013, s. 106, cyt. za: Kwiatek, 2020, s. 173).

Omówienie podpisu elektronicznego, jako elementu konstytutywnego dokumentu urzędowego wymaga w pierwszej kolejności odwołania się do art. 14 k.p.a. Równolegle do zasady pisemności postępowania (sformułowanej w tym artykule), wskazano tam rodzaje sygnatur elektronicznych, którymi należy opatrywać pisma utrwalone w postaci elektronicznej. Zgodnie z art. 14 § 1a k.p.a., do tego katalogu należą:

a) kwalifikowany podpis elektroniczny,

b) podpis zaufany,

c) podpis osobisty,

d) kwalifikowana pieczęć organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

Zagadnienie podpisu elektronicznego, wraz z omówieniem jego poszczególnych rodzajów, zostanie przedstawione w Rozdziale 6, poświęconym problematyce dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej.

3.4.3. Znaczenie dokumentów urzędowych nie zawierających podpisu (oraz dokumentów które zawierały podpis, ale wtórnie go utraciły)

Brak podpisu w dokumencie nie stanowi w każdym przypadku podstawy do pozbawienia go znaczenia prawnego oraz nie przesądza o odmowie zakwalifikowania go jako dokumentu urzędowego. Warto nadmienić, że w odniesieniu do dokumentu urzędowego będącego decyzją administracyjną w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane są rozbieżne poglądy co do konsekwencji braku podpisu osoby upoważnionej do wydania decyzji. Już w wyroku NSA w Warszawie z 30.07.1982 r., I SA 547/82, uznano, że: „brak podpisu naczelnika dzielnicy bądź osoby podpisującej się z jego upoważnienia pod decyzją powoduje, iż pismo takie traci charakter decyzji" (Legalis nr 34757). Z kolei w wyroku NSA w Krakowie z 4.07.1997 r., I SA/Kr 88/97, stwierdzono, że: „decyzja niezawierająca podpisu z podaniem imienia

i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jej wydania jest nieważna z mocy art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Braku takiej decyzji nie można uzupełnić po jej doręczeniu stronie" (LEX nr 31511). Warto wskazać także na treść wyrok NSA z 10.10.2008 r., II GSK 508/07, w którym uznano, że: „brak podpisu osoby reprezentującej organ na decyzji jest wadą istotną, prowadzącą do oceny, że chodzi wówczas o pismo będące projektem decyzji". Konsekwencją tego jest, że projekt taki nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego i nie wywołuje skutków, z którymi przepisy łączą konsekwencje prawne. Nie ma przy tym znaczenia, że pismo to zostało stronie doręczone" (LEX nr 516791). Warto, też podkreślić co wskazano w wyroku NSA we Wrocławiu z 13.03.1985 r., SA/Wr 837/84, że: „podpisanie decyzji administracyjnej bez podania imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, z którego wynikałoby upoważnienie do jej wydania, przesądza o istotnej wadzie tej decyzji" (OSPiKA 1988/5, poz. 123). Przepisy nie wprowadzają natomiast *expressis verbis* obowiązku zamieszczenia w decyzji przy podpisie, samej klauzuli upoważnienia do działania w imieniu organu (Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.01.2009 r., II SA/Rz 575/08,LEX nr 515026).

Istotny problem prawny dotyczący kwestii podpisu został rozstrzygnięty również w nowszym orzecznictwie, tj. m.in. wyroku NSA z 17.12.2024 r., III OSK 1294/22 (LEX nr 3794388), w którym sąd stwierdził, że sam brak w aktach administracyjnych decyzji, która nie została zaopatrzona w wymagany podpis nie jest wystarczający do stwierdzenia nieistnienia decyzji, czy jej nieważności. Dla istnienia decyzji administracyjnej, jako aktu wywołującego skutki prawne konieczne jest, aby co najmniej jeden jej egzemplarz – stanowiący oryginał doręczany stronie postępowania – został opatrzony wymaganym podpisem przez uprawniony organ administracji publicznej.

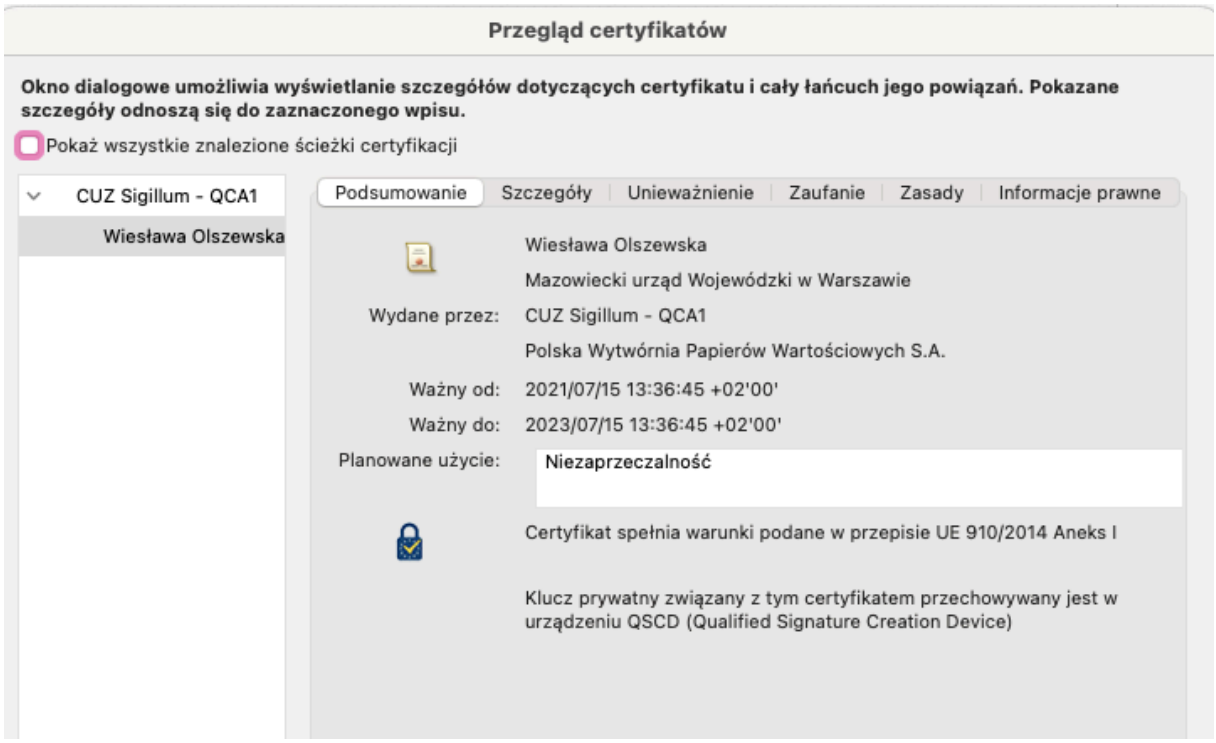
Powyższy przegląd wybranego orzecznictwa ukazuje zróżnicowanie poglądów co do tego, czy decyzja pozbawiona podpisu wchodzi do obrotu prawnego i jako taka powinna zostać uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa czy też jest to jedynie projekt decyzji, który nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego i nie wywołuje skutków, z którymi przepisy łączą konsekwencje prawne, nawet jeżeli decyzja taka została już doręczona stronie. Zgodnie z dogmatem racjonalnego ustawodawcy, taka decyzja powinna zostać uznana za wydaną z rażącym naruszeniem prawa; nie zawiera ona bowiem jednego z istotnych jej elementów; w konsekwencji prowadzić to powinno do jej weryfikacji w trybie instancyjnym lub unieważnienia (wyrok WSA w Gdańsku z

20.02.2020 r., III SA/Gd 718/19, LEX nr 2791281; zob. również wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.02.2009 r., II SA/Bd 56/09). W przypadku uznania, że decyzja obarczona taką wadą jest projektem decyzji, podjęcie próby uzupełnienia podpisu po doręczeniu decyzji stronie na podstawie przepisów rektyfikacyjnych dotyczących uzupełnienia decyzji (art. 111 § 1 k.p.a.), jej sprostowania (art. 111 § 1 i art. 113 § 1 k.p.a.) oraz wykładni treści decyzji (art. 113 § 2 k.p.a.) będzie bezskuteczne. Wyżej wymienione tryby rektyfikacji decyzji służą usuwaniu jedynie wad nieistotnych decyzji, a więc takich, które nie pociągają za sobą konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego, przy zastosowaniu instytucji środków zaskarżenia, środków nadzoru czy odwołalności decyzji (Federczyk, Klimaszewski, Majchrzak, 2018, s. 202). Brak podpisu nie stanowi wady, której sanacja mogłaby odbyć się za pośrednictwem ww. trybów.

Analogiczne uwagi należy poczynić w odniesieniu do podpisu elektronicznego. W przypadku sygnatury elektronicznej, zachodzi przy tym dodatkowe ryzyko w postaci negatywnego wyniku procesu walidacji, który polega na sprawdzeniu przy użyciu dostępnych informacji, czy podpis elektroniczny spełnia wszystkie wymagania dla kwalifikowanego podpisu elektronicznego (szerzej na ten temat: Wach, 2024, teza 2). W sytuacji, gdy występuje problem z jakimkolwiek elementem[87], walidator zwraca wynik negatywny lub nieokreślony, wówczas podpis taki nie wywołuje skutków prawnych. Tylko pozytywny wynik walidacji pozwala uznać podpis za ważny. Proces walidacji kończy się niepowodzeniem również wtedy, gdy certyfikat, za pomocą którego weryfikowany jest podpis elektroniczny traci swoją ważność (wygasa) bądź zostaje zawieszony (w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że istnieją przesłanki do unieważnienia certyfikatu). Oznacza to, że skorzystanie z podpisu elektronicznego w tym czasie jest bezskuteczne; nie można jednak odnieść podobnej uwagi do dokumentów, które zostały podpisane w okresie ważności certyfikatu, jednakże później certyfikat (np. ze względu na utratę ważności) wygasł. W tym stanie rzeczy nie można stwierdzić, że dokument ten wtórnie utracił podpis. Istotne z tego punktu widzenia jest, aby certyfikat był ważny w chwili wydania dokumentu. Przykładowo, w oknie dialogowym szczegółów poniższego podpisu, widnieje informacja o ważności certyfikatu. Na dzień złożenia podpisu w tym dokumencie tj. 18.03.2022 r. – certyfikat był ważny. Natomiast po dacie 15.07.2023 r. i po czasie 13:36:45 certyfikat utracił

[87] Dane służące do walidacji podpisu elektronicznego osoby fizycznej to co najmniej imię, nazwisko lub pseudonim tej osoby (art. 3 pkt. 14 rozporządzenia eIDAS).

ważność, a w szczegółach tego dokumentu po tym terminie pojawiać się będzie komunikat o nieprawidłowości związanej z podpisem tego dokumentu. Z punktu widzenia skuteczności prawnej dokumentu urzędowego, informacja ta nie ma jednak znaczenia, gdyż w momencie złożenia oświadczenia woli lub wiedzy na tym dokumencie – certyfikat był ważny.



Rysunek nr 1 – Zrzut ekranu szczegółów certyfikatu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, źródło: https://samorzad.gov.pl/attachment/00c3c665-7a79-40f0-bbe9-c6f69660726c

Pomimo powszechnego przyzwyczajenia do tego, że tradycyjnie dokument urzędowy zawiera podpis własnoręczny lub w wersji bardziej współczesnej – kwalifikowany podpis elektroniczny – w świetle zmian legislacyjnych, które weszły w życie w ciągu kilku ostatnich lat, urzędowy charakter nadano niektórym dokumentom niezawierającym podpisu. Przykładem odstępstwa od ogólnych zasad odnoszących się do dokumentów urzędowych są m.in. wydruki dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej (tzw. dokumenty naturalne). Pomimo, że nie spełniają one wymagań co do formy właściwych dla dokumentów urzędowych, na mocy przepisów szczególnych ustawodawca przyznaje niektórym wydrukom pochodzącym z systemów teleinformatycznych moc dokumentów urzędowych. Dotyczy to m.in. wydruków, odpisów lub wyciągów z ksiąg wieczystych [ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341)] oraz pobranych samodzielnie

wydruków komputerowych aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego. Analogiczna sytuacja ma miejsce również w przypadku wydruku pism wydanych przez organ administracji publicznej w postaci elektronicznej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną, o których mowa w art. 39^3 § 1 k.p.a.[88]. Zjawisko polegające na wydruku pisma, uregulowane w art. 39^3 k.p.a. (oraz art. 144b o.p.), nazywane jest w doktrynie „odwrotną cyfryzacją"[89]. Wydruk taki powstaje w wyniku przeniesienia (konwersji) na nośnik papierowy pisma, które zostało wytworzone oraz podpisane[90] w systemie teleinformatycznym. Przepis ten daje organom możliwość doręczania stronie lub innemu uczestnikowi postępowania wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego. Przedmiotem doręczenia jest w takim wypadku wydruk dokumentu w postaci elektronicznej odzwierciedlający jego treść (Skóra, komentarz do art. 39^3…, 2020, teza 3; zob. również: Prasal, 2025, teza 6). Wydanie dokumentu w postaci elektronicznej powinno nastąpić w całości w systemie teleinformatycznym. Dokonywanie jakichkolwiek modyfikacji w dokumencie (już po wydrukowaniu) prowadzi do naruszenia jego integralności, a w konsekwencji do utraty mocy dowodowej dokumentu urzędowego (Skóra, komentarz do art. 39^3…, 2020, teza 3; zob. również: Prasal, 2025, teza 6).

Przy spełnieniu wszystkich wymagań przewidzianych dla wydruku z systemu teleinformatycznego, o których mowa w art. 39^3 §2 k.p.a. w związku z wymaganiami określonymi w art. 76 k.p.a., wydruk ten uzyskuje moc dowodową dokumentu urzędowego z domniemaniem autentyczności i wiarygodności tego dokumentu (por. Skóra, *Doręczenie*…, w druku). Domniemanie autentyczności potwierdza w tym przypadku, że wydruk pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego pochodzi od

[88] Stosunkowo wcześniej, (bo już na mocy art. 45 pkt 10 ustawy z 10.07.2015 r. o administracji podatkowej , która z dniem 1.01.2016 r. wprowadziła zmiany do ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa) ustawodawca ukształtował instytucję doręczania wydruków w miejsce oryginalnych pism. Szerzej na ten temat: Pietrasz, komentarz do art. 144b…, 2025, teza 4.

[89] Takiej nazwy użył G. Sibiga, ponieważ rozwiązanie prawne wprowadzone w art. 39^3 k.p.a. podąża w przeciwnym kierunku niż dotychczasowe, uchwalane od 1998 r. nowelizacje Kodeksu, których celem była informatyzacja kolejnych czynności w postępowaniach regulowanych w k.p.a., w tym także doręczania pism organu, czego naturalną konsekwencją była rezygnacja z papierowych nośników pism. Zob. Sibiga, 2020, s. 957 oraz 2019, s. 47 i n.

[90] Zgodnie z treścią art. 39^3 § 1 k.p.a., dokument elektroniczny powinien zostać opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

organu, który go sporządził. Natomiast domniemanie wiarygodności gwarantuje, że treść wydruku pisma jest zgodna z treścią pisma w postaci elektronicznej oraz jest zgodna z rzeczywistym stanem rzeczy (Skóra, komentarz do art. 39^3…, 2020, teza 3; zob. również: Prasal, 2025, teza 6). Omawiane rozwiązanie zostało przyjęte w praktyce prawniczej z umiarkowanym entuzjazmem, wskazując, że takie działanie wydaje się niezgodne z tendencją widoczną w nowelizacjach Kodeksu postępowania administracyjnego od 1998 r., ukierunkowanych na informatyzację procesów administracyjnych (Sibiga, 2019, s. 47 i n.). Z drugiej jednak strony rozwiązania z art. 39^3 k.p.a. miały ułatwić organom pracę poprzez możliwość łatwiejszego i szybszego sposobu doręczania pism sporządzonych w postaci elektronicznej, w sytuacji gdy strony lub uczestnicy postępowania nie wyrazili chęci komunikowania się z organem za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej przed 5.10.2021 r. (Skóra, komentarz do art. 39^3…, 2020, teza 4; Dauter-Kozłowska, *Doręczenie*…, 2021, el/LEX nr 7851). Postulat szybkości będzie spełniony jedynie w sytuacji gdy organ administracji publicznej do realizacji przypisanych mu zadań wykorzystuje system klasy EZD (szerzej na temat systemów klasy EZD w kontekście wydruku pisma: Prasal, 2025, teza 6 i n.; por. uwagi na tle Ordynacji podatkowej: Pietrasz, komentarz do art. 144b…, 2025, teza 1), dzięki czemu zdecydowana większość dokumentów jest tworzona właśnie za pośrednictwem tego systemu (w postaci elektronicznej). W tym wypadku, organ nie będzie zobowiązany powielać poza systemem teleinformatycznym czynności związanych z wydawaniem, w tym podpisywaniem pism, ograniczając się jedynie do wydruku pisma z sytemu teleinformatycznego. Niezależnie od tego, że *ratio legis* komentowanej regulacji sprowadza się do usprawnienia działalności organów administracji publicznej w zakresie sporządzania i wydawania pism, to jednak przepis ten, pozostaje w kolizji z nowymi zasadami doręczeń ustanowionymi w Kodeksie[91]. Pomimo, że organy administracji publicznej wykorzystują w praktyce mechanizm doręczenia wydruku pisma, to jednak powstaje pytanie o potrzebę dalszego utrzymywania mechanizmu przewidzianego w art. art. 39^3 k.p.a. w sytuacji, gdy

[91]Zakładają one odstępstwo od tradycyjnej postaci papierowej dokumentów na rzecz doręczeń elektronicznych, zaś w przypadku gdyby doręczenie takie nie było możliwe (np. ze względu na nieposiadanie adresu do doręczeń elektronicznych adresata lub specyfikę przesyłki uniemożliwiającej nadanie korespondencji elektronicznej za pośrednictwem skrzynki doręczeń) pismo doręcza się w pierwszej kolejności za pokwitowaniem z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej (przez operatora wyznaczonego) albo – gdy usługa hybrydowa nie może być wykorzystana – „klasyczną" pocztową przesyłką rejestrowaną. W istocie założenia publicznej usługi hybrydowej (art. 39 § 2 pkt. 1 k.p.a.) oraz doręczenia wydruku pisma (art. 39^3 k.p.a.) są do siebie z technicznego punktu widzenia bardzo podobne.

podobną funkcję będzie realizować publiczna usługa hybrydowa. W ocenie A. Skóry doręczenie wydruku pisma nie stanowi rozwiązania konkurencyjnego wobec publicznej usługi hybrydowej, której należy przyznać pierwszeństwo stosowania (Skóra, *Doręczenie*…, w druku). Takie ujęcie koresponduje z intencją ustawodawcy, który przewidział publiczną usługę hybrydową jako uzupełniającą formę realizacji doręczeń elektronicznych (Skóra, *Doręczenie*…, w druku).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na podobne rozwiązanie przyjęte w art. 144b § 1 o.p. Wydruk pisma sporządzonego w postaci elektronicznej posiada moc dowodową dokumentu urzędowego, a tym samym korzysta zarówno z domniemania autentyczności, jak i z domniemania zgodności z prawdą twierdzeń w nim zawartych (Pietrasz, komentarz do art. 144b…, 2025, teza 4). Jak podkreśla się w doktrynie (Pietrasz, komentarz do art. 144b…, 2025, teza 1), jest to instrument prawny o istotnym znaczeniu dla praktyki działania organów podatkowych w zakresie prowadzenia postępowań. Wprowadzenie tej konstrukcji prawnej spowodowało, że wybór postaci akt prowadzonych przez organ podatkowy nie jest uzależniony od sposobu doręczania pism, co zapewnia znacznie większą elastyczność. Organ podatkowy może sporządzać całość swojej korespondencji w postaci elektronicznej, a w przypadku konieczności doręczenia pisma w postaci papierowej – na podstawie art. 144b o.p. – dokonać jego wydruku i doręczyć w ten sposób stronie (Pietrasz, komentarz do art. 144b…, 2025, teza 1).

Istotną kategorię dokumentów urzędowych niewymagających podpisu stanowią niektóre dokumenty publiczne, m.in. dokumenty potwierdzające tożsamość (dowód osobisty i dokument paszportowy), a także dokumenty wydawane cudzoziemcom, (np. karta pobytu, tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca, zgoda na pobyt tolerowany). Do tej grupy należą również dokumenty komunikacyjne i transportowe, (np. dowód rejestracyjny, prawo jazdy). Wskazane dokumenty nie zawierają podpisu, a jedynie informację o organie go wydającym, co wynika z zastosowania szczególnych zabezpieczeń zapewniających ich autentyczność i ochronę przed fałszerstwem. Dodatkowo, produkcją tych dokumentów zajmuje się Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. Powierzenie wytwarzania podstawowych dokumentów urzędowych podmiotowi w pełni kontrolowanemu przez państwo stanowi gwarancję wpływu na poziom ich zabezpieczeń oraz skuteczność mechanizmów przeciwdziałających ich fałszowaniu (Goc, 2024, s. 11).

Mając na uwadze przyjęte rozwiązania technologiczne oraz normatywne - składanie podpisów pod ww. dokumentami nie wydaje się w tym stanie rzeczy potrzebne.

3.4.4. Pieczęć urzędowa

Charakterystycznym elementem niektórych dokumentów urzędowych jest pieczęć urzędowa organu, od którego pochodzi dany dokument[92]. Wygląd pieczęci urzędowej został szczegółowo uregulowany w polskim ustawodawstwie. Na podstawie przepisu art. 16c ustawy z 31.01.1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 299), cyt. dalej jako: „ustawa o godle", pieczęcią urzędową jest metalowa, tłoczona pieczęć okrągła zawierająca pośrodku wizerunek orła białego, a w otoku napis odpowiadający nazwie podmiotu uprawnionego do używania urzędowej pieczęci. Przepisy prawa nie regulują natomiast kwestii kolorystyki tuszu pieczęci. Powszechne stosowanie koloru czerwonego wynika z utrwalonego zwyczaju, nawiązującego do barw Rzeczypospolitej Polskiej[93]. Organy uprawnione do używania pieczęci urzędowej określa przepis art. 2a tej ustawy. W zakresie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego mogą posługiwać się pieczęcią urzędową zawierającą pośrodku, zamiast wizerunku orła białego, herb gminy, powiatu lub województwa. Pieczęcie urzędowe poszczególnych organów mają różne wymiary, dokładnie określone w przepisach § 11–13 rozporządzenia Rady Ministrów z 7.12.1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych (Dz.U. z 1955 r. Nr 47, poz. 316 ze zm.).

Mimo, że w teorii prawa akcentowana jest rola pieczęci urzędowej jako konstytutywnego elementu dokumentu urzędowego (Kuropatwiński, 2021, rozdz. V), wiele aktów normatywnych, w których sprecyzowano wymagania co do formy dokumentu urzędowego, w tym również Kodeks postępowania administracyjnego nie wymaga opatrzenia dokumentu pieczęcią. Wyjątki do ww. zasady wprowadzić mogą wyłącznie przepisy szczególne. Przykładowo są to:

[92] Zob. Natanson, 1953, s. 39. Według autora dokument wydawany stronie przez notariusza i przez niego podpisany, jeśli pozbawiony byłby pieczęci, nie miałby waloru dokumentu notarialnego. Zob. także Kuropatwiński, 2021, rozdz. III

[93] Zob. https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art15469941-dlaczego-kazda-pieczatka-jest-czerwona (dostęp: 25.11.2025 r.).

– rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 7.06.2023 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz. U. poz. 1120 ze zm.) nakazuje stosowanie pieczęci urzędowych w § 19 ust. 2 rozporządzenia: „dokumenty wydawane według wzorów […] opatruje się wyraźnym odciskiem pieczęci urzędowej lub pieczątki”;

– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1001 ze zm.), cyt. dalej jako: „pr. not.”, posługuje się pojęciem pieczęci urzędowej dwukrotnie: w art. 97 § 1, określającym wymogi formalne poświadczenia notarialnego, oraz w art. 110 § 3, normującym wydanie wypisów aktu notarialnego. Zgodnie z pierwszym z tych przepisów każde poświadczenie powinno zawierać datę i oznaczenie miejsca jego sporządzenia, a na żądanie – również godzinę dokonania czynności, oznaczenie kancelarii, podpis notariusza i jego pieczęć. Drugi przepis wskazuje, że w nagłówku wypisu aktu zaznacza się, że wydany dokument jest wypisem. Wypis powinien być dosłownym powtórzeniem oryginału, jednak poprawek i przekreśleń znajdujących się w oryginale nie należy zamieszczać w wypisie. Na końcu wypisu zaznacza się, komu i kiedy wypis wydano. Wypis podpisuje notariusz i opatruje pieczęcią. Wypis mający więcej niż jeden arkusz powinien być ponumerowany, połączony, parafowany i spojony pieczęcią;

– rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 27.03.2024 r. w sprawie przeznaczania i kierowania osób podlegających obowiązkowi odbycia obowiązkowej zasadniczej służby wojskowej do służby w formacjach uzbrojonych (Dz. U. poz. 477) w § 3 ust. 2 jako element obligatoryjny karty skierowania osoby do służby w formacji uzbrojonej wskazuje pieczęć urzędową szefa wojskowego centrum rekrutacji;

– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2025 r. poz. 1079) w art. 75 ust. 2 wymienia elementy decyzji o odmowie wizy krajowej; zgodnie z pkt 9 art. 75 ust. 2 ww. regulacji, decyzja powinna zawierać okrągłą pieczęć urzędową;

– na podstawie art. 20 ust. 1 pkt. 5 ustawy z 24.05.2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 276), informacja o osobie sporządzana na podstawie danych osobowych zgromadzonych w Rejestrze, udzielana na zapytanie lub wniosek, powinna zawierać pieczęć urzędową;

– art. 27 ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132 ze zm.), w § 1 pkt. 9 wskazuje, że tytuł wykonawczy powinien

zawierać datę wystawienia tytułu, podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego podpisującego oraz odcisk pieczęci urzędowej.

Konieczność umieszczenia na dokumencie urzędowym pieczęci urzędowej należy rozstrzygać *ad casum*, przede wszystkim opierając się na treści przepisu szczególnego, który stanowi materialnoprawną podstawę do wydania dokumentu. Brak jest bowiem odgórnej regulacji, która nakładałaby powszechny obowiązek używania pieczęci urzędowej przez uprawnione do tego podmioty. Nie można wskazać jako podstawy tego obowiązku art. 16c ust. 3 ustawy o godle, gdyż przepis ten ma charakter uprawniający, a nie zobowiązujący. O ile obowiązek stosowania pieczęci nie wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego lub aktów prawa wewnętrznego (np. instrukcje kancelaryjne), to w pozostałych przypadkach jej użycie jest rozpatrywane wyłącznie w kategoriach dodatkowego potwierdzenia wiarygodności wystawianego dokumentu urzędowego (zob. Walczak, 2016, cyt. za: Brzuzy, 2018, s. 32), elementu ozdobnego, lecz nie ma to znaczenia dla bytu tego dokumentu[94].

W kontekście omawianego zagadnienia, wspomnieć także należy o pieczęci elektronicznej, która jest technologicznym odpowiednikiem podpisu elektronicznego i kwalifikowanych jego postaci. Z uwagi jednak na przyjętą systematykę pracy, rozszerzone ujęcie tej problematyki zostanie zaprezentowane w Rozdziale 6.

3.5. Treść dokumentu

Dokument urzędowy należy identyfikować jako uzewnętrznienie określonej, ale też prawnie relewantnej myśli ludzkiej. Myśl ta może przyjąć postać oświadczenia wiedzy (informacji), albo oświadczenia woli (Szostek, 2004, s. 231-234, cyt. za: Górska, 2007, rozdz. II). Charakterystyka elementu treściowego dokumentu urzędowego jest o tyle istotna, że to treść pozwala odróżnić dokument od innych przedmiotów (Ziółkowska, 2008, s. 145; zob. również: Allerhand, 1932, s. 282-283). Treść niejako determinuje byt dokumentu urzędowego (Knoppek, 1993, s. 35). Dokument będzie

[94] Niekiedy w orzecznictwie wskazuje się, że: „brak pieczęci stanowi naruszenie art. 16c ust. 3 w zw. z art. 2a pkt 3 ustawy o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach urzędowych w związku z § 30 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, równocześnie podkreślając, że brak odcisku pieczęci urzędowej nie wpływa na ważność aktu". Tak m.in. wyrok WSA w Szczecinie z 3.11.2010 r., II SA/Sz 664/10, LEX nr 754881. Zob. również: uchwała NSA(7) z 20.05.2010 r., II OPS 5/09, ONSAiWSA 2010, nr 5, poz. 80. W uchwale tej zajęto stanowisko, że nie można braku pieczęci urzędowej na egzemplarzu aktu prawa miejscowego przekazanego do publikacji uznać za istotne naruszenie prawa, jeżeli treść danego aktu normatywnego jest zgodna z odpisem.

stanowić dowód wyłącznie w kontekście jego treści, a nie samego nośnika, na którym został sporządzony, czy też cech pisma, które mogą podlegać np. oględzinom (Kwiatek, 2020, s. 65). Treść stanowi istotę oraz immanentną cechę dokumentu urzędowego. Przemawia za tym m.in. brzmienie art. 76 § 3 k.p.a., który przewiduje możliwość przeprowadzenia dowodu jedynie przeciwko treści dokumentu urzędowego, pomijając jednocześnie możliwość kwestionowania jego autentyczności. Autorka z pewną rezerwą odnosi się do nadawania elementowi treściowemu dominującego znaczenia, podkreślając, że w odniesieniu do dokumentu urzędowego na równi należy uwzględniać także elementy podmiotowe i przedmiotowe. Gdyby bowiem ustawodawca konsekwentnie realizował założenia wynikające z art. 76 k.p.a., powinien jednoznacznie określić, że „dowodem może być jedynie treść dokumentu". Skoro jednak tego nie uczynił, należy przyjąć, że obok warstwy treściowej równie istotne pozostają aspekty podmiotowe i przedmiotowe dokumentu urzędowego.

O powstaniu dokumentu urzędowego możemy mówić dopiero z chwilą utrwalenia na nim treści mającej charakter intelektualny oraz prawnie relewantnym znaczeniu (Górska, 2007, rozdz. II; Kwiatek, 2020, rozdz. I). W ramach analizy tego elementu dokumentu urzędowego omówienia wymagają trzy zagadnienia: przepisana prawem forma dokumentu urzędowego, język dokumentu urzędowego oraz znaki pisarskie.

3.5.1. Przepisana prawem forma dokumentu urzędowego

Warunkiem powstania dokumentu urzędowego jest sporządzenie go „w przepisanej formie". Wniosek taki wynika *expressis verbis* z treści art. 76 § 1 k.p.a. „W przepisanej formie" oznacza, najprościej ujmując, w formie przewidzianej przepisami prawa. Forma dokumentu urzędowego może być określona zarówno przez przepisy prawa materialnego jak i procesowego (Łaszczyca, 2014, rozdz. II). Każdorazowo, dla stwierdzenia zachowania formy dokumentu urzędowego podstawowe znaczenie będzie miało wyznaczenie – na podstawie właściwych przepisów prawa – jego elementów konstytutywnych, w szczególności takich jak wystawca, treść lub podpis (Łaszczyca, 2014, rozdz. II). O wymaganiach co do przepisanej formy dokumentów urzędowych decydują przepisy szczególne. Ze względu na mnogość tego rodzaju regulacji, nie jest możliwe ich pełne wyliczenie w tym miejscu. Na szczególną uwagę, ze względu na doniosłość praktyczną zasługują przepisy dotyczące formy aktu notarialnego – art. 93 i 94 § 2 pr. not. oraz – z uwagi na temat rozprawy – dotyczące formy decyzji

administracyjnych – w art. 107 k.p.a.[95] Nie sposób również nie wspomnieć o dokumentach publicznych, które są wytwarzane według wzoru określonego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego albo których forma oraz wzór graficzny zostały zatwierdzone przez podmiot realizujący zadania publiczne uprawniony na podstawie odrębnych przepisów i które są zgodne z wymogami dla blankietu tych dokumentów, określonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego[96].

Przepisana prawem forma dokumentu urzędowego, zarówno w jego papierowej, jak i elektronicznej postaci, powinna zachowywać tożsamość formalną. Niemniej jednak, ze względu na różnice technologiczne, między tymi formami zachodzą z natury rzeczy odmienności, które należy uwzględnić. Dotyczą one przede wszystkim specyfikacji technicznej zapisu danych. Specyfikacja techniczna odnosząca się do dokumentu elektronicznego może różnić się, w zależności od konkretnego typu dokumentu elektronicznego, jak i sposobu jego przesyłania. Przepisy unijne przewidują znaczną otwartość technologiczną w stosunku do dokumentu elektronicznego, w szczególności w zakresie dowolności formatu zapisu danych (treści) w postaci elektronicznej (Kwiatek, Skóra, Szelągowska, komentarz do art. 2…, 2022, teza 3). W prawie krajowym otwartość ta (choć formalnie gwarantowana zasadą neutralności technologicznej z art. 3 pkt 19 u.i.d.p.) doznaje jednak ograniczeń, gdyż rozporządzenia wykonawcze określają dopuszczalne formaty danych, które należy stosować. W akcie wykonawczym, wydanym na podstawie art. 16 ust. 3 u.i.d.p. [rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 180)] określony został m.in. sposób sporządzania dokumentów elektronicznych, jak również podane zostały formaty danych, w jakich zapisuje się załączniki dodawane do pism. W §2 pkt 2 przewidziano definicję legalną pojęcia „format danych", które należy rozumieć jako „szczegółowo określony sposób zapisania informacji przeznaczonej do przechowywania w pliku komputerowym". Natomiast w myśl § 18 ust. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 21.05.2024 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 773): „jeżeli z przepisów

[95] W przypadkach niektórych rodzajów dokumentów urzędowych ustawodawca reguluje nawet tryb dokonywania ich sprostowań (por. art. 350 k.p.c., art. 113 k.p.a.).
[96] Zob. art. 1 pkt. 2 u.d.p.

szczegółowych albo opublikowanych w repozytorium interoperacyjności schematów XML lub innych wzorów nie wynika inaczej, podmioty realizujące zadania publiczne umożliwiają przyjmowanie dokumentów elektronicznych służących do załatwiania spraw należących do zakresu ich działania w formatach danych określonych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia". Wskazane w tych załącznikach formaty danych wyznaczają normatywnie dopuszczalne sposoby utrwalania informacji (w tym dokumentów urzędowych) w postaci cyfrowej (por. Kwiatek, 2020, s. 118 i n.).

3.5.2. Znaki pisarskie

Znaki pisarskie służą do wyrażania treści dokumentu, a ich uporządkowany zbiór tworzy pismo (Znaki pisarskie, https://pl.wikipedia.org/wiki/Znaki_pisarskie, 2025). Treść dokumentu urzędowego jest wyrażana za pomocą pisma, inaczej „znaków graficznych uporządkowanych w logiczny ciąg pojęć składających się na tzw. język pisany" (Górska, 2007, rozdz. II; zob. również: Masternak, 2022, s. 167; Kwiatek, 2020, s. 63). Percepcja treści dokumentu najczęściej odbywa się przez odczytanie pisma, a ściślej: „przez zrekonstruowanie tej treści za pomocą przyjętych reguł językowych" (Górska, 2007, rozdz. II).

Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* termin „pismo" ma kilka znaczeń. Jest to „zespół znaków graficznych odpowiadających określonym dźwiękom lub pojęciom; ogół liter składających się na dany alfabet; sztuka wyrażania myśli za pomocą znaków graficznych, a także samą czynność pisania" (*Słownik języka polskiego*, https://sjp.pl/pismo, 2025). W odniesieniu do dokumentu urzędowego konieczne jest przyjęcie zawężającego ujęcia definicyjnego, ograniczającego jego zakres do znaków alfabetycznych, uporządkowanych zgodnie z zasadami gramatycznymi i składniowymi języka polskiego (Górska, 2007, rozdz. II). Tak zakreśloną formułę pisma należy postrzegać w kontekście zachowania przepisanej formy dokumentu urzędowego (szerzej na ten temat: Knoppek, 1993, s. 29-33).

Dokument urzędowy, będący dokumentem piśmienniczym, należy do szerszej grupy dokumentów graficznych, obejmującej również dokumenty, których treść jest niekiedy wyrażona za pomocą znaków innych niż pismo, np. za pomocą cyfr, znaków specjalnych, grafik lub różnego rodzaju wykresów lub rysunków (Górska, 2007, rozdz. II). Rodzaj dokumentu często jest determinowany rodzajem znaków, za pomocą których

przekazywana jest jego treść. W przypadku dokumentu urzędowego, jego szczególna moc dowodowa sprawia, że w większości przypadków jego treść jest utrwalana za pomocą znaków pisarskich. Należy jednak podkreślić, że nie jest to zasada bezwzględna, ponieważ niektóre dokumenty urzędowe mogą przyjmować również formę map, rysunków czy innych graficznych odwzorowań. Mimo odmiennej formy zapisu, dokumenty te, zachowują charakter dokumentu urzędowego i posiadają taką samą moc dowodową.

Kwestia, czy element treściowy dokumentu mogą tworzyć także znaki inne niż litery, w tym znaki umowne (np. szyfr), nie doczekała się w doktrynie jednolitego stanowiska. „Liberalne" podejście w tej materii przedstawiają m.in. G. Łaszczyca (2014, rozdz. 5) oraz J. Piórkowska-Flieger (2004, s. 53). W ocenie tych autorów brak jest podstaw do przyjęcia, iż przedmiot zawierający treść zaszyfrowaną nie mógłby zostać uznany za dokument. Odmienne stanowisko prezentuje K. Knoppek, zdaniem którego „nie można uznać za dokument treści wyrażonych znakami innymi niż znaki pisarskie". W ocenie tego autora, współczesne pismo powszechnie skonstruowane jest z liter (uzupełnionych niekiedy cyframi), co prowadzi do odmowy uznania za dokumenty m.in. pisma napisane brajlem czy też pisma szyfrowane (Knoppek, 2016, rozdz. II). Autorka pracy skłania się zasadniczo ku stanowisku prezentowanemu przez K. Knoppka (rzecz jasna z pewnymi odstępstwami od tej reguły, które opisywano powyżej).

Na gruncie k.p.a. zasada pisemności jednoznacznie przesądza, że dokument urzędowy powinien być wyrażony za pomocą pisma, tj. tekstu obejmującego litery, cyfry oraz znaki specjalne (Pietrasz, 2020, rozdz. V teza 16).

3.5.3. Język dokumentu urzędowego

W odniesieniu do dokumentu urzędowego ustawodawca ustanowił ograniczenia odnoszące się do języka, w którym może być on sporządzony. Dokument powinien być bowiem sporządzony w języku urzędowym, czyli w języku polskim. Wniosek taki wypływa przede wszystkim z wykładni art. 27 Konstytucji RP, zgodnie z którym w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski[97]. Znajduje on rozwinięcie w art. 4 ustawy z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2024 r. poz. 1556 ze zm.), w którym stwierdzono, że język polski jest językiem urzędowym m.in.:

[97] Przepis ten nie narusza praw mniejszości narodowych, wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Zob. Skóra, Kardasz, 2020, teza VII.

konstytucyjnych organów państwa, organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, terenowych organów administracji publicznej i instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych.

Zgodnie z art. 5 ustawy o języku polskim podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium RP dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Przepis ten stosuje się odpowiednio do oświadczeń woli, podań i innych pism składanych organom, o których mowa w art. 4 cytowanej ustawy.

Z analizy przepisów rozdziału II Konstytucji RP, zatytułowanego „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela", wynika jednak, że poza sferą języka urzędowego, jednostce przysługuje szeroki zakres konstytucyjnie zagwarantowanej swobody w wyborze języka, jakim pragnie się posługiwać (zob. Mostowik, Żukowski, 2001, s. 29 – autorzy w szczególności wskazują na takie przepisy Konstytucji RP, jak art. 49, 54, 57). Zasadę tą realizuje m.in. art. 2 § 3 pr. not., według którego czynności notarialne dokonuje się w języku polskim, jednak na żądanie strony notariusz może dokonać dodatkowo tej czynności w języku obcym, wykorzystując własną znajomość języka obcego wykazaną w sposób określony dla tłumaczy przysięgłych lub korzystając z pomocy tłumacza przysięgłego. W doktrynie podkreśla się jednak, że taka możliwość powinna stanowić wyjątek od reguły, albowiem publiczno-prawny charakter czynności notarialnej nakazuje nadać prymat językowi polskiemu (Redelbach, 2002, s. 42).

Wyjątki w stosunku do konstytucyjnej regulacji wprowadza też ustawa z 6.01.2005 r. o mniejszościach narodowych, etnicznych i języku regionalnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 823), cyt. dalej jako: „u.m.n.", przewidując tzw. język pomocniczy, który może być używany jedynie przed organami niektórych gmin (art. 9 ust. 1 i 2 u.m.n.). Możliwość używania języka pomocniczego oznacza, że osoby należące do określonej mniejszości mają prawo zwracania się do organów niektórych gmin w języku pomocniczym w formie pisemnej (w postaci papierowej lub elektronicznej) lub ustnej oraz uzyskiwania, na wyraźny wniosek, odpowiedzi w tym języku (Skóra, 2005, s. 411 i n.). Należy jednak podkreślić, że uprawnienie to nie obejmuje możliwości sporządzania dokumentów urzędowych bezpośrednio w języku pomocniczym.

Dokumenty urzędowe sporządzone w innym języku niż język polski, aby mogły stanowić dowód w postępowaniu administracyjnym, powinny zostać przetłumaczone. Wynika to z ogólnej zasady prowadzenia postępowania administracyjnego w języku

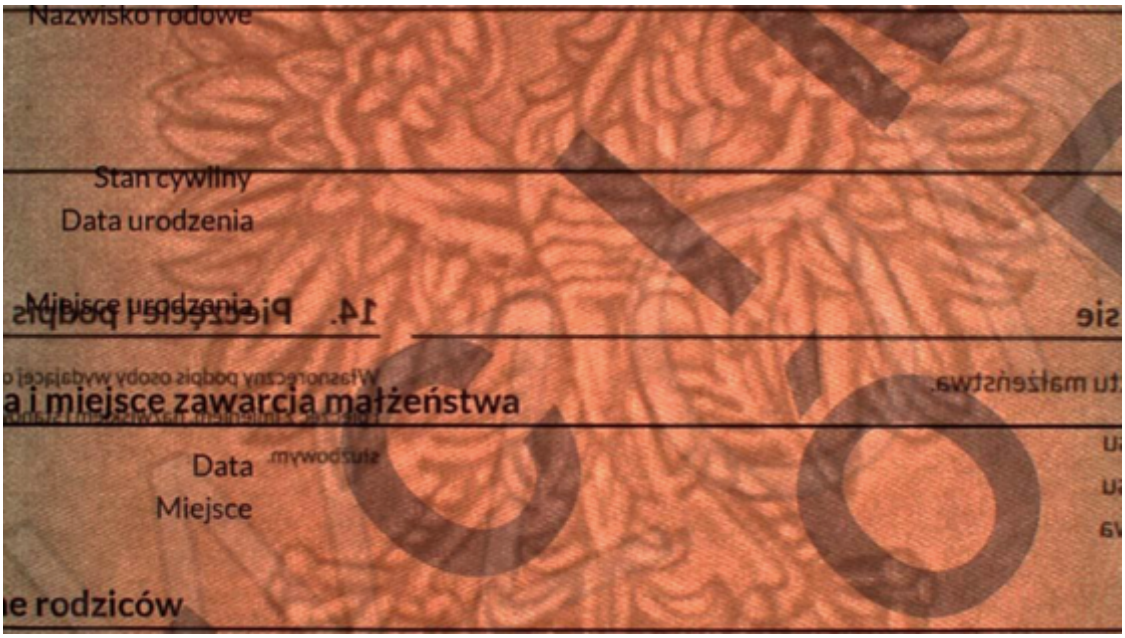
polskim, zgodnie z którą wszelkie czynności procesowe powinny być dokonywane w tym właśnie języku. To oznacza m.in. prawny obowiązek posługiwania się w postępowaniu przetłumaczonymi dokumentami (Milewska, 2020). Dopiero przetłumaczona treść dokumentu urzędowego może zostać poddana ocenie dowodowej. Wobec powyższego warto jeszcze podkreślić (co także wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych – wyrok NSA z 12.7.2016 r., II GSK 409/15, Legalis 1511516), że dowodem będzie treść dokumentu obcojęzycznego, a nie jego tłumaczenie. Tłumaczenie nie zastępuje bowiem dokumentu sporządzonego w języku obcym, ale służy tylko ustaleniu, jaka jest treść tego dokumentu (wyrok NSA z 31.5.2007 r., I GSK 1647/06, Legalis; wyrok WSA w Łodzi z 17.10.2019 r., II SA/Łd 394/19, LEX nr 2730085). Autorka do problematyki dokumentów polskojęzycznych oraz obcojęzycznych w szerszym zakresie powróci w Rozdziale 4.

3.5.4. Dodatkowe zabezpieczenia dokumentów urzędowych

Niektóre dokumenty urzędowe, ze względu na przypisywany im szczególny charakter prawny oraz wynikającą stąd potrzebę zapewnienia wyższego stopnia ochrony przed nieuprawnioną modyfikacją lub fałszerstwem, zostały wyposażone w dodatkowe elementy zabezpieczające. W praktyce, w tym także w zależności od rodzaju dokumentu urzędowego i nośnika, na którym jest utrwalony, stosowane są różne rodzaje zabezpieczeń. Niegdyś, do skutecznego zabezpieczenia dokumentu urzędowego wystarczająca była pieczęć urzędowa, jednak w obliczu rozwoju technologii, a co za tym idzie również rozwoju różnych metod fałszerstwa jej rola jako środka ochrony uległa znacznemu osłabieniu. Aktualnie jest to zabezpieczenie stosunkowo „niskiej klasy", które samo w sobie nie gwarantuje autentyczności dokumentu.

W przypadku dokumentów urzędowych sporządzonych w postaci papierowej o obszerniejszej treści zazwyczaj stosuje się nić introligatorską, która jest elementem łączącym części składowe dokumentu. Do najczęściej stosowanych zabezpieczeń papierowych dokumentów urzędowych należy także znak wodny. Jest to jedna z najstarszych i najskuteczniejszych form zabezpieczeń w papierze. Znaki wodne można podzielić na bieżące i umiejscowione oraz na jednotonowe i wielotonowe, w zależności od ich umiejscowienia i budowy. Szczególnym rodzajem znaku wodnego jest filigran, charakteryzujący się zwiększonym kontrastem

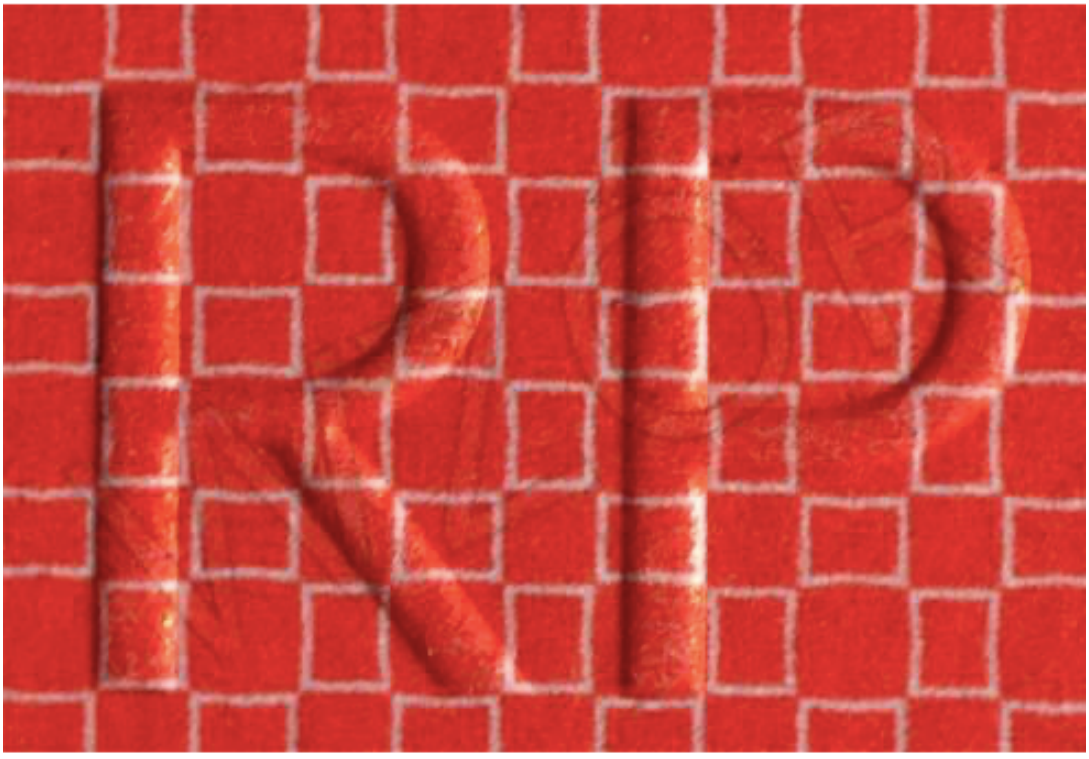
(https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia, 2025).



Rysunek nr 2 – Znak wodny,
źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015

Do innych, bardziej zaawansowanych technologicznie zabezpieczeń w „szacie graficznej" dokumentów urzędowych, zaliczyć można także:

– staloryt (wklęsłodruk) - elementy wykonane tą techniką są wyczuwalne dotykiem z uwagi na osiągany podczas druku efekt „wypukłości";



Rysunek nr 3 – Staloryt,

Źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015

– grawerowanie wypukłe (grawerowanie na wyskok);



Rysunek nr 4 – Grawerowanie wypukłe,

źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/dowod-osobisty-wzor-2021

– recto-verso - obraz utworzony z dokładnie spasowanych elementów znajdujących się po obu stronach drukowanego arkusza, obserwowany w prześwicie, nanoszony techniką offsetową lub grawerowaniem laserowym;



Rysunek nr 5 – Recto-verso,

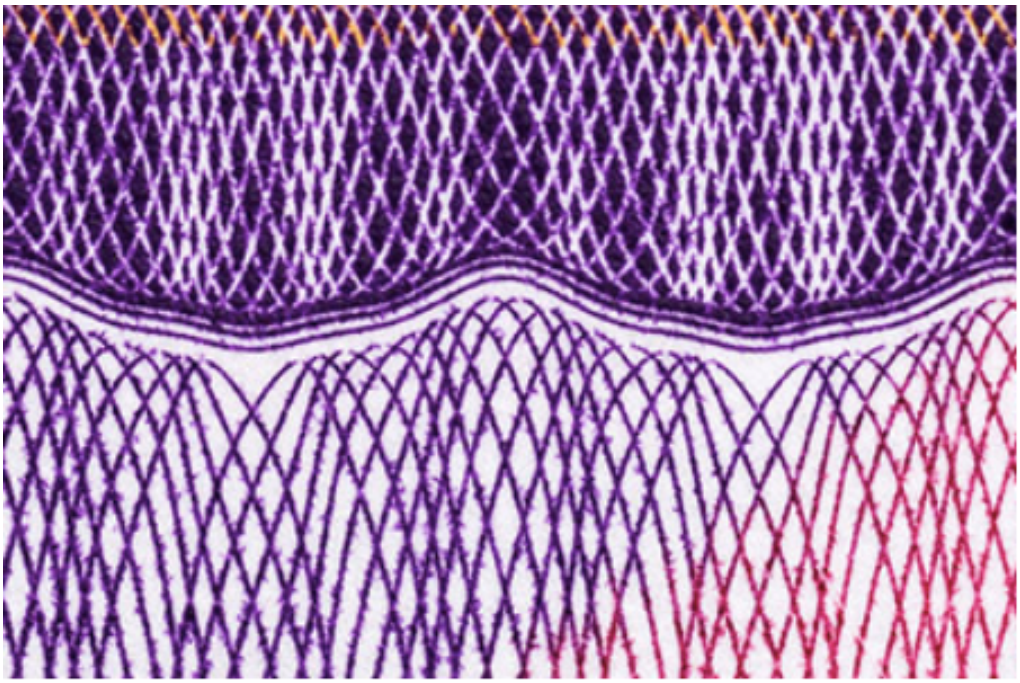
źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia

– druk irysowy - płynna zmiana barwy w obrębie jednej kreski tła giloszowego, specyficzna technika druku offsetowego podnosząca poziom zabezpieczenia dokumentu;



Rysunek nr 6 – Druk irysowy,
źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia

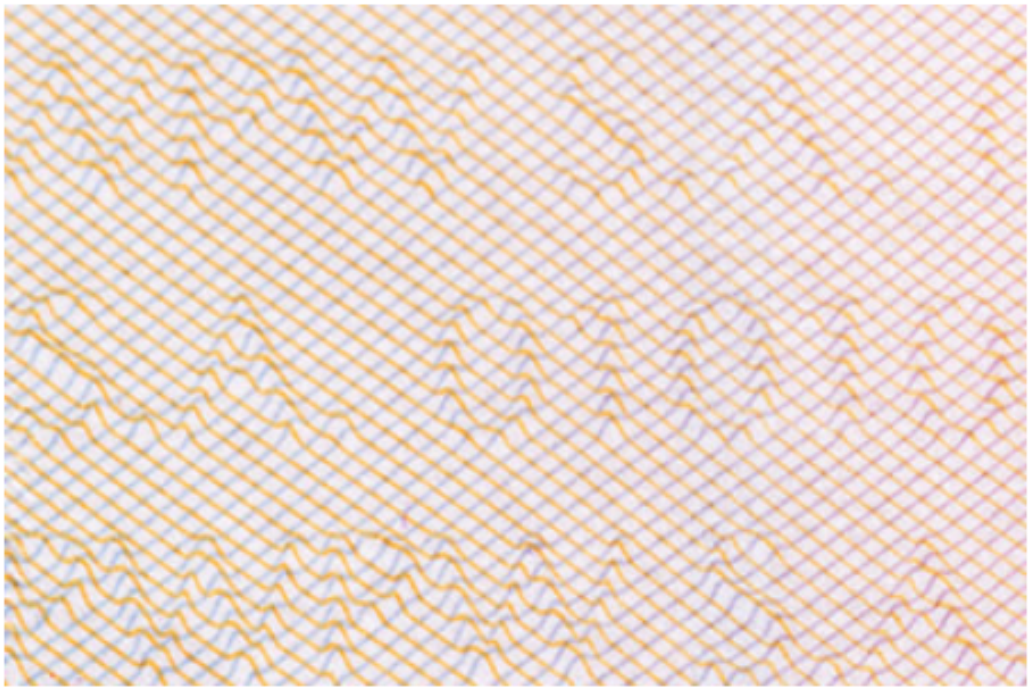
– gilosze - przecinające się, bardzo cienkie ciągłe linie, tworzące skomplikowane wzory graficzne, specyficzna technika druku offsetowego podnosząca poziom zabezpieczenia dokumentu;



Rysunek nr 7 – Gilosze,

źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia

– relief - element graficzny wykonany w sposób dający wrażenie trójwymiarowości motywu graficznego;



Rysunek nr 8 – Relief

źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia

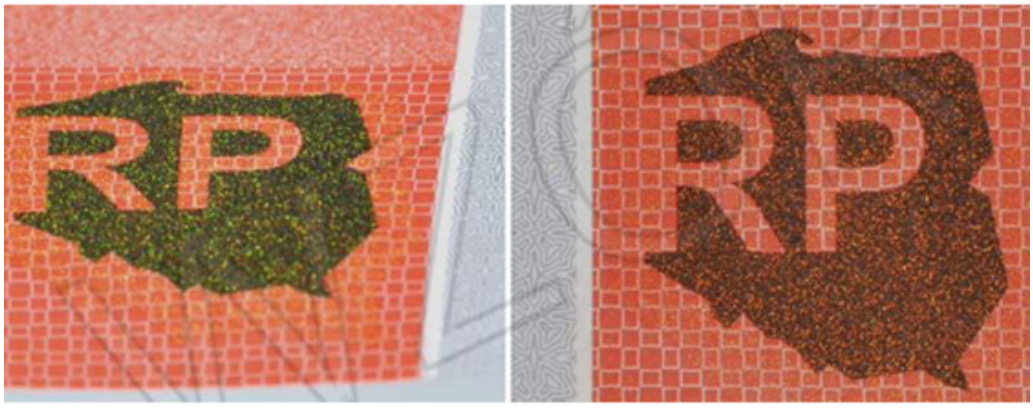
– hologram - to rodzaj zabezpieczającego elementu dyfrakcyjnego, optycznie zmiennego, obserwowana pod różnymi kątami zmienność optyczna może dotyczyć np. barwy i/lub obrazu;



Rysunek nr 9 – Hologram

źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia

– farba optycznie zmienna (OVI®) - wykorzystywana jest m.in. w odpisach aktów stanu cywilnego, elementy graficzne wykonane tą farbą wykazują wyraźną zmianę barwy w zależności od kąta obserwacji;



Rysunek nr 10 – farba optycznie zmienna (OVI®)

źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015



Rysunek nr 11 - farba optycznie zmienna (OVI®)

Źródło: https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/paszport-wzor-2018-zmodyfikowany-w-2022

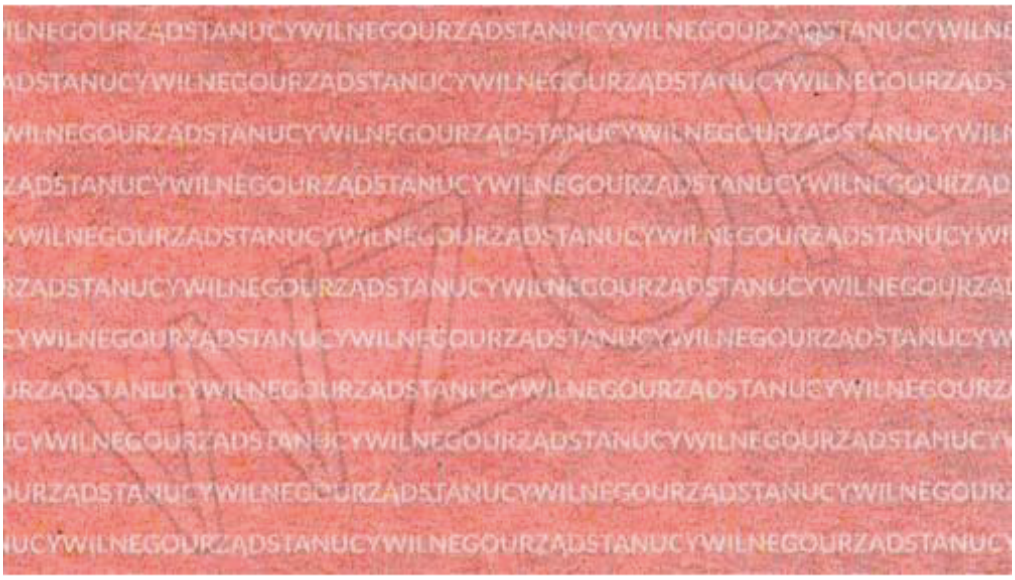
– farba irydyscentna - transparentna farba o metaliczno-perłowym połysku. Element graficzny wykonany z jej pomocą charakteryzuje się zmienną intensywnością, zależną od kąta obserwacji;



Rysunek nr 12 – farba irydyscentna

Źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015

– mikrotekst i mikrodruk - zminiaturyzowany tekst lub ciąg znaków, widoczny pod lupą, trudno dostrzegalny „gołym okiem”;



Rysunek nr 13 – mikrodruk

Źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-skrocony-aktu-urodzenia-wzor-2015

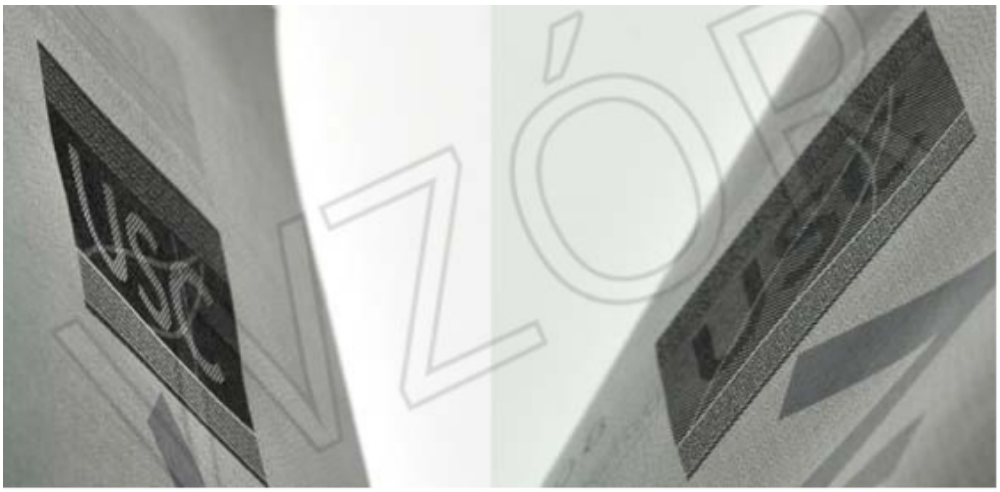
– numeracja typograficzna - wykonana techniką typograficzną, często z użyciem farb o specjalnych właściwościach (np. świecąca w UV), wykorzystywana do numerowania druków zabezpieczonych;



Rysunek nr 14 – Numeracja typograficzna

Źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-skrocony-aktu-urodzenia-wzor-2015

– efekt kątowy - element graficzny widoczny pod odpowiednim kątem padania światła. Jest to element optycznie zmienny;



Rysunek nr 15 – Efekt kątowy

Źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-skrocony-aktu-urodzenia-wzor-2015

– technologia SafeI – zabezpieczenie okienkowe zawierające elementy optycznie zmienne oraz personalizację, stosowane w dokumentach paszportowych;



Rysunek nr 16 – technologia SafeI

Źródło: https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/paszport-wzor-2018 zmodyfikowany-w-2022

– MLI (Multiple Laser Image) - element w kształcie prostokąta, zawierający powtórzone zdjęcie posiadacza dokumentu oraz rok do którego ważny jest

dokument. Wyrazistość poszczególnych obrazów zmienia się w zależności od kąta obserwacji;



Rysunek nr 17 - MLI (Multiple Laser Image)

Źródło: https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/dowod-osobisty-wzor-2021

Analiza zabezpieczeń dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej zostanie przeprowadzona w Rozdziale 6. Już jednak na poziomie ogólnych rozważań należy zwrócić uwagę, że kwestia odpowiedniego zabezpieczenia dokumentów urzędowych ma istotne znaczenie z perspektywy bezpieczeństwa państwa. Ochrona dokumentów przed fałszerstwem oraz wdrażanie skutecznych metod weryfikacji ich autentyczności odgrywa fundamentalną rolę zarówno w kontekście indywidualnych praw obywateli, jak i stabilności obrotu prawnego, gospodarczego oraz finansowego (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja druk. sejm nr 2364, s. 1). Szczególne, a nawet strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa przypisywane jest dokumentom publicznym z kategorii pierwszej, które są powszechnie wykorzystywane w działalności przestępczej[98]. W ostatnich latach przestępczość związana z fałszowaniem dokumentów nabrała nowego wymiaru, co pozostaje w ścisłym związku z rosnącymi zagrożeniami wynikającymi z nielegalnej migracji, działalności obcych służb

[98] „Do najczęściej spotykanych przestępstw związanych z wykorzystaniem fałszywych dokumentów należą: wyłudzenia kredytów, wyłudzenia towarów, przestępstwa związane z obrotem towarowym z zagranicą, obrót kradzionymi samochodami. Zjawisku przestępczości gospodarczej bardzo często towarzyszą przestępstwa związane z tworzeniem fikcyjnej tożsamości na podstawie sfałszowanych dokumentów, co w wielu przypadkach stanowi podstawę zakładania działalności gospodarczej, której celem są wyłudzenia podatku VAT, legalizacja wprowadzonych na rynek krajowy uprzednio wyłudzonych, przemyconych lub podrobionych towarów, wyłudzenia kredytów, a w konsekwencji pranie brudnych pieniędzy" Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych, druk. Sejm 2153, VIII kadencja, s. 1

wywiadowczych oraz aktów dywersyjnych (Goc, 2024, s. 11). Polska, jako państwo członkowskie UE i członek strefy Schengen, stała się celem zorganizowanych grup przestępczych oraz organizacji terrorystycznych, które wykorzystują fałszywe lub podrobione dokumenty do legalizacji pobytu na terytorium UE (Goc, 2024, s. 11). W obliczu nasilających się zagrożeń transgranicznych priorytetem stało się zapewnienie najwyższego poziomu zabezpieczeń dokumentów tożsamości, takich jak dowody osobiste i paszporty, które odgrywają kluczową rolę w systemie identyfikacji obywateli i kontroli migracyjnej. W odpowiedzi na te wyzwania uchwalenie ustawy o dokumentach publicznych należy uznać za istotny krok w kierunku ujednolicenia systemu zabezpieczeń dokumentów oraz zwiększenia ich odporności na fałszerstwo (Goc, 2024, s. 10). Przedstawiciele środowiska naukowego, od lat podkreślali konieczność prawnego uregulowania problematyki dokumentów publicznych jako istotnego elementu systemu bezpieczeństwa państwa (Goc, 2024, s. 10; zob. również: m.in.: Goc, 2016, s. 7-16; Goc, 2017, s. 17-22; Goc, 2018, s. 10-19). Nie oznacza to jednak, że rozwój systemu zabezpieczeń dokumentów publicznych powinien ograniczać się wyłącznie do dokumentów zaliczanych do pierwszej kategorii, gdyż przestępczość związana z fałszowaniem dokumentów dotyczy również dokumentów pozostałych kategorii. Tytułem przykładu warto wskazać, że w ostatnim czasie coraz częściej w przestrzeni publicznej pojawiają się informacje dotyczące fałszowania dyplomów uczelni wyższych[99]. Wydaje się, że jednym z czynników sprzyjających temu zjawisku jest brak opracowanego wzoru dokumentu publicznego jakim jest dokument potwierdzający wykształcenie wyższe. Pomimo istnienia ram prawnych umożliwiających opracowanie wzoru (art. 11 u.d.p. i n.) oraz nadania mu odpowiednich zabezpieczeń, dotychczas żadne działania nie zostały w tym zakresie podjęte. Co więcej, organ uprawniony do jego opracowania nie jest związany żadnym terminem. Niemniej jednak w ocenie autorki, wobec licznych przypadków fałszowania tych dokumentów przystąpienie do prac w tym zakresie powinno nastąpić niezwłocznie. Aktualnie, w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 27.09.2018 r. w sprawie studiów (Dz. U. z 2023 r., poz. 2787) w § 32 określono niezbędne elementy dyplomu ukończenia studiów przy czym kwestie związane z jego zabezpieczeniem zostały niemal całkowicie pominięte. Powyższe znacząco utrudnia

[99] O przypadkach fałszowania dyplomów ukończenia studiów wyższych prokuraturę zawiadomiły w ostatnim czasie władze Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego oraz Uniwersytetu SWPS. Zob. m.in. https://www.bankier.pl/wiadomosc/Falszywe-dyplomy-z-UJ-UW-i-SWPS-Uniwersytety-powiadomily-prokurature-8887807.html (dostęp: 28.02.2025 r.).

weryfikację autentyczności dyplomów, a co za tym idzie – przeciwdziałanie fałszerstwom dokumentów urzędowych tego rodzaju.

3.6. Uwagi podsumowujące

Analiza dokumentu urzędowego w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, dokonana poprzez wyróżnienie jego elementów przedmiotowych, podmiotowych oraz treściowych, prowadzi do konstatacji, iż zagadnienie to charakteryzuje się wysokim stopniem złożoności.

W pierwszej kolejności rozważone zostały elementy przedmiotowe, a refleksja nad nimi pozwala sformułować interesujące wnioski co do kierunku rozwoju dokumentu urzędowego. Dokument urzędowy w ostatnich dekadach uległ istotnej transformacji technologicznej, której nie przewidziano na etapie uchwalania Kodeksu postępowania administracyjnego. Tradycyjna postać zapisu analogowego, nierozerwalnie związana z papierowym nośnikiem, jest stopniowo wypierana przez zapis cyfrowy, który umożliwia przechowywanie danych na nośnikach magnetycznych lub optycznych, a także ich łatwe i szybkie przetwarzanie oraz transmisję. W obecnych realiach można powiedzieć zatem, że generowanie dokumentów urzędowych na nośnikach papierowych wydaje się już nie tylko nieuzasadnione, lecz również nieefektywne, zwłaszcza w sytuacji, gdy dokumenty te mogą być sporządzane na nośnikach elektronicznych oraz przesyłane za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej z zachowaniem ich integralności i autentyczności oraz bez potrzeby fizycznego przemieszczania nośników.

Najbardziej złożonym elementem badań okazał się aspekt podmiotowy, którego analiza wymagała wskazania kręgu podmiotów uprawnionych do jego sporządzania na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Realizacja tego zadania wiązała się z koniecznością zdefiniowania pojęcia organu państwowego, rozumianego jako połączenie czynnika personalnego i kompetencji do sprawowania władzy (por. Pospieszalski, 1972, s. 24; Kamiński, *Normy*…, 2019, s. 45). Wykładnia tego terminu nie jest jednak zagadnieniem prostym, co uzasadniałoby postulat *de lege ferenda* zmierzający do wprowadzenia jego legalnej definicji do Kodeksu postępowania administracyjnego, tym bardziej że *expressis verbis* odwołuje się do niego art. 76. Analiza wykazała również potrzebę zróżnicowania, a zarazem odpowiedniego doprecyzowania użycia pojęć „organ państwowy” i „organ władzy publicznej”. Chociaż powszechnie terminy te uważane są właściwie za bliskoznaczne, ich zakres nie jest

tożsamy. Pojęcie „organu władzy publicznej" jest szersze znaczeniowo; obejmuje bowiem nie tylko organy wskazane *explicite* w Konstytucji RP, lecz także inne instytucje państwowe lub samorządowe, którym powierzono wykonywanie funkcji publicznych. W praktyce pojęcia te bywają używane zamiennie. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto jednak, że termin „organ państwowy" obejmuje również „organ władzy publicznej", rozumiany jako emanacja tzw. *imperium* – publicznoprawnego władztwa, z którym nierozerwalnie wiąże się przecież istota dokumentu urzędowego (por. Krawczyk, 2016, rozdz. II). Dokument urzędowy nie mógłby istnieć również bez określonych elementów treściowych, na co jednoznacznie wskazuje art. 76 k.p.a., odwołujący się do wymogu „sporządzenia go w przepisanej formie". Przepisana forma obejmuje kilka istotnych składowych: wymagania wynikające z przepisów szczególnych, obowiązek sporządzenia dokumentu za pomocą znaków alfabetycznych uporządkowanych według reguł języka pisanego (Strzebińczyk, 2016, teza 2, cyt. za: Górska, 2007, rozdz. II) oraz konieczność posługiwania się językiem urzędowym. Tę część rozważań nad substratem treściowym wieńczą wnioski dotyczące dodatkowych zabezpieczeń dokumentów urzędowych. Ich znaczenie, przy współczesnej skali fałszerstw i prób podważania autentyczności dokumentów, jest nie do przecenienia. Zabezpieczenia dopełniają konstrukcji treściowej dokumentu urzędowego, gwarantując mu walor wiarygodności w obrocie prawnym.

Należy jednoznacznie wskazać, że wszystkie trzy konstytutywne elementy dokumentu urzędowego – element podmiotowy, element przedmiotowy oraz element treściowy – pozostają immanentnie związane z jego istotą, wspólnie konstytuując jego byt prawny. To właśnie ich łączne wystąpienie warunkuje nadanie dokumentowi charakteru urzędowego. Ustalenie struktury konstytutywnej dokumentu urzędowego pozwala przejść do dalszej analizy, koncentrującej się na roli dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, z uwzględnieniem zarazem przemian technologicznych, które w sposób istotny kształtują współczesne rozumienie tej instytucji.

ROZDZIAŁ 4.
DOKUMENT URZĘDOWY W ŚWIETLE ARTYKUŁU 76 K.P.A. UJĘCIE DEFINICYJNE, KLASYFIKACYJNE I PRAWNOPORÓWNAWCZE

4.1. Uwagi wstępne

Brak precyzyjnego określenia *definiensem* samego pojęcia „dokument urzędowy", a także niedookreśloność użytego w przepisie art. 76 § 1 k.p.a. terminu „organ państwowy", powodują trudności w jego stosowaniu i interpretacji. W konsekwencji w praktyce sądowej i administracyjnej pojawia się problem niejednolitości interpretacyjnej, prowadzący bądź to do nadmiernego rozszerzenia jego zakresu znaczeniowego, bądź przeciwnie – do jego nieuzasadnionego ograniczania. Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie złożoności problematyki dokumentów urzędowych na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa oraz w regulacjach szczególnych. Realizacja powyższego założenia wymaga przede wszystkim podjęcia próby zdefiniowania pojęcia dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym z wykorzystaniem stanowiska judykatury oraz poglądów doktryny. Rozważania te uzupełniono przedstawieniem klasyfikacji dokumentów urzędowych, pozwalającej na uchwycenie ich wewnętrznego zróżnicowania. Pozwala ona także – zdaniem autorki – na pełniejsze określenie zakresu pojęcia „dokument urzędowy". Ważnym dopełnieniem prowadzonych rozważań jest także zarysowanie historycznych uwarunkowań dokumentu urzędowego, umożliwiające ukazanie jego ewolucji w perspektywie dogmatycznej. Całość rozważań zostanie zwieńczona analizą prawnoporównawczą wybranych europejskich kodyfikacji postępowania administracyjnego, umożliwiającą identyfikację zarówno wspólnych, jak i rozbieżnych elementów w normatywnym ujęciu tej instytucji.

Problem kwalifikacji dokumentu jako urzędowego stanowił przedmiot dyskusji doktryny oraz judykatury od czasów ukształtowania się ogólnego postępowania administracyjnego pod koniec XIX w. Z tego względu zarysowano najważniejsze zmiany w regulacjach normatywnych oraz przywołano wypowiedzi doktryny.

Analiza dokumentu urzędowego na gruncie nauki prawa administracyjnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych wskazywała – i wskazuje nadal – że mimo

uregulowania zawartego w art. 76 § 1 k.p.a. rozwiązanie to rodzi wiele niejasności normatywnych. Brak legalnej definicji dokumentu urzędowego, a także nieprecyzyjne posłużenie się pojęciem „organu państwowego" w art. 76 § 1 k.p.a. są, zdaniem autorki, źródłem istotnych trudności interpretacyjnych. W efekcie nie zawsze w praktyce administracyjnej da się w sposób niebudzący wątpliwości ustalić, czy dany dokument korzysta z domniemania prawdziwości i wiarogodności, czy też – przeciwnie – powinien być traktowany jedynie jako dokument prywatny. Zagadnienie to ma znaczenie nie tylko teoretyczne, lecz także praktyczne, ponieważ kwalifikacja danego dokumentu determinuje jego wartość dowodową oraz zakres domniemania prawdziwości, którym dokument urzędowy jest objęty. Tym samym *implicite* wpływa ona na sytuację procesową stron postępowania oraz na kierunek rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Rozważania prowadzone w niniejszym rozdziale ukazują konsekwencje prawne tej niejednoznaczności. Z tego względu w pierwszej kolejności omówione zostaną trudności wynikające z redakcji przepisu art. 76 § 1 k.p.a. oraz konsekwencje przyznania bądź odmowy przyznania dokumentowi „statusu" dokumentu urzędowego. Następnie wskazane zostały wybrane przykłady normatywnych regulacji szczególnych, w których ustawodawca *expressis verbis* rozstrzyga, czy dany dokument ma walor dokumentu urzędowego. Przykłady te pokazują, że prawodawca w niektórych obszarach zdecydował się na jednoznaczne przesądzenie statusu określonych dokumentów. Tego rodzaju przepisy wzmacniają pewność prawa, eliminując ryzyko niejednolitej wykładni i dowolności w praktyce orzekania organów administracji publicznej.

Kolejna część rozważań poświęcona jest analizie dokumentów, których status prawny jest przedmiotem sporu.

Przedstawione zostały również relacje między dokumentem urzędowym a dokumentem publicznym w rozumieniu ustawy o dokumentach publicznych oraz omówiona została kwestia rozgraniczenia pojęcia „dokumentu urzędowego" i „materiału urzędowego" w prawie autorskim. W końcowej części podjęto próbę systematyzacji stanowisk doktryny i judykatury oraz wskazano kierunki możliwych rozwiązań *de lege ferenda*.

W niniejszym rozdziale dokonano również klasyfikacji dokumentów urzędowych, co jest uzasadnione ich niewątpliwą różnorodnością, która wymaga podjęcia próby odpowiedniego usystematyzowania. Zaproponowany przez autorkę podział dokumentów na określone kategorie (polskojęzyczne i obcojęzyczne,

oryginalne i wtórne oraz konstytutywne i narratywne) nie tylko ukazuje ich wielowymiarowość w praktyce stosowania prawa, lecz także przyczynia się do harmonizacji i systematyzacji tego pojęcia, nadając mu tym samym określone ramy (wyznaczone przez cele niniejszej dysertacji).

Analiza badanego tematu wymaga również od autorki „skonfrontowania" przepisów dotyczących dokumentu urzędowego w prawodawstwie polskim z regulacjami czeskimi oraz austriackimi. Wybór tych porządków prawnych nie jest przypadkowy i nawiązuje do podobieństwa systemów prawnych – polskiego i czeskiego – dla których wspólnym źródłem była *AVG* z 1925 r. Ponadto zarówno polski, jak i czeski model postępowania administracyjnego w znacznym stopniu opiera się na rozwiązaniach przyjmowanych w austriackiej nauce prawa administracyjnego (por. Kamiński, 2020, s. 21), co wynika z historycznych wpływów Austrii na rozwój prawodawstwa w Europie Środkowej (Auby, 2021, s. 7). To historyczne powiązanie stanowi podstawę do analizy przepisów dotyczących dokumentów urzędowych w ramach tych trzech porządków prawnych umożliwiając wskazanie zarówno podobieństw, jak i różnic w zakresie tych regulacji normatywnych. W tym celu autorka zastosowała metodę badawczą opartą na analizie prawno-porównawczej.

4.2. Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym w okresie międzywojennym

W rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnem (Dz. U. 1928 nr 36 poz. 341) (cyt. dalej jako: „r.p.a.") dokonano podziału dokumentów według źródła ich wytworzenia (przy tej jednak niewielkiej różnicy, że dokument urzędowy nazywany był wówczas „dokumentem publicznym"). Warto wskazać, że rozporządzenie operowało terminem „dokument prywatny". Zgodnie z art. 52 ust. 2 r.p.a., mianem dokumentu publicznego (obecnie „urzędowego") określano dokumenty „uznane za publiczne przez obowiązujące przepisy, albo wystawione przez władzę publiczną w granicach jej kompetencji, albo przez osobę zaufania publicznego". Dokumenty takie „wystawione w przepisanej formie stanowią zupełny dowód na to, co wedle nich urzędowo zostało stwierdzone, oświadczone lub zarządzone" (art. 52 ust. 1 r.p.a.). Z kolei „dokumenty prywatne, bądź podpisane przez wystawcę, bądź zaopatrzone znakiem ręcznym należycie uwierzytelnionym, stanowią zupełny dowód na to, że zawarte w nich oświadczenia

pochodzą od wystawcy" (art. 53 r.p.a.). W konsekwencji dokumenty publiczne – przy spełnieniu warunków normatywnych – objęte były domniemaniem prawdziwości i posiadały silniejszą moc dowodową niż dokumenty prywatne.

Warto przywołać w tym miejscu m.in. wyrok NTA z 18.09.1933, 1. rej. 7152/31, w świetle którego „protokół obrad komisji do spraw podatku przemysłowego stanowi jako dokument publiczny dowód zupełny co do wszystkich zaszłości odbytego posiedzenia, o ile pod względem formalnym nie budzi wątpliwości"[100]. Zapadł on, co prawa na gruncie art. 72 ustawy z 15.07.1925 o podatku przemysłowym (Dz. U. z 1925 r., poz. 550), niemniej wskazuje na kształtującą się praktykę orzeczniczą w zakresie kwalifikacji dokumentu jako urzędowego. Z kolei w wyroku z NTA z 20.09.1933 r., 1. rej. 5860/30, „przyrzeczenie sprzedaży nieruchomości [dokonywane jest w, przyp. K.S.] formie dokumentu prywatnego" (https://fbc.pionier.net.pl/publication/c48e30f688ef17bbc0b7, 2025). W wyroku z 10.12.1923 r., l. rej. 914/23, NTA podkreślił, że dowód z dokumentu ma pełną moc jedynie wtedy, gdy dokument ten ma charakter dokumentu publicznego spełniającego ustawowe wymogi formalne. W sprawie spadkowej Trybunał uznał, że skarżący powinien przedstawić dokument publiczny odpowiadający wymaganiom § 292 ust. 1 ówczesnego kodeksu postępowania cywilnego [Austriacki kodeks postępowania cywilnego z 1 sierpnia 1895 r. (Zivilprozessordnung), § 292 ust. 1, Jusline Österreich https://www.jusline.at/gesetz/zpo/paragraf/292?.com, 2025] w przeciwnym razie dokument nie korzysta z pełnej mocy dowodowej („Głos Prawa", Lwów 15.04.1923 r., cyfrowe zasoby Biblioteki Narodowej w Warszawie). Z kolei w wyroku z 23.04.1929 r., l. rej. 1499/27, NTA dokonał rozróżnienia, czy dany dokument należy traktować jako publiczny czy prywatny. Kryterium decydującym, zdaniem Trybunału, jest to, czy dokument został sporządzony przez organ władzy publicznej (lub instytucję publiczną) w granicach jego kompetencji (Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za rok 1929, s. 116 i n., cyfrowe zasoby Biblioteki Narodowej w Warszawie). W wyroku z 3.02.1934 r., l. rej. 10661/31, w sprawie dotyczącej opłat lokalnych NTA odniósł się do wartości dowodowej protokołu urzędowego. Trybunał stwierdził, że urzędowy protokół sporządzony przez organ administracji stanowi dokument publiczny i zgodnie z art. 52 r.p.a. ma moc zupełnego dowodu tego, co w nim

[100] Orzecznictwo Nr 1 Sądów Najwyższych w sprawach podatkowych i administracyjnych Miesięcznik, rok III, styczeń 1934, zdygitalizowane zasoby dostępne w: Federacja Bibliotek Cyfrowych, https://fbc.pionier.net.pl/publication/c48e30f688ef17bbc0b7 (dostęp: 29.09.2025 r.).

urzędowo stwierdzono" („Gazeta Urzędowa" Zarządu Miejskiego w Stoł. Król. mieście Krakowie z 30.09.1934 r., Nr 9, s. 238, cyfrowe zasoby Biblioteki Narodowej w Warszawie).

W pierwotnym brzmieniu Kodeksu postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r. (Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168) definicje z art. 52 i 53 r.p.a. zdecydowano się pominąć, zrywając jednocześnie „ze szczególnym traktowaniem dokumentów publicznych, jako szkodliwym – z punktu widzenia prawdy materialnej – „reliktem formalnej oceny dowodów" (Janowicz, 1976, s. 130-131). Kodeks przyjął zasadę równej mocy dowodowej wszystkich środków dowodowych, pomimo że w toku prac nad projektem Kodeksu sygnalizowano potrzebę uprzywilejowania pod względem mocy dowodowej dokumentów publicznych (Janowicz, 1976, s. 130-131). Odejście od podziału środków dowodowych na środki „silniejsze" oraz „słabsze", a tym samym brak przyznania dokumentom publicznym zwiększonej mocy dowodowej (Janowicz, 1976, s. 130-131) w nauce prawa było w przeważającej części negatywnie oceniane. Stanowisko w tej kwestii zajął m.in. B. Bogomilski, w opinii którego „z punktu widzenia ładu i porządku państwowego oraz potrzeb wynikających z normalnej współpracy organów administracji państwowej nie byłoby słuszne zwolnienie organu administracji od obowiązku respektowania dokumentu wystawionego przez inny organ administracji tego samego państwa, a postulat prawdy materialnej nie powinien w żadnym stopniu na tym ucierpieć, ponieważ przepisy wprowadzają dopuszczalność przeprowadzenia dowodu nieprawdziwości" (Bogomilski, 1977, s. 40 i n.). Praktyka traktowania dokumentów urzędowych jako pozbawionych wiążącej mocy dowodowej oraz żądanie dodatkowych dokumentów lub innych dowodów na potwierdzenie okoliczności stwierdzonych już w dokumencie urzędowym była niewątpliwie szkodliwa, zarówno ze względu na konieczność sprawnego wykonywania zadań administracji państwowej, jak i ze względu na zasadę pogłębiania zaufania obywateli do państwa (Janowicz, 1976, s. 131). W piśmiennictwie (Janowicz, 1976, s. 131) wskazywano też przypadki, w których ten sam dokument w postępowaniu administracyjnym bywał niekiedy traktowany jak dokument prywatny, podczas gdy w postępowaniu sądowym zachowywał moc dokumentu publicznego (urzędowego). Taki stan rzeczy prowadził to do zauważalnej niespójności interpretacyjnej.

4.3.Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym po uchwaleniu Kodeksu postępowania administracyjnego

Poprzednio opisywany stan rzeczy uległ modyfikacji dopiero po upływie 20 lat od uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy o dokumentach urzędowych wprowadzono do postępowania administracyjnego na mocy ustawą z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.). W nowej numeracji przepisy dotyczące dokumentu urzędowego zawarto w art. 76 k.p.a. Wzorem Kodeksu postępowania cywilnego zastąpiono pojęcie „dokumentu publicznego", jakim posługiwało się r.p.a. Znaczącej modyfikacji uległa poprzednio występująca zasada równej mocy środków dowodowych (Janowicz, 1976, s. 112 i n.). Według nowego art. 76 § 1 k.p.a. „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". Zgodnie z art. 76 § 2 „przepis § 1 stosuje się odpowiednio do dokumentów urzędowych sporządzonych przez organy innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych w zakresie poruczonych im z mocy prawa spraw wymienionych w art. 1 § 2 (art. 76 § 2 k.p.a.)". Jednocześnie „przepisy § 1 i 2 nie wyłączają możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach" (art. 76 § 3 k.p.a.)", o czym stanowi art. 76 § 3 k.p.a. Wskutek tej nowelizacji, obecna treść art. 76 k.p.a. nawiązuje do treści art. 52 r.p.a., z tym, że pojęcie dokumentu publicznego zastąpiono pojęciem dokumentu urzędowego, któremu przyznano zwiększoną moc dowodową. Rozszerzono także moc dowodową dokumentów urzędowych na dokumenty sporządzane przez organy jednostek organizacyjnych lub podmioty wymienione w art. 1 pkt 1 i 4 k.p.a., w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych. Nowelizacja z 1980 r. nie odnosiła się natomiast do dokumentów prywatnych i stan ten utrzymuje się do dziś.

4.4.Definicyjne i legislacyjne wątpliwości regulacji dokumentu urzędowego w art. 76 § 1 k.p.a.

Podobnie jak na gruncie *AVG*, a także czeskiej ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z 24.06.2004 r., *Správní řád* cyt. dalej jako: „*SpR*" (Zákon č. 500/2004 Sb), także k.p.a. nie zawiera definicji legalnej „dokumentu urzędowego. W

ocenie autorki – w odniesieniu do polskiej kodyfikacji – powoduje to swego rodzaju lukę normatywną. Niewątpliwie w procesie stosowania przepisów Kodeksu najistotniejszy dla próby osiągnięcia przewidywalności jego rezultatów jest nie budzący wątpliwości język prawny, który powinien być podstawą dla dobrej komunikacji między organem a stroną lub uczestnikiem postępowania administracyjnego (Halasz, 2017, s. 11). Zgodność w komunikacji zostaje osiągnięta wówczas, gdy dochodzi do zgodnej interpretacji pojęć (Halasz, 2017, s. 11). Wspomniana zgodność może zostać osiągnięta także wówczas, gdy organy administracji publicznej jednolicie interpretują znaczenie określeń ustawowych. Bez takiej zgodności zdecydowanie trudno jest utrzymać przewidywalność rezultatów stosowania przepisów przez organy administracji publicznej, które – rozstrzygając sprawy administracyjne – powinny w pełni urzeczywistniać postulat pewności prawa (podobnie o postępowaniu podatkowym pisze Filipczyk, 2013, s. 63, cyt. za: Halasz, 2017, s. 113). Analiza przeprowadzona w niniejszej rozprawie wskazuje już na tym etapie, że dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym stanowi pojęcie prawnicze o szerokim zakresie znaczeniowym, które nierzadko nastręcza trudności interpretacyjne. Kodeks postępowania administracyjnego *expressis verbis* odnosi się w głównej mierze wyłącznie do wartości dowodowej dokumentu urzędowego, pomijając jego definicję. Na podstawie literalnego brzmienia 76 § 1 k.p.a. można sformułować wniosek, że dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym to: (a) dokument sporządzony w przepisanej formie, (b) przez powołany do tego organ państwowy (c) w jego zakresie działania. Zdaniem autorki, przytoczone brzmienie przepisu skłania do sformułowania istotnych uwag interpretacyjnych.

Przede wszystkim w ocenie autorki, redakcja art. 76 § 1 k.p.a. pozostaje w sprzeczności z zasadami prawidłowej legislacji. Podając argumenty przemawiające za takim poglądem należy przede wszystkim wskazać na sformułowanie: „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania", które *prima facie* sugerować może, że w obrocie prawnym istnieją również dokumenty urzędowe, które zostały sporządzone w nieprzepisanej formie oraz przez niepowołane do tego organy państwowe poza ich zakresem działania. Wnioskując *a priori*, takie dokumenty nie mogłyby wówczas korzystać z ochrony prawnej przewidzianej w drugiej części cytowanego przepisu i nie będą stanowić dowodu tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Natomiast dokument urzędowy, który nie został sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy

państwowe w ich zakresie działania, nie jest dokumentem urzędowym, lecz dokumentem prywatnym. W związku z tym zasadne wydaje się, aby w kolejnym zdaniu przepisu art. 76 § 1 k.p.a. doprecyzowano, że dokumenty niespełniające powyższych kryteriów mają charakter dokumentów prywatnych (por. uwagi na ten temat: Suwaj, 2005, s. 51). Nie sposób również pominąć, że art. 76 § 1 ujawnia błąd tautologii (*idem per idem*), tj. dokument urzędowy jest niejako definiowany przez to, że stwierdza coś w sposób urzędowy, a jednocześnie Kodeks nie precyzuje, co oznacza zwrot „urzędowo stwierdzone". W efekcie pojęcie „urzędowości" zostało zdefiniowane za pomocą pojęcia je definiującego, co uznać należy za istotny błąd logiczny.

Wymóg formułowania przepisów prawa w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także zgodny z zasadami logiki, wynika z art. 2 Konstytucji RP (wyrok TK z 21.03.2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, cyt. za: Bartoszewicz, 2018, s. 355; zob. również: wyrok TK z 29.10.2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83; wyrok TK z 3.12.2009 r., Kp 8/09, OTK-A 2009, nr 11, poz. 164), jednakże trudno uznać, aby zasada ta została zachowana w przypadku komentowanej regulacji. W § 151 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) określono sposób definiowania określenia, z którego wynika, że: „definicję formułuje się tak, aby wskazywała w sposób niebudzący wątpliwości, że odnosi się do znaczenia określeń, w szczególności nadaje się jej postać: »Określenie 'a' oznacza b« albo »Określenie 'a' znaczy tyle co wyrażenie 'b'«." W przypadku omawianej definicji trudno uznać, aby spełniała ona wymagania określone w tym przepisie.

Niewątpliwie usunięcie wskazanego błędu logicznego pozwoliłoby zachować pełen sens art. 76 § 1 k.p.a. w brzmieniu zaproponowanym przez autorkę: Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania, stanowią dowód określonych faktów lub zdarzeń mających znaczenie prawne. Dokumenty niespełniające powyższych wymogów stanowią jedynie dowód tego, że podmiot będący jego wystawcą złożył oświadczenie zawarte w dokumencie (Kęska-Leszyński, 2021, s. 1194). Jednocześnie, wobec braku definicji legalnej, a także rozbieżności prezentowanych w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym, zasadne wydaje się wprowadzenie do art. 5 k.p.a. definicji „organu państwowego", co pozwoliłoby na eliminację pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych. Autorka, mając świadomość, że Kodeks postępowania administracyjnego stanowi istotne osiągnięcie polskiego systemu prawnego i jako taki

powinien podlegać jedynie starannie przemyślanym zmianom (por. na temat modernizacji niektórych rozwiązań normatywnych przyjętych w k.p.a.: Kamiński, 2020, s. 21), proponuje rozważyć – jeśli nie wprowadzenie nowej definicji do katalogu pojęć zawartego w art. 5 k.p.a. – to przynajmniej modyfikacji tego katalogu w sposób eliminujący wszelkie niejasności co do zakresu tego pojęcia oraz podmiotów, które należy do niego zaliczyć. Odwołując się ponownie do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", w którym określono podstawowe zasady konstruowania definicji legalnych, należy przywołać jeszcze § 146, zgodnie, z którym formułuje się definicję danego wyrażenia m. in. jeżeli dane określenie jest wieloznaczne, nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości. W ocenie autorki niewątpliwe w rozpatrywanym przypadku takie okoliczności występują.

4.5.Dokument urzędowy w praktyce orzeczniczej i w świetle regulacji szczególnych

Brak właściwie sformułowanego zwrotu objaśniającego (*definiens*) w art. 76 § 1 k.p.a. oraz niedookreśloność terminu „organ państwowy" może wywoływać trudności we właściwej interpretacji pojęcia dokumentu urzędowego, a co za tym idzie, prowadzić do nieuprawnionego przyznania dokumentowi waloru dokumentu urzędowego albo odwrotnie – nieuprawnionego odebrania dokumentowi urzędowemu jego szczególnej mocy, o której mowa w tym przepisie. Właściwa ocena wartości dowodowej danego dokumentu jest zatem bardzo istotna, gdyż od tej kwalifikacji zależy czy dokument będzie korzystał ze zwiększonej mocy dowodowej. Prawdziwość oraz zgodność z prawdą oświadczenia organu nie może budzić wątpliwości (por. Fundowicz, 2010, s. 177). Jeżeli zatem organ korzystający z dokumentu jako dowodu w sprawie administracyjnej nie będzie wnosił zastrzeżeń co do tego, że dokument ten został wydany w przepisanej formie przez właściwy organ, jego treść odpowiada rzeczywistości oraz nie została zmieniona od momentu wydania dokumentu, to wówczas – zgodnie z zasadą domniemania prawdziwości – dokument ten będzie stanowił środek dowodowy w sprawie. Będzie on ponadto korzystał ze wzmocnionej mocy dowodowej, o której mowa w art. 76 § 1 k.p.a. (Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 349 i n.). Odmowa przyznania dokumentowi mocy urzędowej oznacza, że w toku postępowania dowodowego zostanie on potraktowany jako dokument prywatny.

Dokumenty tego rodzaju – w przeciwieństwie do dokumentów urzędowych – podlegają zasadniczo swobodnej ocenie dowodów (Rypina, 2022, s. 143 i n.).

W niektórych sytuacjach przepisy prawa *explicite* rozstrzygają, którym dokumentom należy przyznać walor dokumentu urzędowego, a którym nie. Takie rozwiązanie z perspektywy pewności prawa jest najbardziej pożądane, gdyż całkowicie eliminuje ryzyko rozbieżności interpretacyjnych. Z sytuacją taką mamy do czynienia m.in. w art. 93 § 1 ustawy z 16.09.1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2024 r. poz. 593). Z jego treści wynika, że: „z czynności lustracyjnych lustrator sporządza protokół, który składa radzie i zarządowi spółdzielni. Protokół sporządzony przez lustratora ma moc dokumentu urzędowego". Na inny przykład wskazuje art. 130 ust. 5 *in fine* ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, dalej cyt. jako: „p.a.s.c."., (Dz. U. z 2023 r. poz. 1378), który stanowi, że: „fotokopia aktu stanu cywilnego nie ma mocy dokumentu urzędowego". Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w wielu innych aktach normatywnych, do których należą m.in.:

- ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe, cyt. dalej jako: „pr. poczt" (Dz. U. z 2025 r. poz. 336 ze zm.), gdzie w art. 17 wskazano, że: „potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez operatora wyznaczonego oraz wydruk potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego pobrane samodzielnie z systemu teleinformatycznego operatora wyznaczonego służącego do nadawania rejestrowanych przesyłek pocztowych lub przekazów pocztowych mają moc dokumentów urzędowych";
- ustawa z 6.12.1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. z 2018 r. poz. 2017), zgodnie z art. 42 ust. 3 „odpisy i zaświadczenia wydane w formie papierowej przez centralną informację o zastawach rejestrowych mają moc dokumentów urzędowych";
- ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe w art. 95 ust. 1 stanowi, że: „księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i mogą stanowić podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych";

- zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z 24.06.1983 r. o społecznej inspekcji pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 567), „zakład pracy jest zobowiązany założyć zakładową księgę zaleceń i uwag oraz oddziałowe (wydziałowe) księgi uwag, przeznaczone do zapisów społecznych inspektorów pracy", ust. 3 cyt. przepisu stanowi, że: „zapisy w księgach, o których mowa w ust. 1, mają moc dokumentów urzędowych w postępowaniu przed organami państwowymi";
- art. 39b ust. 1 ustawy z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 18 ze zm.), który stwierdza, że: „statek posiada dziennik pokładowy", a „z chwilą dokonania pierwszego wpisu dziennik pokładowy nabiera mocy dokumentu urzędowego" (art. 39b ust.6);
- art. 11 ustawy z 12.07.2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1221), oznacza termin wydania z urzędu zaświadczenia o wpisie do rejestru PT (przedsiębiorców telekomunikacyjnych) albo rejestru JST (jednostek samorządu terytorialnego wykonujących działalność w zakresie telekomunikacji). „Zaświadczenie mające moc dokumentu urzędowego wydaje się w postaci elektronicznej […]";
- ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz.1034); zgodnie z art. 194 ust. 1 tego aktu: „Księgi rachunkowe funduszu wierzytelności, wyciągi z tych ksiąg podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych funduszu oraz wszelkie wystawione w ten sposób oświadczenia zawierające zobowiązania, zwolnienie z zobowiązań, zrzeczenie się praw lub pokwitowanie odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych oraz stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i rejestrach publicznych";
- ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie, gdzie w art. 2 § 2 *explicite* przyznano czynnościom notarialnym dokonanym przez notariusza zgodnie z prawem charakter dokumentu urzędowego;
- zgodnie z ustawą z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (cyt. dalej jako: „u.k.w.") na podstawie art. 36^4 „odpisy ksiąg wieczystych, wyciągi z ksiąg wieczystych oraz zaświadczenia o zamknięciu ksiąg wieczystych wydane przez Centralną Informację mają moc dokumentów wydawanych przez sąd (art. 364 ust.

3 u.k.w.). Oznacza to, że mają one moc dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 244 k.p.c." (Gniewek, Szereda, 2024, teza C)[101];

- ustawa z 20.08.1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 869 ze zm.), cyt. dalej jako: „u. KRS" – na podstawie art. 4 ust. 3 upoważnia Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego do wydawania odpisów, wyciągów i zaświadczeń oraz udzielanie informacji z KRS, które mają moc dokumentów urzędowych, jeżeli zostały wydane w postaci papierowej lub elektronicznej. Taką samą moc przyznaje się samodzielnie pobranym wydrukom komputerowym aktualnych i pełnych informacji o podmiotach wpisanych do tego rejestru (art. 4 ust. 4aa u. KRS) (Zamojski, 2023, teza 6)[102];
- ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w art. 50 ust. 4a-4h zawiera regulacje dotyczące nadania zaświadczeniom oraz wydrukom z konta ubezpieczonego i płatnika mocy dokumentów urzędowych (por. Antonów, Gębicka, Wichrowski, Wojtasiak, 2024, teza 12).

Orzecznictwo sądowe niejednokrotnie wskazywało na trudności w jednoznacznym rozgraniczeniu dokumentów urzędowych i tych, którym nie można przypisać takiego charakteru. Do katalogu dokumentów, które bezspornie zostały zakwalifikowane przez orzecznictwo jako dokumenty urzędowe, należą w szczególności:

- akt notarialny (tak m.in. wyrok NSA z 19.05.2021 r., I OSK 3195/18, LEX nr 3206330; wyrok SN z 9.08.2019 r., II CSK 341/18, OSNC-ZD 2021, nr 1, poz. 2),

[101] Autor odwołał się do art. 244 k.p.c., jednak analogicznie należy przyjąć, że dokumenty te posiadają moc dokumentów urzędowych również w rozumieniu art. 76 k.p.a. Przy założeniu definicji organu państwowego przyjętej przez autorkę, obejmującej również organy władzy sądowniczej.

[102] Analogicznej mocy dowodowej nie przyznano natomiast zaświadczeniom o wpisie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, dalej cyt. jako „CEIDG", o których mowa w art. 46 ustawy z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2022 r. poz. 541 ze zm.), dalej cyt. jako: „u. CEIDG". „Takiej mocy nie nadaje mu ustawodawca natomiast NSA nadaje nowej ewidencji (zaświadczeniom o wpisie – KS) szczególne znaczenie, uznając, że funkcjonuje w szczególności w tym celu, aby możliwe było wiarygodne ustalenie zamkniętego katalogu przedsiębiorców. CEIDG, zdaniem NSA, została zorganizowana w celach dowodowych i korzysta z domniemania prawdziwości jak każdy inny dokument urzędowy, o którym mowa w art. 76 […]. Domniemanie prawdziwości wpisów do CEIDG może być obalone przekonującymi dowodami. W takim jednak przypadku ciężar dowodu spada na osobę, która chce obalić domniemanie, a nie wystarcza samo tylko zaprzeczanie zapisom korzystającym z domniemania prawdziwości". Zob. m.in. wyrok NSA z 9.03.2011 r., II OSK 2240/10, LEX nr 1080219; wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.12.2010 r., II SA/Bd 1247/10, LEX nr 751989; wyrok WSA w Bydgoszczy z 14.12.2010 r., II SA/Bd 1258/10, LEX nr 751998. Szerzej na ten temat: Komierzyńska-Orlińska, 2019, teza 6.

  - wyrok sądowy (wyrok SN z 20.02.2020 r., IV CSK 538/18, OSNC-ZD 2021, nr 4, poz. 33; postanowienie SN z 25.06.2020 r., I PK 171/19, LEX nr 3062790),
  - dokumenty publiczne tj. dowód osobisty[103], dokument paszportowy[104],
  - dyplom ukończenia studiów (wyrok NSA z 20.11.2019 r., I OSK 4342/18, LEX nr 2758893; wyrok NSA z 13.05.2025 r., I OSK 1370/24, LEX nr 3863625);
- dowód rejestracyjny samochodu (Bartosiewicz, Kubacki, 2002, s. 22), odpisy aktów stanu cywilnego (wyrok WSA w Białymstoku z 28.12.2011 r., II SA/Bk 607/11, LEX nr 1120000), książeczka wojskowa (wyrok WSA w Warszawie z 02.04.2004 r., V SA 4259/03, LEX nr 158943), legitymacja służbowa (wyrok NSA z 06.12.2023 r., III OSK 3070/21, LEX nr 3659710)[105],
- pocztowy dowód nadania przesyłki (postanowienie NSA z 09.11.2012 r., II GSK 1648/12, LEX nr 1248411 oraz z 07.06.2011 r., II OSK 1037/11, LEX nr 1083493; wyrok NSA z 12.12.2008 r., II GSK 555/08, LEX nr 526569),
- świadectwo homologacji pojazdu (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.11.2009 r., I SA/Go 475/09, LEX nr 549778),
- protokół kontroli drogowej (wyrok NSA z 07.12.2010 r., II GSK 1062/09, LEX nr 746054; wyrok NSA z 17.06.2008 r., II GSK 89/08, LEX nr 1212517),
- operat sporządzony przez uprawnionego geodetę (wyrok NSA z 5.04.2012 r., II OSK 2399/10, LEX nr 1251938; wyrok NSA z 11.10.2006 r., I OSK 1331/05, LEX nr 289251),
- decyzja administracyjna (wyrok WSA w Warszawie z 22.09.2010 r., IV SA/Wa 1255/10, LEX nr 758722),
- orzeczenie lekarskie (postanowienie WSA w Rzeszowie z 11.02.2010 r., II SAB/Rz 2/10, LEX nr 622004; wyrok NSA z 26.06.2013 r., I OSK 395/12, LEX nr 1557338. Zob. również: wyrok NSA z 26.06.2013 r., I OSK 395/12, LEX nr 1557338),

[103] Dowód osobisty jest dokumentem urzędowym w rozumieniu prawa procesowego, dodatkowo – na gruncie administracyjnego prawa materialnego – jest dokumentem publicznym, w świetle art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o dokumentach publicznych.

[104] Zob. https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/sprawy-obywatelskie/informacje-paszportowe/13432,Informacje-o-ksiazeczce-paszportowej.html (dostęp: 3.07.2025 r.). Paszport nie jest natomiast dokumentem urzędowym w zakresie potwierdzenia faktu czasowego pobytu jego posiadacza za granicą. Por. też wyrok SN z 6.04.2001 r., III RN 85/00, OSNP 2001/24, poz. 702.

[105] Zob. również: wyrok WSA we Wrocławiu z 16.04.2024 r., IV SAB/Wr 6/24, LEX nr 3713779. W orzeczeniu tym podniesiono, że choć legitymacja sędziego jest dokumentem publicznym, to WSA uznał, iż nie jest ona dokumentem urzędowym w sensie prawnym art. 76 k.p.a., co stanowi ciekawy przykład w dyskusji o statusie dokumentów zawodowych.

- orzeczenie o stopniu niepełnosprawności (wyrok NSA z 26.06.2013 r., I OSK 395/12, LEX nr 1557338),
- ewidencja gruntów i budynków (wyrok WSA w Poznaniu z 7.05.2009 r., III SA/Po 435/08, LEX nr 551949; wyrok WSA w Łodzi z 25.04.2008 r., II SA/Łd 189/08, LEX nr 510329),
- zaświadczenie (wyrok WSA w Warszawie z 19.07.2006 r., I SA/Wa 2276/05, LEX nr 258371; wyrok NSA z 13.12.2013 r., II OSK 1789/12, LEX nr 1530674; wyrok NSA z 13.12.2013 r., II OSK 1789/12, LEX nr 1530674),

i wiele innych.

Do katalogu dokumentów, których status prawny jest przedmiotem rozbieżnych interpretacji w doktrynie i orzecznictwie, należy zaliczyć m.in. dziennik budowy. W licznych orzeczeniach sądy potwierdzają urzędowy charakter dziennika budowy (zob. Mróz, *Dziennik budowy nie jest dokumentem urzędowym*, https://pl.linkedin.com/pulse/dziennik-budowy-nie-jest-dokumentem-urzędowym-łukasz-mróz, 2025). Według pierwszego poglądu, „zgodnie z art. 45 ust. 1 prawa budowlanego dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i jest wydawany odpłatnie przez właściwy organ […]" (wyrok SA w Warszawie z 10.07.2014 r., I ACa 86/14, LEX nr 1499065; zob. również: wyrok SA w Białymstoku z 26.08.2016 r., I ACa 265/16, LEX nr 2115452; wyrok SA w Krakowie z 13.03.2013 r., I ACa 119/13, LEX nr 1438001). Zgodnie z drugim poglądem, sądy sprzeciwiają się nadaniu dziennikowi budowy waloru dokumentu urzędowego, wskazując na następujące okoliczności: „Dziennik budowy pozbawiony jest cech dokumentu urzędowego, nie tylko w rozumieniu art. 244 k.p.c. czy art. 76 § 1 k.p.a., ale także jako posiadającego moc takiego dokumentu. Wpisów w nim dokonują, co do zasady, podmioty, które nie wykonują zadań z zakresu administracji publicznej. Wpisy pracowników organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na budowie również nie mogą być traktowane jako dokument urzędowy. Także jednoznacznie określona rola tych wpisów – jako ściśle związana z prowadzoną kontrolą – determinuje to, że same wpisy osób kontrolujących wykonujących czynności w imieniu organów nie mogą być traktowane jako dokument urzędowy, o jakim mowa w art. 76 k.p.a." (wyrok SA w Warszawie z 10.07.2014 r., I ACa 86/14, LEX nr 1499065; zob. również: wyrok SA w Białymstoku z 26.08.2016 r., I ACa 265/16, LEX nr 2115452; wyrok SA w Krakowie z 13.03.2013 r., I ACa 119/13,

LEX nr 1438001). „[...] Zawarte w art. 45 ust. 1 prawa budowlanego sformułowanie, że jest to „dokument urzędowy" budzi zastrzeżenia skoro poza tym, że formularz tego dokumentu wydawany jest inwestorowi przez właściwy organ za odpłatnością, nie ma on nic więcej wspólnego z „urzędowością". „[...] Dziennik budowy wskazany w art. 45 ust. 1 prawa budowlanego, co do zasady nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 244 k.p.c. (76 k.p.a.), nie korzysta również z mocy dowodowej takiego dokumentu. Urzędowy charakter dziennika budowy przejawia się tylko w tym, że właściwy organ wydaje inwestorowi odpowiednio przygotowany i sformalizowany wzorzec tego dokumentu, który jest wypełniany treścią w toku procesu budowlanego" (wyrok SN z 18.02.2015 r., I CSK 107/14, LEX nr 1677052; wyrok NSA z 26.11.2018 r., II FSK 2271/18, LEX nr 2635806). Jak wskazuje powyższe, charakter prawny dziennika budowy budzi wątpliwości w orzecznictwie. Przeważa pogląd, że ma on status dokumentu urzędowego, a dokonane w nim wpisy korzystają z domniemania zgodności z rzeczywistością (Partyk, 2015), choć coraz częściej wskazuje się, iż stanowi on dokument prywatny (wyrok SA w Katowicach z 13.05.2017 r., I ACa 30/17, LEX nr 2310571). Autorka opowiada się za koncepcją pośrednią, zgodnie z którą dziennik budowy ma charakter dokumentu urzędowego wyłącznie w zakresie wpisów dokonywanych przez organy administracji publicznej (np. organy architektoniczno-budowlane, nadzoru budowlanego, inspekcję sanitarną, czy konserwatora zabytków) (por. Majchrzak, 2015, s. 151; zob. również: Knoppek, 2018, s. 242-246), natomiast w pozostałym zakresie powinien być traktowany jako dokument prywatny (por. Majchrzak, 2015, s. 154).

Interesującym – z punktu widzenia problematyki dokumentów urzędowych – jest również status prawny świadectwa pracy. W orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że świadectwo pracy nie jest dokumentem urzędowym, lecz dokumentem prywatnym, również jeżeli wydane zostaje przez organ administracji publicznej (wyrok SN z 20.02.1991 r., I PR 422/90, LEX nr 14682). Jak bowiem już wskazano, dokumentem urzędowym jest dokument sporządzony przez organ w zakresie jego działania, a nie w zakresie stosunków cywilnoprawnych lub stosunków pracy (wyrok SN z 20.02.1991 r., I PR 422/90, LEX nr 14682). Odstępstwo od tej zasady zachodzi natomiast w odniesieniu do osób pełniących służbę na podstawie administracyjnego stosunku służbowego, do którego nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu pracy. W takich wypadkach nie wystawia się świadectwa pracy, lecz świadectwo służby, które jest rodzajem zaświadczenia administracyjnego, a zatem dokumentem urzędowym (wyrok

NSA z 20.10.2010 r., I OSK 616/10, LEX nr 745274; wyrok WSA w Szczecinie z 27.09.2006 r., II SA/Sz 743/06, LEX nr 901914, cyt. za: Partyk, *Charakter*…, 2017). Przykładowo, wspomniane wyżej odstępstwo dotyczyć będzie stosunku służbowego strażaka Państwowej Straży Pożarnej, który jest administracyjnym stosunkiem służbowym uregulowanym w pełni w ustawie z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1443 ze zm.). Ustawa ta nie zawiera odesłań do kodeksu pracy w sprawach pozostających poza zakresem jej regulacji. „W konsekwencji tego, w razie rozwiązania stosunku pracy, w sprawach stosunku służbowego strażaka podstawą do wydania świadectwa służby nie może być art. 97 k.p., może natomiast być nim art. 217 k.p.a., dotyczący zaświadczeń. Stosownie do art. 217 k.p.a. świadectwo służby strażaka Państwowej Straży Pożarnej stanowi urzędowe potwierdzenie faktów i stanu prawnego stanowiących treść decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy, a także innych faktów istotnych dla interesu prawnego zwolnionego" (postanowienie NSA w Warszawie z 29.01.1993 r., II SA 2468/92, LEX nr 10446, cyt. za: Partyk, *Charakter*…, 2017) (postanowienie NSA w Warszawie z 29.01.1993 r., II SA 2468/92, LEX nr 10446, cyt. za: Partyk, *Charakter*…, 2017). Podsumowując, aktualne orzecznictwo w omawianym zakresie jest jednoznaczne – wystawione przez pracodawcę świadectwo pracy nie jest dokumentem urzędowym (wyrok SN z 4.07.2019 r., III UK 184/18, LEX nr 2691617). Należy jednak uwzględnić jeden wyjątek przy wspomnianej wyżej regule, a mianowicie, że wystawiane funkcjonariuszom „mundurowym" świadectwo służby, stanowi dokument urzędowy i objęte jest domniemaniem prawdziwości treści w tym dokumencie zawartej (Partyk, *Charakter*…, 2017).

W orzecznictwie niejednolita pozostaje ocena statusu prawnego zaświadczenia lekarskiego. Powołując się na stanowisko SN w wyroku z 13.01.1999 r. (OSNP 2000, nr 9, poz. 358): „zaświadczenie o stanie zdrowia, wystawiane przez lekarza prowadzącego leczenie lub kierującego pacjenta na badania lekarskie w celach emerytalno-rentowych, nie stanowi dokumentu urzędowego. Lekarz ten, jako osoba niebędąca organem państwowym, sporządza zaświadczenia, które mają charakter dokumentów prywatnych. W konsekwencji ich moc dowodowa ogranicza się do przyjęcia, że osoba podpisująca dokument złożyła oświadczenie zawarte w jego treści, zgodnie z art. 245 k.p.c.". Zaświadczenie takie „wyraża jedynie opinię lekarza wystawiającego skierowanie, która nie jest wiążąca ani dla organu rentowego ani dla biegłych sądowych lub sądu orzekającego o świadczenie uwarunkowane inwalidztwem" (wyrok SN z 13.01.1999 r., II UKN 411/98, OSNP 2000, nr 9, poz. 358). W obrocie

prawnym funkcjonują również wyroki, które kwalifikują zaświadczenie lekarskie jako dokument urzędowy (postanowienie SN z 12.02.2019 r., II PK 12/18, LEX nr 2619187; wyrok NSA z 14.03.2013 r., I FSK 605/12, LEX nr 1302733; postanowienie NSA z 25.11.2013 r., II FZ 968/13, LEX nr 1394966).

Dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. lub art. 244 § 1 i 2 k.p.c., nie jest natomiast – nawet jeżeli została sporządzona przez przedsiębiorstwo państwowe – umowa o pracę (wyrok SN z 4.07.2019 r., III UK 184/18, Legalis nr 1969023). Z orzecznictwa administracyjnego wynika również, że dokumentem urzędowym nie są akta sprawy (wyrok NSA z 5.12.2001r., II SA 155/01, OSP 2002/6, poz. 78)[106].

Należy też wyjaśnić, czy dokumentami urzędowymi są akty urzędowe wydawane przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 144 Konstytucji RP[107]. Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco. Konstytucja RP przewiduje cztery rodzaje aktów urzędowych „głowy państwa". Są to: rozporządzenia, zarządzenia oraz postanowienia, jak również – wydawane na podstawie art. 234 Konstytucji RP – rozporządzenia z mocą ustawy. Choć postanowienia wydawane przez Prezydenta mogą wykazywać pewne podobieństwo do decyzji administracyjnych, to z uwagi na jego ustrojową pozycję należy uznać, że Prezydent nie jest organem administracji publicznej[108]. W konsekwencji brakuje elementu podmiotowego, który mógłby prowadzić do uznania postanowienia Prezydenta RP za dokument urzędowy (Czarny, 2023, teza 3-4). Wszystkie ww. rodzaje dokumentów są aktami normatywnymi i stanowią odrębny od dokumentów urzędowych byt. Taką tezę można wyprowadzić pośrednio z ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, cyt. dalej jako: „pr. aut." (Dz. U. z 2025 r. poz. 24 ze zm.). W art. 4 pkt. 2 tejże ustawy wskazuje się, że: „nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego m.in. akty normatywne lub ich urzędowe projekty, a także urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole". Przepis ten został zredagowany poprzez podzielenie na cztery zasadnicze kategorie. Ustawodawca w odrębnych kategoriach ujął akty normatywne oraz dokumenty urzędowe, co powinno przesądzać o wyłączeniu z kategorii dokumentów urzędowych – aktów normatywnych[109].

[106] „Dokument urzędowy ma charakter ściśle zindywidualizowany, dlatego nie można uznać, że np. całe akta sprawy administracyjnej stanowią dokument urzędowy. W aktach tych mogą być oczywiście zawarte poszczególne dokumenty". Zob. Federczyk, 2018, s. 147.
[107] Szerzej na temat aktów urzędowych: M. Kamiński, *Granice*…, 2023, s. 120 i n.
[108] Szerzej pozycję ustrojową Prezydenta RP opisano w Rozdziale 3.
[109] Do podobnego wniosku doszedł K. Knoppek. W ocenie tego autora: „Za dokument urzędowy nie można natomiast uznać ustaw i innych aktów normatywnych. Co prawda akty normatywne (akty prawne)

Zatrzymując się przy przepisach ustawy o prawie autorskim, należy rozstrzygnąć, czy można postawić znak równoważności między materiałem urzędowym, o którym mowa w art. 4 pkt 2 tej ustawy, a dokumentem urzędowym. Skoro ustawodawca rozróżnił te pojęcia to rzecz jasna nie są one tożsame. Niewątpliwie pojęcia „dokument urzędowy" i „materiał urzędowy" wymagają ściślejszego rozgraniczenia. O ile znaczenie „dokumentu urzędowego" – w świetle prowadzonych rozważań – można uznać za stosunkowo klarowne i jednoznacznie określone, to pojęcie „materiałów urzędowych" jest bardzo pojemne przez co może budzić wątpliwości interpretacyjne (wyrok SN z 26.09.2001 r., IV CKN 458/00, LEX nr 52711). Jak podaje M. Grzybowski, znaczenie pojęcia „materiałów urzędowych" najlepiej ustalić poprzez odwołanie się do orzeczeń sądowych. Ustalenie cech wspólnych materiałów uznanych w orzecznictwie za „materiały urzędowe" pozwala przybliżyć znaczenie tego pojęcia (Grzybowski, 2022, s. 211).

W wyroku z 21.11.1996 r., sygn. I SA/Kr 829/96 (LEX nr 28932), NSA uznał, że formuła „materiały urzędowe" charakteryzuje się stosunkowo szerokim zakresem znaczeniowym (podobnie SN w wyroku z 26.09.2001 r., IV CKN 458/00, LEX nr 52711). Jest ona bowiem zdolna pomieścić wszystko co nie będąc dokumentem jest urzędowe. Sąd założył zbieżność pojęć „dokumentu" i „materiału". Zarazem przypisał dokumentom odrębność wyznaczoną przez znaczenie tego pojęcia w innych aktach normatywnych. Materiał może natomiast uzyskać walor „urzędowości" wówczas, gdy pochodzi od urzędu, dotyczy sprawy urzędowej lub powstał „w rezultacie procedury urzędowej" (por. wyrok NSA z 21.11.1996 r., sygn. I SA/Kr 829/96, LEX nr 28932). W ocenie sądu już samo ziszczenie się jednej z trzech przesłanek otwiera drogę do uznania danego materiału za „materiał urzędowy" (por. wyrok NSA z 21.11.1996 r., sygn. I SA/Kr 829/96, LEX nr 28932). Zasadne rozróżnienie dokumentu urzędowego od materiału urzędowego wybrzmiało też w postanowieniu NSA z 21.12.2010 r., sygn. I OSK 1975/10 (LEX nr 844779). W ocenie NSA materiał urzędowy, w przeciwieństwie do dokumentu urzędowego, pozbawiony jest cechy oficjalności. Cecha oficjalności wpisuje się *ex definitione* w dokument urzędowy, który powstaje w ramach

formalnie odpowiadają wymogom stawianym dokumentom urzędowym w art. 244 § 1 k.p.c., ale nie mogą stanowić środka dowodowego, a ich przedmiotem nie są fakty. Sąd nie zapoznaje się z treścią ustawy ani poprzez dowód z dokumentu, ani poprzez jakikolwiek inny środek dowodowy, lecz w drodze czynności własnych sędziego stanowiących jego przygotowanie do czynności orzeczniczych w sprawie. Sąd zatem poznaje treść przepisów prawnych na drodze pozaprocesowej. Ponadto celem badania treści ustawy lub innego aktu prawnego nie jest poznanie istotnych dla sprawy faktów, ale zapoznanie się z wolą ustawodawcy w celu jej zastosowania w konkretnej sprawie cywilnej". Zob. Knoppek, 2016, teza 6.

wykonywania kompetencji organu, w związku z załatwieniem konkretnej sprawy. Natomiast materiał urzędowy nie posiada tej właściwości immanentnie, nabywa ją dopiero wówczas, gdy organ faktycznie posłuży się nim przy załatwieniu sprawy.

W orzecznictwie przesądzono, że do kategorii materiałów urzędowych zaliczają się m.in.: „opinie biegłych powstające w rezultacie zastosowania procedury urzędowej" (wyrok NSA z 21.11.1997 r., I SA/Kr 829/96, LEX nr 28932), a także „opinie i ekspertyzy sporządzone na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP" (wyrok NSA z 27.01.2012 r., I OSK 2130/11, LEX nr 1126276).

4.6.Dokument urzędowy a dokument publiczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym

W odniesieniu do pojęcia dokumentu publicznego w sposób naturalny powstaje skojarzenie z dokumentem urzędowym, co implikuje konieczność dokonania ich normatywnego rozgraniczenia oraz precyzyjnego określenia wzajemnych relacji między tymi konstrukcjami prawnymi. Dokument urzędowy stanowi pojęcie o znacznie szerszym zakresie znaczeniowym. Tym przymiotem na gruncie procedury administracyjnej są objęte wszelkie dokumenty sporządzone w przepisanej formie, pochodzące od właściwych do ich sporządzenia organów państwowych, jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających w zakresie przewidzianym w art. 1 § 2 k.p.a. Natomiast dokument publiczny stanowi kategorię węższą, ponieważ jego znaczenie wynika z funkcji, jaką pełni w obrocie prawnym – identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdzania określonego stanu prawnego bądź praw osób posługujących się takim dokumentem – oraz trybu jego wprowadzania do obrotu (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych, druk 2153, VIII kadencja sejm., s. 1). W konsekwencji każdy dokument publiczny jest dokumentem urzędowym, jednak nie każdy dokument urzędowy spełnia kryteria dokumentu publicznego (por. Kępa, Podgórska- Rykała, 2021, s. 10).

Podstawowe założenia problematyki dokumentów publicznych zostały omówione w Rozdziale 1. W tym miejscu należy jedynie przypomnieć, że dokumentem publicznym jest dokument odznaczający się kilkoma zasadniczymi cechami. Po pierwsze, dokument publiczny pełni funkcję identyfikacyjną, umożliwiając ustalenie tożsamości osób, identyfikację rzeczy lub potwierdzenie określonego stanu prawnego bądź praw przysługujących osobom posługującym się tym dokumentem. Po drugie, jest

wyposażony w zabezpieczenia mające na celu ochronę przed fałszerstwem. Po trzecie, jego wytworzenie następuje zgodnie z wzorem określonym w przepisach powszechnie obowiązującego prawa lub – w przypadku braku takiej regulacji – na podstawie wzoru graficznego i formy zatwierdzonej przez podmiot wykonujący zadania publiczne, uprawniony do tego na podstawie odrębnych przepisów, przy czym musi on również spełniać wymogi dotyczące blankietu dokumentu określone w przepisach prawa. Ponadto, za dokument publiczny uznaje się także jego odpis, wypis, duplikat oraz wtórnik (art. 2 ust. 2 u.d.p.) (por. Czyżak, 2021, s. 62).

Dokumenty publiczne stanowią szczególną, wyodrębnioną prawnie kategorię dokumentów urzędowych obejmujących m.in. dokumenty potwierdzające tożsamość, dokumenty komunikacyjne, dokumenty podróży, czy odpisy aktów stanu cywilnego. Ich nadzwyczajny charakter wynika przede wszystkim z wielostopniowych mechanizmów zabezpieczających mających na celu ochronę przez fałszerstwami oraz nieuprawnionym wykorzystaniem (por. Czyżak, 2021, s. 62). Jednakże wiele kategorii dokumentów urzędowych (np. decyzje administracyjne) wciąż pozostaje poza zakresem ustawy o dokumentach publicznych (Tarkowski, komentarz do art. 2…, 2020, teza 7). Ustawodawca nie dążył bowiem do objęcia mechanizmami zabezpieczającymi wszystkich dokumentów o charakterze urzędowym, lecz skoncentrował się na tych, których wzory zostały określone (lub w przyszłości zostaną) i które są istotne z punktu widzenia państwa oraz posiadają charakter publiczny (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dokumentach publicznych, VIII kadencja, druk sejm. nr 2153, s. 1). Pomimo tego faktu ustawodawca zdecydował się objąć zakresem przedmiotowym u.d.p. dość sporą część dokumentów urzędowych – sądowych i notarialnych (Tarkowski, komentarz do art. 2…, 2020, teza 7). Chodzi mianowicie o dokumenty wymienione w art. 5 ust. 2 pkt 10-14 u.d.p.[110] do których należy zaliczyć tytuły wykonawcze wydawane przez sądy lub referendarzy sądowych, odpisy prawomocnych orzeczeń sądów, wydawane przez sądy, odpisy postanowień sądów i referendarzy sądowych w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułom egzekucyjnym, wypisy, odpisy i wyciągi dokumentów obejmujących czynności notarialne, które zostały wyłączone spod zakresu przedmiotowego ustawy na podstawie ustawy z 23.06.2022 r. o zmianie ustawy o dokumentach publicznych [ustawa z 23.06.2022 r. o zmianie ustawy o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2022 poz. 1415)]. Rozszerzenie wykazu dokumentów

[110] Uchylony na mocy art. 1 pkt 2 ustawy z 23.06.2022 r. o zmianie ustawy o dokumentach publicznych (Dz. U. z 2022 poz. 1415).

publicznych o tzw. dokumenty sądowe było jednym z głównych postulatów zgłaszanych przez środowisko prawnicze, w tym także przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości (Goc, 2017, s. 20). Włączenie tej kategorii dokumentów do dokumentów publicznych okazało się jednak niedostatecznie przemyślane pod względem ekonomicznym i logistycznym, co skutkowało szybką rezygnacją z tego rozwiązania[111]. W uzasadnieniu do ustawy nowelizującej wskazano, że: „decyzja o rezygnacji z pierwotnej regulacji była wynikiem weryfikacji i aktualizacji wcześniejszego stanowiska, które – jak się wydaje – wynikało z nadmiernie ostrożnego podejścia, co w konsekwencji doprowadziło do implementacji instrumentów prawnych, nieproporcjonalnych do rzeczywistej skali zagrożenia w obszarze przestępczości związanej z dokumentami sądowymi i notarialnymi" (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja, druk. sejm nr 2364, s. 2). „Analiza względów praktycznych powyższych założeń, w tym zakładana perspektywa elektronizacji obrotu dokumentami sądowymi i notarialnymi, możliwość ich weryfikacji, a także dotychczas istniejące zabezpieczenia, upoważnia do postawienia kwestii, czy skala ewentualnych nieprawidłowości w posługiwaniu się dokumentami omawianej kategorii (art. 5 ust. 2 pkt 10-14 ustawy) jest adekwatna do wdrożenia rozwiązań wiążących się z tak daleko idącymi skutkami, w tym skutkami natury ekonomicznej" (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja, druk. sejm nr 2364, s. 2). Analiza uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej prowadzi do wniosku, że ustawodawca uznał przyjęte w tym zakresie założenia za nieproporcjonalne. Tym samym wyłączył dokumenty, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 10-14, spod zakresu działania ustawy (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja, druk. sejm nr 2364, s. 2).

Autorka pozostaje krytyczna wobec działań ustawodawcy podjętych w omawianym zakresie, podkreślając, że decyzja o wycofaniu się z pierwotnej regulacji, rodzi istotne wątpliwości co do rzetelności przeprowadzonej oceny skutków regulacji na etapie projektowania ustawy. Analiza wpływu wprowadzanych przepisów powinna zostać dokonana przed ich uchwaleniem, a nie *ex post.* Ustawodawca sam przyznał, że pierwotne rozwiązanie, choć miało na celu zwiększenie poziomu zabezpieczeń dokumentów, w praktyce prowadziłoby do nadmiernych obciążeń administracyjnych,

[111] Na mocy ustawy z 23.06.2022 r. o zmianie ustawy o dokumentach publicznych (Dz. U. poz. 1415) uchylono art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 2 pkt 10-14.

wzrostu kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz wydłużenia procedur, co mogłoby negatywnie wpłynąć na sprawność działania sądów (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja, druk. sejm nr 2364, s.8). Tym samym potwierdził, że przyjęta regulacja nie uwzględniała skutków organizacyjnych oraz ekonomicznych jej wdrożenia (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja, druk. sejm nr 2364, s. 3). Autorka kwestionuje zasadność argumentacji ustawodawcy, który zakładał, że: „rozwój technik informatycznych oraz ich wdrażanie w kolejnych obszarach funkcjonowania sądownictwa miały spowodować, że do czasu wejścia w życie przepisów planowanych na 12.01.2023 r. nastąpi stopniowe przejście na dokumenty elektroniczne, a ich zabezpieczenie przed fałszerstwem będzie mogło odbywać się na poziomie systemów teleinformatycznych". Takie założenie okazało się nadmiernie optymistyczne, gdyż pomimo upływu czasu, dokumenty papierowe wciąż odgrywają istotną rolę w praktyce prawnej. Wbrew przewidywaniom ustawodawcy w tym zakresie nie doszło do znaczących zmian, które uzasadniałyby całkowitą rezygnację z mechanizmów ochrony dokumentów sądowych. Podobnie, co najmniej niestosowne jest powoływanie się przez ustawodawcę na założenie, że cały czas dostępnym środkiem weryfikacji autentyczności dokumentów sądowych jest możliwość ich telefonicznego potwierdzania w rozmowie z pracownikiem sądu dysponującym dostępem do dokumentów w czasie rzeczywistym. Taki mechanizm znacząco odbiega od pierwotnych założeń ustawodawcy (nie wspominając już o zachowaniu podstawowych zasad bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych), wobec czego nie powinien być w ogóle przywoływany w tym kontekście.

Autorka zgodzić może się jedynie ze stwierdzeniem, na który powołuje się ustawodawca, a mianowicie, że skala zagrożenia związanego z fałszowaniem dokumentów sądowych jest znacznie mniejsza niż w przypadku np. dokumentów potwierdzających tożsamość lub dokumentów wydawanych cudzoziemcom. Nie oznacza to jednak, że kwestia dokumentów sądowych powinna zostać całkowicie wyłączona z zakresu regulacji prawnej. Konieczne jest ponowne rozważenie ich włączenia do katalogu dokumentów publicznych. Jeszcze przed pojawieniem się projektu ustawy o dokumentach publicznych, podczas jednej z debat, sygnalizowano potrzebę podjęcia działań na rzecz należytego zabezpieczenia orzeczeń sądowych, które jeszcze przez wiele lat będą wydawane w postaci papierowej (Mańkowska, Rudy, Fal, 2017, s. 8). Biorąc pod uwagę skalę orzecznictwa w Polsce, obejmującą kilkanaście

milionów spraw rocznie oraz miliony wydawanych tytułów wykonawczych, niewątpliwie konieczne jest wdrożenie rozwiązań zapewniających tym dokumentom odpowiedni poziom ochrony przed fałszerstwem i nadużyciami. Koszty produkcji dokumentów zabezpieczonych są niewielkie, szacowane na kilka lub kilkanaście groszy za egzemplarz. Tym samym poniesienie przez obywatela symbolicznej opłaty w zamian za otrzymanie dokumentu bezpiecznego wydaje się rozwiązaniem rozsądnym i proporcjonalnym (Mańkowska, Rudy, Fal, 2017, s. 8). Podczas wspomnianej debaty zwrócono również uwagę na skalę wyłudzeń dokonywanych na podstawie sfałszowanych dokumentów komorniczych. Przykładem może być ujawniona sprawa, w której około 1000 fałszywych tytułów wykonawczych trafiło do 400 kancelarii komorniczych. Skala tego procederu wskazuje, że działania fałszerzy nie są ukierunkowane wyłącznie na osiągnięcie doraźnych korzyści majątkowych, lecz mogą stanowić element szerszej strategii mającej na celu kompromitację państwa oraz wykazanie jego nieskuteczności w zwalczaniu tego rodzaju zagrożeń (Mańkowska, Rudy, Fal, 2017, s. 8).

Dlatego też *de lege ferenda,* w opinii autorki należy wrócić do konsultacji nad zmianą ustawy o dokumentach publicznych i przywróceniem do katalogu dokumentów publicznych wspomnianych dokumentów sądowych, a także dokumentów notarialnych, które w równym stopniu mogą być poddawane fałszerstwom. Tak obszerna liczba dokumentów urzędowych o doniosłym znaczeniu dla interesu publicznego i mających bezpośredni wpływ na sytuację prawną obywateli nie powinna pozostawać w dalszym ciągu bez mechanizmów zabezpieczających. Wprowadzenie metod weryfikacji ich autentyczności stanowi warunek *sine qua non* dla pewności prawa, bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz stabilności stosunków ekonomiczno-finansowych (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja, druk. sejm nr 2364, s. 11). Z tych względów ustawodawca nie powinien lekceważyć tego zagadnienia. Co istotne, tego rodzaju stanowisko było uprzednio podzielane przez niego samego. W uzasadnieniu do pierwotnego projektu ustawy o dokumentach publicznych wyraźnie wskazywano na istotne znaczenie zarówno dokumentów sądowych, jak i notarialnych dla bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz na konieczność ich odpowiedniego zabezpieczenia przed fałszerstwem, jednak następnie podjęto decyzję o ich wyłączeniu z katalogu dokumentów publicznych, tłumacząc się nieproporcjonalnymi, zbyt daleko idącymi skutkami natury ekonomicznej (uzasadnienie

rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o dokumentach publicznych, IX kadencja, druk. sejm nr 2364, s. 2).

4.7. Dokumenty urzędowe w ogólnym postepowaniu administracyjnym

4.7.1. Dokumenty urzędowe polskojęzyczne i obcojęzyczne

Punkt wyjścia dla podziału dokumentów na polskojęzyczne i obcojęzyczne wyznacza art. 27 Konstytucji, zgodnie z treścią którego językiem urzędowym w Rzeczypospolitej Polskiej jest język polski. Ta konstytucyjna zasada nakłada obowiązek posługiwania się językiem polskim przy czynnościach urzędowych przed wszystkimi organami państwa. Umieszczenie tej zasady w rozdziale I Konstytucji przesądza, że należy ona do katalogu naczelnych zasad ustrojowych państwa polskiego (Zieliński, 1988, s. 8-9 cyt. za: Szczypińska, 2015, s. 69-70).

W świetle art. 27 Konstytucji język polski stanowi jedyny konstytucyjnie dopuszczalny język, który może być stosowany przy podejmowaniu czynności urzędowych przed wszelkimi organami państwa. Co do tego czym są czynności urzędowe, w przeszłości wypowiedział się TK w jednej z uchwał, wskazując, że są to: „[…] czynności określonych podmiotów, związane z realizacją ich ustawowych kompetencji. […] Powinny być to zadania o charakterze publicznym, przez które należy rozumieć zadania dotyczące społeczeństwa (lub społeczności lokalnej), służące realizacji interesu publicznego (społecznego – w tym także interesu jednostki) i wykonywane przede wszystkim w formach działania właściwych dla podmiotów, którym przysługują kompetencje władcze" (uchwała TK z 14.05.1997 r., W 7/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 27, pkt III. 4; zob. także: Szczypińska, 2015, s. 69-70). Podobnie do czynności urzędowych odniósł się NSA w wyroku z 10.10.2008 r., I GSK 1088/07, przyjmując, że: „czynności urzędowe to wszelkie czynności organów i instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, związane z realizacją ich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, chyba że z istoty tych czynności wynika konieczność posłużenia się językiem obcym. Pojęcie czynności urzędowych obejmuje również czynności procesowe podejmowane przez organy administracji publicznej. Oznacza to, że czynności procesowe także powinny być dokonywane w języku polskim" (wyrok NSA z 10.10.2008 r., I GSK 1088/07, CBOSA).

Powtórzeniem konstytucyjnej zasady wyrażonej w art. 27, jest art. 4 ustawy z 7.10.1999 r. o języku polskim. Przepis ten przesądza, że język polski jest językiem

urzędowym: 1) konstytucyjnych organów państwa, 2) organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, 3) terenowych organów administracji publicznej, 4) instytucji powołanych do realizacji określonych zadań publicznych, 5) organów, instytucji i urzędów podległych organom wymienionym w pkt 1 i pkt 3, powołanych w celu realizacji zadań tych organów, a także organów państwowych osób prawnych w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne, 6) organów samorządu innego niż samorząd terytorialny oraz organów organizacji społecznych, zawodowych, spółdzielczych i innych podmiotów wykonujących zadania publiczne (wyrok TK z 13.09.2005 r., K 38/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 92, pkt III.7). Rozwinięciem zasady, o której mowa w art. 4 jest unormowanie zawarte w art. 5 ust. 1 stanowiące, że podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych w języku polskim (wyrok NSA z 31.05.2007 r., I GSK 1647/06, LEX nr 351293; zob. również: wyrok WSA w Olsztynie z 20.11.2012 r., II SA/Ol 1221/12, LEX nr 1241117; wyrok WSA w Gliwicach z 28.02.2008 r., II SA/Gl 16/08, LEX nr 565689; wyrok WSA w Warszawie z 25.09.2007 r., V SA/Wa 1284/07, LEX nr 420671; wyrok NSA z 29.09.1997 r., III SA 362/96, LEX nr 35886). Ustawodawca na mocy art. 5 – dopuszcza pewne odstępstwa od tej ogólnej reguły w przypadku, gdy przewidziane są one wyraźnie w odrębnych ustawach. Wyjątki od zasady posługiwania się językiem polskim mogą wynikać z przepisów prawa międzynarodowego czy zwyczaju międzynarodowego (Szczypińska, 2015, s. 69-70). Regulacje te dotyczą m.in. „niektórych działań placówek dyplomatycznych, wojska operującego w ramach struktur międzynarodowych, podmiotów gospodarczych czy poszczególnych osób sprawujących funkcje publiczne w czasie ich działalności na forum międzynarodowym" (por. uchwała TK z 14.05.1997 r., W 7/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 27, pkt III.1). Obowiązek posługiwania się językiem polskim materializuje się w dokonywaniu wszystkich czynności procesowych w tym języku, co wiąże się także z wymogiem korzystania z tłumaczeń urzędowych dokumentów sporządzonych w języku obcym[112]. Artykuł 5 ustawy o języku polskim nie wyklucza bowiem możliwości przedłożenia w

[112] Wyrok NSA z 26.04.2012 r., sygn. I GSK 164/11, LEX nr 1218806. Obowiązek zapewnienia, aby całość czynności postępowania była dokonywana w języku polskim, spoczywa na organie prowadzącym postępowanie (por. wyrok WSA w Gliwicach z 28.02.2008 r., II SA/Gl 16/08, LEX nr 565689; wyrok WSA w Warszawie z 25.09.2007 r., V SA/Wa 1284/07, LEX nr 420671). NSA w Warszawie w wyroku z 29.09.1997 r., III SA 362/96, LEX nr 35886, przyjął, że: „jeżeli strona przedstawia istotną dla sprawy dokumentację w języku obcym, to obowiązkiem organu jest żądanie ich tłumaczenia. Dopiero nieprzedłożenie tłumaczenia dokumentu stwarza organowi możliwość np. pominięcia tego dokumentu".

postępowaniu administracyjnym dokumentu w języku innym niż język polski. Warunkiem nadania mocy dowodowej takiemu dokumentowi jest dokonanie jego tłumaczenia na język polski (wyrok WSA w Olsztynie z 20.11.2012 r., II SA/Ol 1221/12, LEX nr 1241117). „Nie zmienia to natomiast faktu, że dowodem będzie nadal treść dokumentu obcojęzycznego, a nie jego tłumaczenie" (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.04.2014 r., I SA/Go 474/13, LEX nr 1601780; zob. również: wyrok NSA z 6.09.2016 r., II FSK 1935/14, LEX nr 2143126; Brzeziński, Masternak, 2005, s. 44). Tłumaczenie nie zastępuje oryginału, lecz pełni jedynie funkcję pomocniczą, umożliwiającą ustalenie jego treści (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.04.2014 r., I SA/Go 474/13, LEX nr 1601780). Obcojęzyczne dokumenty, bez ich urzędowego przetłumaczenia na język polski, nie będą mogły, w świetle art. 75 k.p.a. być uznane za dowód w sprawie (wyrok NSA w Warszawie z 9.02.2001 r., III SA 2339/99, LEX nr 50371).

Co do zasady, organ nie jest zobowiązany do sporządzania tłumaczeń dokumentów przedstawionych przez stronę jako dowód, o ile obowiązek taki nie wynika z przepisu szczególnego (Kamiński, *Postępowania*…, 2011, s. 191)[113]. W postępowaniu administracyjnym to najczęściej organ zobowiązuje stronę do przedłożenia tłumaczenia obcojęzycznego dokumentu na podstawie art. 50 § 1 k.p.a., zgodnie z którym: „Organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych" (por. wyrok NSA w Łodzi z 6.12.1996 r., SA/Łd 2773/95, LEX Nr 27412). Niewykonanie zobowiązania nałożonego na stronę skutkuje pominięciem dokumentu (por. wyrok NSA w Łodzi z 6.12.1996 r., SA/Łd 2773/95, LEX Nr 27412), natomiast jeżeli organ nie wezwał do złożenia przetłumaczonych dokumentów (choć miał do tego prawo) powinien zapewnić tłumaczenie we własnym zakresie (wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2004 r., V SA/Wa 181/04, LEX nr 162207).

Bardziej złożone, a co za tym idzie wymagające szerszego omówienia, jest zagadnienie związane z posłużeniem się w ogólnym postępowaniu administracyjnym zagranicznym dokumentem urzędowym. Przez zagraniczny dokument urzędowy należy

[113] Wyjątek od tak sformułowanej zasady zachodzi na gruncie ustawy z 13.06. 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 223), gdzie zasadniczo za dostarczenie tłumaczenia odpowiedzialny jest cudzoziemiec, jednak w razie potrzeby to organ zapewnia tłumaczenie dokumentów, dołączonych jako dowód w postępowaniu w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej lub azylu, z języka obcego na język polski (art. 11 ust. 1 ustawy).

rozumieć „dokument sporządzony przez organ państwa obcego, w ramach powierzonych mu kompetencji, we właściwej postaci" (zob. m.in. Łaszczyca, 2014, s. 73-77 cyt. za: Dąbrowski, 2016, s. 124), zarówno oryginał, jak i jego odpis bądź uwierzytelniony wyciąg. Dopuszczenie zagranicznego dokumentu urzędowego jako dowodu rodzi konieczność zwrócenia uwagi na dwie zasadnicze kwestie.

Pierwszą kwestią jest to, czy oraz na jakich zasadach zagraniczny dokument urzędowy może zostać dopuszczony do obrotu prawnego w Polsce, a co za tym idzie, być uwzględniony jako dowód[114]. Dopiero po spełnieniu tego warunku pojawia się druga kwestia, tj. ocena wartości dowodowej dokumentu urzędowego, który został już dopuszczony do obrotu (zob. Niedźwiedź, 2017, s. 76-77).

Z tą pierwszą kwestią wiąże się zagadnienie legalizacji zagranicznego dokumentu urzędowego. Legalizacja oznacza dopuszczenie dokumentu do obrotu prawnego, przy czym warunkiem jej skuteczności jest dołączenie klauzuli legalizacyjnej, która umożliwia posługiwanie się nim w innym systemie prawnym niż ten, w którym został sporządzony (zob. Czubik, 1998, s. 21; Dąbrowski, 2016, s. 121). Legalizacja zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzonych lub uwierzytelnionych w państwie przyjmującym odbywa się co do zasady w urzędach konsularnych (zob. Sawicki, 1992, s. 140-144; Bogucki, 2015, s. 165-170). Ograniczenie lub zniesienie wymogu legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych jest przedmiotem umów międzynarodowych. Jednym z najważniejszych aktów w tym przedmiocie jest Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzona w Hadze 5.10.1961 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 112, poz. 938). Jej stronami są m.in. wszystkie kraje Unii Europejskiej z wyjątkiem Danii. Przedmiotem konwencji jest zniesienie obowiązku legalizacji dyplomatycznej i konsularnej dokumentów. Na mocy konwencji wprowadzono jednolitą procedurę poświadczania dokumentów w postaci klauzuli *apostille*. Poświadczenie to obejmuje autentyczność podpisu, funkcję osoby składającej podpis oraz – w razie potrzeby – zgodność pieczęci lub stempla, którym dokument został opatrzony. Dokument urzędowy wyposażony w *apostille* (np. decyzja administracyjna, świadectwo, dyplom, wyrok sądu – art. 1 Konwencji) może być

[114] Pojęcie mocy dowodowej dokumentu może być użyte w znaczeniu formalnym (czy dokument może być w ogóle dowodem) oraz w znaczeniu materialnym (w znaczeniu jego wartości dowodowej). Rozróżnienie to jest znacznie bardziej istotne w obrocie z zagranicą z uwagi na powstające zagadnienie dopuszczalności zagranicznego dokumentu jako dowodu z samego faktu jego pochodzenia od obcej władzy. W obrocie krajowym, o ile dowód nie jest sprzeczny z prawem, rozróżnienie to ma mniejsze znaczenie. Stąd mowa jest po prostu o mocy dowodowej dokumentu krajowego. Szerzej na ten temat: M. Niedźwiedź, 2022, s. 49 i n.

wykorzystywany za granicą bez konieczności dalszej legalizacji (Dąbrowski, 2016, s. 120 i n.; Niedźwiedź, 2017, s. 76-77, s. 178-193). Konwencja haska ma istotne znaczenie na płaszczyźnie wielu stosunków prawnych np. w zakresie nostryfikacji zagranicznych świadectw ukończenia szkoły wyższej (Ziółkowska, 2008, s. 149). Wymóg legalizacji dokumentów w stosunkach między umawiającymi się stronami znoszą także zwykle umowy międzynarodowe i akty prawa unijnego normujące zagadnienia pomocy prawnej (szerzej na ten temat: Niedźwiedź, 2017, s. 189-191 oraz s. 286-290).

W Polsce organem właściwym do wydania *apostille* jest Minister Spraw Zagranicznych. Klauzula *apostille* ma postać przyklejanego, dodatkowego blankietu z pieczęcią MSZ i podpisem właściwego pracownika. Wydawanie klauzuli *apostille* jest możliwe jedynie w postaci papierowej.

Na zasadzie dobrowolnej akceptacji od 2012 r. dla Państw będących stroną konwencji haskiej z 1961 r. przewidziano możliwość udziału w programie *e-apostille*, którego celem jest promowanie oraz pomoc we wdrażaniu funkcjonalnego i bezpiecznego oprogramowania umożliwiającego wydawanie klauzuli *apostille* w postaci elektronicznej oraz funkcjonowanie prowadzonych w postaci elektronicznej rejestrów wydawanych klauzul (*Apostille Handbook, Practical Handbook on the Operation of the Apostille Convention. Second Edition 2023,* s. 73, https://assets.hcch.net/docs/a19ae90b-27bf-4596-b5ee-0140858abeaa.pdf, 2025). Program *e-Apostille* (zwany także: *e-APP*), został opracowany przez Stałe Biuro Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego we współpracy z rządami zainteresowanych państw i składa się z dwóch komponentów. Pierwszy z nich, tj. Elektroniczna *Apostille,* umożliwia wydawanie *apostille* w postaci cyfrowej, podpisanej elektronicznie przez uprawnione do tego organy państwowe. Drugi natomiast dotyczy Elektronicznego Rejestru *Apostille* (e-Register) czyli publicznej lub ograniczonej w dostępie bazy danych umożliwiającej weryfikację autentyczności wydanych *apostille*. Państwa uczestniczące w programie udostępniają specjalne platformy online, gdzie można sprawdzić autentyczność wydanych *apostille* na podstawie numeru seryjnego i daty wystawienia (*Apostille Handbook, Practical Handbook on the Operation of the Apostille Convention. Second Edition 2023,* s. 102, https://assets.hcch.net/docs/a19ae90b-27bf-4596-b5ee-0140858abeaa.pdf, 2025). Dzięki Rejestrowi strona otrzymująca dokument jest w stanie szybko zweryfikować czy dany dokument został rzeczywiście wystawiony przez właściwy organ państwa – strony Konwencji (*Apostille Handbook, Practical Handbook on the Operation of the Apostille*

Convention. Second Edition 2023, s. 98, https://assets.hcch.net/docs/a19ae90b-27bf-4596-b5ee-0140858abeaa.pdf, 2025). W programie uczestniczy m.in. Francja, Holandia, Wielka Brytania, Hiszpania czy Stany Zjednoczone (wybrane stany)[115]. Elektroniczna wersja *apostille* nie została jeszcze wdrożona w polskim systemie prawnym. Oznacza to, że wszystkie dokumenty wymagające takiego poświadczenia muszą przejść przez tradycyjny proces papierowy. Obecnie brak oficjalnych zapowiedzi ze strony polskiego rządu dotyczących planów wprowadzenia elektronicznej wersji *apostille.*

Podkreślić jednak należy, że w coraz większym zakresie znosi się wymogi legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, w szczególności dotyczy to obszaru UE. W tym kontekście wskazać należy na rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/1191 z 6.07.2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej (Dz. U. UE. L. 200, s. 1-136), cyt. dalej jako: „rozporządzenie 2016/1191". Celem przyjętego rozporządzenia jest ustanowienie systemu dalszego uproszczenia formalności administracyjnych dotyczących obiegu dokumentów urzędowych i ich kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem, wydanych przez organ jednego państwa członkowskiego celem przedłożenia w innym państwie członkowskim[116]. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia ma ono zastosowanie do dokumentów urzędowych, których celem jest stwierdzenie co najmniej jednego z następujących faktów: „urodzenia, pozostawania osoby przy życiu, zgonu, imienia i nazwiska, małżeństwa, w tym zdolności do zawarcia małżeństwa i stanu cywilnego, rozwodu, separacji prawnej lub unieważnienia małżeństwa […]" (zob. art. 2 rozporządzenia 2016/1191). Wymienione dokumenty są uznawane w innych państwach członkowskich bez potrzeby dokonywania legalizacji, o ile tylko został dołączony do nich wielojęzyczny, standardowy formularz (zob. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/LSU/?uri=CELEX%3A32016R1191&utm, 2025).

Od legalizacji zagranicznego dokumentu urzędowego należy odróżnić transkrypcję dokumentu stanu cywilnego, o której mowa w art. 104 ust. 1 p.a.s.c.

[115] Aktualna lista funkcjonujących Elektronicznych Rejestrów *Apostille,* https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/operational-e-registers (dostęp: 1.08.2025 r.)
[116] Zob. motyw 3. preambuły oraz art. 2 rozporządzenia 2016/1191.

Zgodnie z treścią tego przepisu „zagraniczny dokument stanu cywilnego, będący dowodem zdarzenia i jego rejestracji, może zostać przeniesiony do rejestru stanu cywilnego w drodze transkrypcji". Transkrypcja rozumiana jest jako „wierne i literalne przeniesienie treści zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, zarówno językowo, jak i formalnie, bez żadnej ingerencji w pisownię imion i nazwisk osób wskazanych w zagranicznym dokumencie stanu cywilnego" (art. 104 ust. 2 p.a.s.c.). Co istotne, w toku transkrypcji kierownik urzędu stanu cywilnego nie może wprowadzać zmian merytorycznych, ani formalnych. Polskie tłumaczenie aktu musi w pełni odpowiadać treści zagranicznego dokumentu przedłożonego do transkrypcji (wyrok WSA w Szczecinie z 19.03.2020 r., II SA/Sz 1075/19, LEX nr 2956995). W ust. 3 przywołanego przepisu ustawodawca podkreślił, że: „transkrypcji podlega tylko ten dokument, który w państwie wystawienia jest uznawany za dokument stanu cywilnego i ma moc dokumentu urzędowego, jest wydany przez właściwy organ oraz nie budzi wątpliwości co do autentyczności". W tym zakresie należy wspomnieć o kontrowersji jaką wywołuje ten przepis w środowisku osób tej samej płci, które zawarły poza terytorium Polski związek małżeński wnioskujących o transkrypcję tego aktu małżeństwa. Z aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że nie ma podstaw do transkrypcji aktu małżeństwa, skoro dotyczy on związku osób tej samej płci (por. Wyrok NSA z 6.05.2015 r., II OSK 2372/13, LEX nr 1780419). Uwzględnienie takiego żądania naruszałoby podstawowe zasady porządku prawnego (Partyk, 2019). Przepis art. 104 ust.1 umożliwia jedynie przeniesienie do rejestru stanu cywilnego zagranicznego dokumentu urzędowego. Nie jest to jednak czynność obligatoryjna, o czym przesądza użyty przez ustawodawcę zwrot: „może zostać przeniesiony" (Sobotko, 2011, s. 152). Wobec powyższego, w postępowaniu administracyjnym wszczętym wnioskiem o wpisanie zagranicznego aktu małżeństwa, kierownik urzędu stanu cywilnego rozstrzyga w granicach tego przepisu, a zatem może orzec wyłącznie o przeniesieniu bądź odmowie przeniesienia w drodze transkrypcji zagranicznego aktu stanu cywilnego do polskiego rejestru stanu cywilnego. Jednocześnie z art. 107 pkt. 3 p.a.s.c. wynika, że „kierownik urzędu stanu cywilnego odmawia dokonania transkrypcji, jeżeli byłaby ona sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego RP". Podkreślić należy, że w art. 18 Konstytucji RP przyjęto, iż małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny pozostają pod ochroną i opieką RP. Jako małżeństwo uznaje się więc tylko związek kobiety i mężczyzny, co wyklucza transkrypcję aktu małżeństwa zawartego przez osoby tej samej płci (wyrok WSA w Warszawie z 18.09.2019 r., IV SA/Wa 1638/19, LEX nr 2725466;

podobne stanowisko wyraził również NSA: w wyroku z 28.02.2018 r., II OSK 1112/16, LEX nr 2495844 oraz w wyroku z 25.10.2016 r., II GSK 866/15, LEX nr 2168889; podobnie TK w wyroku z 9.10.2010 r., SK 10/08, LEX nr 612154). Częściowej liberalizacji procedury w tej sprawie dokonała Prokuratura Generalna poprzez uchylenie polecenia Zastępcy Prokuratora Generalnego z 18.01.2017 r., polecenia Dyrektora Departamentu Postępowania Sądowego PK z 12.02.2020 r. oraz z 17.01.2020 r. Decyzje te nakładały na prokuratorów obowiązek udziału w postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych dotyczących transkrypcji zagranicznych aktów małżeństwa osób tej samej płci oraz aktów urodzenia dziecka, w których jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci. Równocześnie zobowiązywały do prezentowania stanowiska negującego dopuszczalność dokonania transkrypcji (zob. https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/stanowisko-w-sprawie-transkrypcji-zagranicznych-aktow-malzenstwa-osob-tej-samem-plci-oraz-aktow-urodzenia-dziecka-w-ktorych-jako-rodzice-wpisane-sa-osoby-tej-samej-plci, 2025). Intencją ww. poleceń było włączanie się prokuratorów do tych postępowań celem monitorowania i ewentualnego zapobieżenia przed ustanowieniem precedensu polegającego na transkrypcji małżeństw jednopłciowych. Pomimo postępowego dorobku orzeczniczego TSUE i ETPCz w tej kwestii, dopuszczenie do zawierania w Polsce małżeństw jednopłciowych jak również transkrypcji zagranicznych dokumentów małżeństwa tej samej płci w obecnym stanie prawnym pozostawałoby w sprzeczności z porządkiem konstytucyjnym (wyrok WSA w Warszawie z 18.09.2019 r., IV SA/Wa 1638/19, LEX nr 2725466).

Tak jak już wspomniano, drugą z badanych kwestii w tym kontekście pozostaje ocena wartości dowodowej zagranicznego dokumentu urzędowego. Należy rozstrzygnąć, czy zagraniczny dokument urzędowy – niezależnie od jego postaci (papierowej bądź elektronicznej) – będzie traktowany na równi z krajowym dokumentem urzędowym pod względem mocy dowodowej. Istotne pozostaje przy tym pytanie, czy dokument taki korzysta z domniemań prawnych, jakie prawo krajowe wiąże z dokumentem urzędowym (szerzej zob. Niedźwiedź, 2017 s. 75-78). Wydaje się, że – w związku z dążeniem do możliwie jak najdalej idącej unifikacji prawa chociażby w ramach integracji europejskiej – odpowiedź na tak sformułowane pytanie powinna brzmieć twierdząco (szerzej zob. Niedźwiedź, *2017,* s. 75-78); niemniej jednak są granice wartości dowodowej takiego dokumentu o czym w jednym z ostatnich orzeczeń wspomniał SN. Mianowicie w wyroku z 19.04.2024 r., I CSK 1412/23, zwrócił uwagę,

że: „Zakres przewidzianej w sporządzonej w Hadze 5.10.1961 r. Konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, do której Polska przystąpiła 15.10.2004 r. z mocą obowiązującą od dnia 14.08.2005 r. (…) ogranicza się do poświadczenia autentyczności podpisu, charakteru, w jakim działa osoba, która podpisała dokument, oraz, w razie potrzeby, tożsamości pieczęci lub stempla, którym opatrzony jest dokument (art. 2 i art. 3 ust. 1 Konwencji). Legalizacja ta nie obejmuje natomiast poświadczenia zgodności formy dokumentu z prawem właściwym dla formy czynności prawnej - *loci actus*, stosownie do art. 12 ustawy z 12.11.1965 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz. U. Nr 46, poz. 290 ze zm.) (obecnie art. 25 ustawy z 4.02.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe – Dz. U. z 2023 r. poz. 503). Uwierzytelnienie zagranicznego dokumentu, nawet urzędowego, nie rozstrzyga zatem w sposób wiążący dla sądu o zgodności czynności prawnej stwierdzonej takim dokumentem z obowiązującą w miejscu jego sporządzenia materialnoprawną regulacją takiej czynności prawnej". W rozpatrywanej sprawie sądy niższej instancji oddaliły wniosek zainteresowanej wnioskodawczyni o wpisanie do księgi wieczystej jako właścicielki nieruchomości położonej w Polsce, darowanej jej przez krewnego na podstawie dokumentu sporządzonego przez notariusza w USA.

W uzasadnieniu podniesiono, że nie dochowano wymogów dotyczących formy czynności darowizny nieruchomości położonej w Polsce. Zaznaczono przy tym, iż legalizacja dokumentu nie obejmuje poświadczenia zgodności jego formy z prawem właściwym dla danej czynności prawnej (Domagalski, 27.05.2024 r., el/Legalis). W konsekwencji, w przypadku umów dotyczących nabycia bądź utraty własności nieruchomości położonych w Polsce, forma czynności powinna być oceniana według prawa polskiego (postanowienie SN z 19.04.2024 r., I CSK 1412/23, LEX nr 3709686). Także jej skuteczność materialnoprawna podlega ocenie na gruncie prawa polskiego, zgodnie z zasadą *lex rei sitae* (postanowienie SN z 19.04.2024 r., I CSK 1412/23, LEX nr 3709686).

Podsumowując przedstawione rozważania, należy stwierdzić, że każdy dokument sporządzony w języku obcym może stanowić dowód w postępowaniu administracyjnym, jakkolwiek powinien być uprzednio przetłumaczony. W przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego *expressis verbis* nie została uregulowana moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych, należy zatem przyjąć, że dokumenty te podlegają swobodnej ocenie organu (chyba że odrębne zasady wynikają z przepisów szczególnych, prawa europejskiego lub umów międzynarodowych) (wyrok

WSA w Warszawie z 11.02.2008 r., IV SA/Wa 2370/07, LEX nr 480486; zob. też K. Padrak, 2010, s. 53-54)[117]. Odmiennie kwestia ta została ukształtowana na gruncie procedury cywilnej. Zgodnie z art. 1183 k.p.c., zagraniczne dokumenty urzędowe pod względem mocy dowodowej są zrównane z polskimi dokumentami urzędowymi i to bez wprowadzania klauzuli wzajemności (Radwan, 2022, teza 2)[118].

4.7.2. Dokumenty urzędowe oryginalne i wtórne

Kryterium „oryginalności" dokumentu urzędowego umożliwia dokonanie podstawowego podziału na dokumenty oryginalne (samoistne, stanowiące pierwowzór, niebędące kopią) (Szymczak, 1979, s. 522) oraz dokumenty nieoryginalne (Łaszczyca, 2014, rozdz. 2). Uzupełnieniem tej klasyfikacji jest kategoria dokumentów zastępczych (wtórnych), które nie należą ani do dokumentów oryginalnych, ani do dokumentów nieoryginalnych, lecz ze względu na swoją szczególną rolę są uznawane za równoważne pod względem mocy dowodowej i funkcjonują „na prawach oryginału". W ogólnym postępowaniu administracyjnym dokumenty urzędowe stosunkowo często występują w postaciach zastępczych, m.in. w roli uwierzytelnionych odpisów, określonych w przepisach prawa tzw. drugich (i kolejnych) egzemplarzy dokumentu m.in. wypisów, wtórników czy duplikatów (Łaszczyca, 2014, rozdz. 2).

Dokumenty oryginalne to dokumenty w pierwotnej wersji. Ich przeciwieństwem są kopie, czyli dokumenty wtórne (wyrok SN z 12.12.2003 r., III RN 135/03, LEX nr 116127). Zgodnie z ujęciem zawartym w *Słowniku języka polskiego* „oryginał" to rzecz autentyczna, pierwowzór (Sobol, 2002, s. 609). K. Knoppek, uważał z kolei, „że oryginał to pismo mające postać, w jakiej zostało ono sporządzone zgodnie z wolą i wiedzą wystawcy" (Knoppek, 1993, s. 117). Autor podkreślał, że istotą oryginału nie jest sporządzenie go w jednym egzemplarzu, lecz to, aby został sporządzony przez wystawcę albo na jego żądanie bądź za jego zgodą (Knoppek, 1993, s. 117). Pogląd K. Knoppka znajduje uzasadnienie we współczesnych uwarunkowaniach prawnych i społeczno-gospodarczych. Traktowanie oryginału jako dokumentu występującego

[117] Zagadnienie mocy dowodowej zagranicznych dokumentów urzędowych pozostaje w ścisłym związku z szerszą kategorią aktów administracyjnych o skutkach wykraczających poza granice państwa wydającego. W doktrynie określa się je mianem aktów eksterytorialnych, przy czym w sąsiedztwie pojęciowym sytuowane są także akty transgraniczne i transnarodowe, nierzadko traktowane jako równoważne konstrukcje. Szerzej na ten temat: Kamiński, 2022, s. 7 i n.

[118] Jak podkreśla jednak autor: „część doktryny wskazuje konieczność odwołania się do przepisów państwa obcego, w którym dokument ten powstał, w celu ustalenia, czy jest on dokumentem urzędowym".

wyłącznie w jednym egzemplarzu stanowi relikt przeszłości i odbiega od współczesnych realiów prawnych (Kuliński, 1996, s. 59). Obowiązek ewidencjonowania czynności prawnych oraz składania dokumentów w różnych rejestrach sprawił, że w praktyce utrwalił się zwyczaj sporządzania kilku egzemplarzy tego samego dokumentu, z których każdy posiada moc oryginału (zob. Górska, 2007, rozdz. 2).

Dokument oryginalny cechuje się wyższą wiarygodnością niż dokument wtórny, co nadaje mu tym samym szczególną wartość dowodową. Analogiczny status przyznaje się należycie poświadczonemu odpisowi, który w granicach przewidzianych przepisami prawa może zastępować oryginał w obrocie prawnym. Odpis nie może jednak zastąpić oryginału w zakresie weryfikacji autentyczności, ponieważ wyłącznie dokument oryginalny może zostać poddany badaniu w drodze ekspertyzy grafologicznej (por. Górska, 2007, rozdz. 2).

Należy podkreślić, że Kodeks postępowania administracyjnego nie ustanawia wprost zasady ustalania stanu faktycznego wyłącznie na podstawie dokumentów oryginalnych. Wyjątki przewiduje art. 76a § 1 i 2 k.p.a., dopuszczając – na określonych zasadach – posługiwanie się odpisem lub wyciągiem z dokumentu (Łaszczyca, 2014, rozdz. 2).

Odpis to kopia lub przepisany tekst oryginalnego dokumentu (Łaszczyca, 2014, rozdz. 2). W tym ujęciu każdy kolejny egzemplarz dokumentu stanowi jego odpis, niezależnie od sposobu sporządzenia. Odpisem może być m.in. kopia, kserokopia, fotokopia, czy odręczne przepisanie treści (Łaszczyca, 2014, rozdz. 2; zob. również: Kędziora, komentarz do art. 76a…, 2017, teza 2). „Umieszczenie na odpisie oświadczenia zaopatrzonego podpisem zawierającego stwierdzenie jego zgodności z oryginałem stanowi uwierzytelnienie" (wyrok NSA z 9.08.2006 r., I OSK 1112/05, LEX nr 275435). Dokument uzyskuje walor wierzytelności wyłącznie wówczas, gdy poświadczenia jego zgodności z oryginałem dokonuje właściwy podmiot, działający w granicach przyznanych mu kompetencji. W rezultacie powstaje wierzytelny odpis dokumentu urzędowego (Markiewicz, 2016, s. 466). Kwestię charakteru prawnego odpisów w postępowaniu administracyjnym oraz procedury ich sporządzania poddano analizie w Rozdziale 5.

W kontekście relacji pomiędzy oryginałami a kopiami dokumentów urzędowych, a także rozwojem technologicznym należy zwrócić uwagę na istotny aspekt, a mianowicie pojawienie się w obrocie prawnym dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej, który zdezaktualizował dotychczasowy podział dokumentów na

oryginały i kopie. W przypadku dokumentów sporządzonych w postaci elektronicznej takie rozróżnienie nie występuje. Ze względu na specyfikę technologiczną każdy „egzemplarz" dokumentu w postaci elektronicznej będzie posiadał co do zasady tożsame właściwości, niezależnie od liczby jego reprodukcji (por. Kwiatek, 2020, s. 135 oraz uwagi zawarte w Rozdziale 6). Szczegółowo tę problematykę opisano w Rozdziale 6 poświęconemu dokumentowi urzędowemu w postaci elektronicznej.

4.7.3. Dokumenty urzędowe konstytutywne i narratywne (dyspozytywne i poświadczeniowe)

Ze względu na przypisywaną im moc stwierdzającą, dokumenty zostały już przed wiekami zakwalifikowane do dwóch zasadniczych kategorii. Pierwszą z nich stanowią dokumenty dyspozytywne, które same w sobie kreują nowy stan prawny, nieistniejący bez ich wydania. Można je określić mianem dokumentów prawotwórczych, gdyż nie tylko zaświadczają o dokonaniu określonej czynności, ale jednocześnie same tworzą prawo (por. Semkowicz, 1935, s. 10; Maleczyński, 1951, s. 10; Kabat, 1882, s. 111). Drugą kategorię stanowią dokumenty poświadczeniowe, które nie mają charakteru prawotwórczego, lecz pełnią wyłącznie funkcję dowodową, potwierdzając określony stan prawny lub faktyczny (por. Semkowicz, 1935, s. 10; Maleczyński, 1951, s. 10; Kabat, 1882, s. 111). Podział ten, ukształtowany przez dawną dyplomatykę, przetrwał do współczesności, choć w dzisiejszym obrocie prawnym częściej stosuje się podział na dokumenty konstytutywne (dyspozytywne) i narratywne (deklaratywne).

W doktrynie wskazuje się, że dokumenty konstytutywne nie tylko utrwalają określoną czynność prawną, lecz także stanowią dowód jej dokonania (Padrak, 2010, s. 55). Odmiennie dokumenty narratywne, jako wyraz oświadczeń wiedzy, nie odnoszą się do samej czynności prawnej, lecz do okoliczności jej towarzyszących, obejmując fakty lub stany faktyczne (Frey, 2024, rozdz. IV; zob. również: Schmidt, 2010, s. 444). W kontekście dokumentów narratywnych istotne jest podkreślenie, że tylko w stosunku do tych dokumentów możliwe jest zastosowanie domniemania zgodności z prawdą treści oświadczeń organu, które zostały w nich urzędowo utrwalone. Dokumenty konstytutywne zawierają oświadczenia woli, których treść nie podlega ocenie w kategoriach prawdziwości lub nieprawdziwości. Mogą one bowiem być jedynie ważne bądź nieważne, skuteczne bądź nieskuteczne, lecz nie dają się zakwalifikować jako zgodne lub niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy (Frey, 2024, rozdz. IV). Wynika

to z istotnej różnicy między oświadczeniem wiedzy, które podlega ocenie w zakresie prawdziwości wiadomości, którą przekazuje, a oświadczeniem woli, którego istotą jest wywoływanie określonych skutków prawnych (por. wyrok SN z 17.11.2010 r., I CSK 75/10, LEX nr 818553). Do przykładów urzędowych dokumentów konstytutywnych można zaliczyć np. decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 28 ust. 1 pr. bud.), umowę ustanawiającą użytkowanie wieczyste zawartą pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego a użytkownikiem wieczystym (art. 232 k.c.), wpis do Krajowego Rejestru Sądowego, postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania (art. 250 k.p.k.). Natomiast urzędowe dokumenty narratywne to m.in. akty stanu cywilnego (akt urodzenia, akt zgonu), odpis księgi wieczystej, zaświadczenie o niekaralności (art. 19 ustawy z 24.05.2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym – Dz. U. z 2024 r. poz. 276), dowód osobisty (art. 4 ustawy u.d.o.), dokument paszportowy (art. 3 ustawy o dokumentach paszportowych). Szczególną postać dokumentu urzędowego o charakterze narratywnym stanowi zaświadczenie, określane w doktrynie jako „dowód z przeznaczenia" (Ziółkowska, 2008, s. 150). Jego wydanie – zgodnie z art. 217 § 2 k.p.a. – następuje *ab initio* w dwóch sytuacjach: gdy przepis prawa wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego, bądź gdy osoba ubiegająca się o zaświadczenie wykaże swój interes prawny w jego uzyskaniu. Uprawnienie do sporządzania zaświadczeń ustawodawca powierzył podmiotom wskazanym w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. (Ziółkowska, 2008, s. 150).

4.8.Dokument urzędowy w kodyfikacjach administracyjnych wybranych państw europejskich

W uzupełnieniu badań nad genezą dokumentu urzędowego należy posłużyć się prawnoporównawczą metodą badawczą i omówić kontekst ponadnarodowy, przybliżając regulacje prawne w tym zakresie w wybranych kodyfikacjach prawa administracyjnego. W tym celu autorka odwoła się do kodyfikacji czeskiej oraz austriackiej. Uzasadnieniem dla takiego wyboru jest podobieństwo systemów prawnych – polskiego i czeskiego – dla których wspólnym źródłem była austriacka *AVG.* Zarówno polski jak i czeski model postępowania administracyjnego w silnym stopniu oparty jest bowiem na rozwiązaniach przyjmowanych w austriackiej nauce prawa administracyjnego. Niedługo po uchwaleniu w Austrii ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym przyjęte w niej rozwiązania włączono do porządku prawnego innych

państw będących wcześniej częścią Monarchii Habsburskiej. Z powodów praktycznych, głównie z uwagi na utrwalony już, odziedziczony po rządach austriackich, schemat funkcjonowania administracji i bogaty dorobek *case law,* w 1928 r. przeprowadzono kodyfikację postępowania administracyjnego w Czechosłowacji i w Polsce (Schäffer, 2005, s. 871-872). Zarówno czeska jak i polska kodyfikacja postępowania administracyjnego (obie inspirowane przede wszystkim austriackim porządkiem prawnym) pozostają mocno osadzone w tradycjach postępowania administracyjnego ukształtowanych w tej części Europy. Równocześnie zaakcentować należy, że są to regulacje spójne pod względem europejskich standardów prawa i postępowania administracyjnego przyjętych w dokumentach Rady Europy i Unii Europejskiej.

4.8.1. Czechy

Czeska ustawa o postępowaniu administracyjnym z 24.06.2004 r. (Zákon č. 500/2004 Sb) (*Správní řád* dalej nazywany jako: „*SpR*") należy do stosunkowo młodych regulacji, weszła bowiem w życie z dniem 1.01.2006 r. Pomimo krytycznych uwag niektórych, przyjętych w niej rozwiązań była dotychczas nowelizowana jedynie trzykrotnie, a zmiany te miały charakter wyłącznie marginalny i nie wpłynęły w sposób zasadniczy na jej strukturę (Skóra, 2010, s. 104). Ustawę tę należy zaliczyć do modelu tzw. rozwiniętej kodyfikacji – charakteryzuje się ona bowiem znaczną szczegółowością, przy jednoczesnej spójności systemowej oraz ograniczeniu stosowania odesłań. W literaturze wskazuje się jednoznacznie, że w istotnym zakresie nawiązuje ona do wzorca austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym, co dowodzi recepcji rozwiązań austriackich w czeskiej kodyfikacji.

Problematykę dokumentu reguluje § 53 *SpR*. Sam *SpR* nie zawiera legalnej definicji dokumentu. Można ją natomiast odnaleźć w ustawie z 23.09.2004 r. o archiwach i zarządzaniu dokumentacją (Zákon č. 499/2004 Sb. o archivnictví a spisové službě) w § 2 pkt. e, który podaje, że: „dokumentem jest każda informacja pisemna, obrazkowa, dźwiękowa lub inna zapisana informacja, w formie analogowej lub cyfrowej, która została stworzona przez autora dokumentu lub została dostarczona autorowi dokumentu". W związku z tym, że dokument – podobnie jak i w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego jest jednym z najważniejszych i powszechnie stosowanych środków dowodowych – głównym źródłem wiedzy o dokumentach są przepisy o postępowaniu dowodowym. Z przepisu § 53 *SpR* nie wynika

jednoznacznie, którym dokumentom można przypisać wartość dowodową. Z brzmienia ust. 1 § 53 *SpR* można jedynie wywieść wniosek, że powinny to być dokumenty, które już istnieją w chwili nałożenia obowiązku jego złożenia. Przy interpretacji § 53 wskazać również wypada, że samym dowodem w świetle tego przepisu są informacje w tym dokumencie zapisane. Nie ma przy tym znaczenia nośnik, na którym dokument ten został wytworzony. Ważne jest jedynie, aby przybierał on postać graficzną. Swoista „popularność" dowodu z dokumentu na gruncie czeskiego postępowania administracyjnego wynika z obowiązującej zasady pisemnego utrwalania przebiegu czynności, która podobnie jak w Polsce stanowi jedną z podstawowych zasad ogólnego postępowania administracyjnego. Wyjątki od tej zasady mogą być przewidziane jedynie w ustawie (np. § 63 ust.1 lub § 67 ust. 2 *SpR*) lub gdy forma pisemna jest wyłączona ze względu na charakter prowadzonej sprawy (na przykład – egzekucja administracyjna prowadzona na podstawie *SpR*). Niemniej jednak, nawet jeżeli czynności procesowe wynikające z przepisów szczególnych dokonywane są w innej formie niż pisemna, muszą one bezwzględnie zostać odnotowane w aktach prowadzonych przez organ administracji publicznej.

W § 53 ust. 3 *SpR* zawarto definicję dokumentu urzędowego (publicznego). Zgodnie z niniejszym ustępem dokumentami urzędowymi (publicznymi) są dokumenty wydane przez sądy Republiki Czeskiej lub przez inne organy państwowe lub organy jednostek samorządu terytorialnego w granicach ich właściwości, jak również dokumenty, które zostały uznane za urzędowe (publiczne) na mocy ustaw szczególnych. Dokumenty te, stanowią oświadczenie organu, który je wydał, i o ile nie zostanie udowodnione inaczej, potwierdzają prawdziwość tego, co jest w nich poświadczone lub potwierdzone. § 53 ust. 4 *SpR* przewiduje, że zagraniczne dokumenty urzędowe mogą być traktowane na równi z dokumentami wydanymi przez władze czeskie, pod warunkiem ich odpowiedniego uwierzytelnienia – poprzez legalizację, superlegalizację lub inne formy poświadczenia – chyba że odmiennie stanowi umowa międzynarodowa obowiązująca w czeskim porządku prawnym (Horzinková, Novotný, 2015, s. 165). Regulacja ta stanowi wyraz otwartości czeskiego postępowania administracyjnego na dokumenty pochodzące z zagranicy, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad ich autentycznością. Rozwiązanie to znajduje analogię również w austriackim porządku administracyjnym (*AVG*), podczas gdy w polskim Kodeksie postępowania administracyjnego brak jest przepisu regulującego wprost moc dowodową zagranicznych dokumentów urzędowych. Zgodnie z ust. 5 § 53 *SpR* przedstawienie

dokumentu może być zastąpione oświadczeniem strony lub zeznaniem świadka, ale tylko w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie szczególnej, co na gruncie czeskiego prawodawstwa występuje niezwykle rzadko. Analiza treści regulacji § 53 *SpR* prowadzi do wniosku, że problematyka pojęcia dokumentu urzędowego na gruncie czeskiego i polskiego postępowania administracyjnego jest zbieżna. Przy czym czeskie prawo charakteryzuje się bardziej wnikliwym usystematyzowaniem pojęcia dokumentu urzędowego. Powyższy wniosek wynika choćby z faktu, że czeski *SpR* w swoim literalnym brzmieniu przyznaje dokumentom urzędowym domniemanie prawdziwości dokumentu, jak i domniemanie zgodności z prawdą treści dokumentu, a domniemania te mogą zostać obalone poprzez przeprowadzenie dowodu zarówno przeciwko treści jak i prawdziwości dokumentu. Natomiast w przepisach k.p.a. dopuszczalność przeprowadzenia dowodu przeciwko prawdziwości dokumentu nie została wyraźnie ustanowiona, na co uwagę zwracają przedstawiciele doktryny wskazując jednocześnie, że taki stan rzeczy stanowi lukę prawną, ponieważ nie uwzględnia wszystkich możliwych postaci fałszu dokumentu (Adamiak, komentarz do art. 76…, 2023, teza 7).

4.8.2. Austria

Austria, jako państwo federalne o najbogatszej tradycji pozytywnego prawa postępowania administracyjnego, zajmuje szczególne miejsce w europejskim rozwoju tej gałęzi prawa. To w Austrii uchwalono pierwszą ustawę o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*AVG* z 1925 r.), która – pomimo wielu nowelizacji – pozostaje w mocy do dzisiaj. Rozwiązania przyjęte w tym akcie stały się następnie istotnym wzorcem dla polskiego ustawodawcy przy tworzeniu pierwszego krajowego aktu normującego postępowanie administracyjne, co potwierdza fundamentalne znaczenie dorobku austriackiego dla kształtowania rodzimej procedury administracyjnej (Kijowski, 2010, s. 47).

Austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym (BGBl. Nr 51/1991) stanowi jedną z czterech ustaw stanowiących system postępowania administracyjnego w Austrii. Tytułem wprowadzenia wyjaśnić należy, że tradycyjnie w Austrii wyróżnia się ogólne postępowanie administracyjne (uregulowane właśnie w *AVG*), postępowanie karno-administracyjne (uregulowane ustawą karno-administracyjną: *Verwaltungsstrafgestez – VStG*), postępowanie egzekucyjne w

administracji (uregulowane ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – *Verwaltungsvollstreckungsgesetz – VVG*). Wszystkie te ustawy objąć można spotykanym w literaturze austriackiej pojęciem „Ustawy o postępowaniu administracyjnym". Pomocnicze znaczenie dla postępowań administracyjnych ma również ustawa o doręczeniach (*Zustellgesetz*, 1982), rozporządzenie o zaświadczeniach (*Belgaubigunsverordnung* 1925), rozporządzenie o formularzach w administracji (*Verwaltungsformularverordnung*, 1999) oraz rozporządzenie o formularzach doręczeń (*Zustellformularverordnung*, 1982). W *AVG* postępowanie dowodowe uregulowano w rozdziale 2, począwszy od § 45. Jednym z przewidzianych w ustawie środków dowodowych są dokumenty. W § 47 rozróżniono dokumenty urzędowe i prywatne. W treści tej regulacji austriacki ustawodawca przyjął, że moc dowodową dokumentów urzędowych ocenia się według § 292 do 294, 296, 310 i 311 Ordynacji o postępowaniu cywilnym (cyt. dalej jako: „*ZPO"* – Gesetz vom 1.08.1895, über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten Zivilprozessordnung - ZPO, RGBl. Nr. 113/1895). Zgodnie z § 292 ust. 1 *ZPO* dokumentami urzędowymi są dokumenty, które zostały sporządzone przez publiczny, austriacki organ krajowy w granicach jego kompetencji, przez osobę posiadającą publiczne zaufanie w ramach przydzielonego jej zakresu działania oraz w przepisanej formie. W doktrynie austriackiej dokumenty są klasyfikowane według ich normatywnych skutków, przyjmując różne kryteria. W szczególności rozróżnia się dokumenty urzędowe i prywatne, dowodowe i dyspozytywne, gdzie te pierwsze pełnią funkcję potwierdzającą stan faktyczny lub prawny, natomiast dokumenty dyspozytywne (zwane również konstytutywnymi) mają charakter prawnokształtujący, zważywszy, że ich treść bezpośrednio ustanawia, modyfikuje lub znosi określone prawa lub obowiązki (por. Katsich, 2022, s. 9). Wszystkie ww. kategorie dokumentów mogą ponadto występować w obrocie prawnym jako oryginały oraz odpisy (poświadczone lub niepoświadczone) (Hengstschläger, Leeb, 2019, s. 383).

Sam podział dokumentów urzędowych w austriackim ogólnym postępowaniu administracyjnym obejmuje tzw. proste dokumenty urzędowe, do których zaliczają się wszelkie dokumenty dowodowe (protokoły, zaświadczenia, wpisy w rejestrze, potwierdzenia doręczenia, akty stanu cywilnego) oraz dokumenty konstytutywne, które obejmują decyzje administracyjne, wyroki oraz postanowienia (Hauer, 2017, s. 832). Oba rodzaje dokumentów stanowią zupełny dowód tego co zostało w nich urzędowo zaświadczone lub rozstrzygnięte. W systemie austriackim – podobnie jak na gruncie

polskich przepisów – dokumentom przypisuje się dwa rodzajowo domniemania prawne tj. domniemanie autentyczności oraz domniemanie prawdziwości treści dokumentu urzędowego. Dokument uznaje się za autentyczny, jeśli pochodzi od podmiotu, który widnieje w nim jako wystawca. Dokumenty urzędowe, które pod względem formy i treści spełniają wymagania określone w prawie, korzystają z domniemania autentyczności (§ 310 *ZPO*). W przypadku wątpliwości organ może wezwać wystawcę dokumentu do złożenia oświadczenia o jego autentyczności. Jeśli wątpliwości nie zostaną rozwiane, ciężar dowodu autentyczności dokumentu spoczywa na stronie, która zamierza powołać się na niego jako dowód w postępowaniu (§ 310 ust. 2 *ZPO*) (Hengstschläger, Leeb, 2023, s. 383). Z kolei domniemanie prawdziwości treści dokumentu urzędowego zostało *explicite* ustanowione w § 292 ust. 1 *ZPO*, zgodnie z którym przyznaje się pełną moc dowodową dokumentom urzędowym w zakresie faktów, które zostały w nich poświadczone.

Natomiast różnice pojawiają się w zakresie możliwości obalenia mocy dowodowej dwóch ww. rodzajowo dokumentów. Treść dokumentów urzędowych o charakterze konstytutywnym (*Dispositivurkunden*), które zawierają rozstrzygnięcia organów władzy publicznej nie podlega obaleniu, mają pełną moc dowodową, a ich treść może zostać zmieniona jedynie na podstawie szczególnych przepisów procesowych takich jak § 68 i 69 *AVG* (Katsich, 2022, s. 4). Z kolei dokumenty urzędowe, o charakterze dowodowym (*Beweisurkunden)*, które poświadczają określony stan faktyczny, choć korzystają z domniemania prawdziwości treści, to domniemanie to ma charakter wzruszalny. Oznacza to, że ich treść – w odróżnieniu od dokumentów konstytutywnych – może zostać zakwestionowana w toku postępowania i obalona na podstawie § 292 ust. 2 *ZPO* (Hengstschläger, D. Leeb, 2019, s. 384). Co istotne i warte podkreślenia, austriacki *AVG* w zdaniu drugim § 47 wskazuje na stosowanie § 292 ust. 1 *ZPO* z tym zastrzeżeniem, że rozszerza się moc dowodową dokumentów urzędowych również na te stany faktyczne i prawne, które stanowiły przesłanki ich wystawienia (Walter, Thienel, 1998, s. 756). Na przykład: austriacki paszport dowodzi również posiadanie przez jego właściciela austriackiego obywatelstwa. Rozszerzenie tej mocy dowodowej dotyczy jednak wyłącznie krajowych dokumentów urzędowych oraz faktów i stosunków prawnych, które stanowiły przesłanki ich sporządzenia, pod warunkiem, że zostały wyraźnie wskazane w treści dokumentu[119]. Domniemanie prawdziwości treści

[119] W austriackiej praktyce administracyjnej często zdarzało się, że od wnioskodawców żądało się dodatkowych dokumentów także w odniesieniu do okoliczności, które zostały już ustalone w toku

dokumentów urzędowych w tym zakresie jest wzruszalne. W sytuacji, gdy organ poweźmie wątpliwości co do prawdziwości treści dokumentu, może zobowiązać stronę do przedstawienia innego dowodu na potwierdzenie danej okoliczności. Węższe domniemanie prawdziwości ma miejsce w polskim porządku prawnym, na gruncie którego domniemanie zgodności treści dokumentu urzędowego z prawdą obejmuje wyłącznie treść, która została urzędowo stwierdzona (por. Walter, Thienel, 1998, s. 756). Istotne jest zatem rozróżnienie między treścią faktycznie stwierdzoną urzędowo a pozostałymi elementami dokumentu urzędowego, które nie korzystają już ze wspomnianego domniemania. Przykładowo, według polskiego porządku prawnego: akt małżeństwa nie stanowi dowodu daty i miejsca urodzenia małżonków, lecz wyłącznie potwierdza fakt zawarcia związku małżeńskiego, wraz z datą i miejscem jego zawarcia. Z perspektywy porównawczej można zatem uznać, że rozwiązanie austriackie wzmacnia pewność prawną w zakresie dowodzenia za pomocą dokumentów urzędowych, podczas gdy rozwiązanie polskie bardziej akcentuje konieczność ustalania faktów w drodze pełnego postępowania dowodowego.

AVG przyznaje zagranicznym dokumentom urzędowym taką samą moc dowodową jak dokumentom krajowym pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, obowiązuje zasada wzajemności, która wymaga, aby dokumenty urzędowe wydane przez austriackie organy państwowe były uznawane również za dokumenty urzędowe w państwie, z którego dokument pochodzi. Uznanie to dotyczy zarówno mocy dowodowej, jak i domniemania autentyczności oraz prawdziwości dokumentów, przy czym obowiązuje ono wyłącznie w relacjach między państwami, które przestrzegają zasady wzajemności. Po drugie, dokumenty powinny być właściwie uwierzytelnione (Hengstschläger, Leeb, 2023, s. 384). Przyjmuje się, że dokumenty te są autentyczne, jeśli zostały poświadczone przez austriackie Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub przez austriacką placówkę dyplomatyczną (ambasadę, konsulat) – § 311 ust. 2 ZPO (Hengstschläger, Leeb, 2019, s. 383).

W odróżnieniu od polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, *AVG* odnosi się również do dokumentów prywatnych. Zgodnie z § 294 *ZPO*, do którego

wcześniejszych postępowań albo w związku z wydaniem danego dokumentów. Aby przeciwdziałać tej, niezrozumiałej praktyce, zaproponowano wyraźne doprecyzowanie, że dokumenty mogą stanowić dowód także co do faktów i stosunków prawnych, które były przesłanką ich wystawienia. Rozszerzenie to ma jednak zastosowanie wyłącznie do dokumentów urzędowych sporządzonych w Austrii i tylko wówczas, gdy wskazane w nich fakty i stosunki prawne zostały wprost wymienione. Szerzej na ten temat: Hauer, Leukauf, 1996, s. 346.

odsyła § 47 *AVG*, dokumenty prywatne sporządzone w postaci papierowej lub elektronicznej – jeżeli zostały podpisane przez wystawcę lub opatrzone jego własnoręcznym podpisem uwierzytelnionym sądownie lub notarialnie, stanowią zupełny dowód tego, że zawarte w nich oświadczenie woli pochodzi od wskazanych w tym dokumencie wystawców (Hengstschläger, Leeb, 2023, s. 385). W przeciwieństwie do dokumentów urzędowych, dokumenty prywatne nie korzystają z domniemania prawdziwości ich treści i nie stanowią zupełnego dowodu w zakresie zawartych w nich oświadczeń. Ocena prawdziwości ich treści należy do organu administracyjnego, który dokonuje jej w ramach swobodnej oceny dowodów, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów proceduralnych (Hengstschläger, Leeb, 2023, s. 386).

Przepis § 47 *AVG* stanowi odesłanie do wybranych regulacji kodeksu postępowania cywilnego (*ZPO*), w zakresie definiowania i oceny dokumentów jako środków dowodowych. Na jego gruncie przyjmuje się, że dokument stanowi nośnik zawierający treść wyrażoną w postaci pisemnej (Katsich, 2022, s. 6). W doktrynie prawa austriackiego podkreśla się konieczność wyraźnego odróżnienia dokumentów – rozumianych jako pisemne oświadczenia wiedzy lub woli – od innych nośników informacji, których treść nie została utrwalona za pomocą pisma, a także od przedmiotów oględzin w rozumieniu § 54 *AVG*, które nie zawierają zapisów myśli w ogóle (Katsich, 2022, s. 386). Takie ujęcie prowadzi do wniosku, że w austriackim postępowaniu administracyjnym pojęcie dokumentu ujmowane jest w sposób węższy niż w polskim kodeksie postępowania administracyjnego, gdzie – zgodnie z dominującą linią interpretacyjną – postuluje się szerokie rozumienie dokumentu, obejmujące wszelkie nośniki treści pozwalające na ustalenie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy (por. Rypina, 2022, s. 143). Autorka opowiada się za koncepcją austriacką, uznając ją za bardziej adekwatną z perspektywy postępowania administracyjnego, przede wszystkim z powodu większej precyzji przy definiowaniu pojęcia „dokument” oraz klarownego rozgraniczenia dokumentów od innych środków dowodowych.

4.9.Uwagi podsumowujące

Dokonując syntezy przedstawionych rozważań, można sformułować następujące wnioski i spostrzeżenia końcowe.

Analiza charakteru dokumentu urzędowego wymaga nie tylko wskazania jego funkcji, ale również uwzględnienia różnorodnych kryteriów jego klasyfikacji. W tym kontekście autorka zaproponowała systematyzację dokumentów urzędowych poprzez ich podział na dokumenty: polskojęzyczne i obcojęzyczne, przy czym te ostatnie mogą być wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym jedynie z zachowaniem określonych rygorów, w tym obowiązku przedłożenia ich tłumaczenia na język polski; dokumenty oryginalne i wtórne, których rozróżnienie ma decydujące znaczenie dla oceny ich mocy dowodowej; a także dokumenty o charakterze konstytutywnym i narratywnym, różniące się zakresem skutków prawnych.

Takie ujęcie nie tylko pozwala na systematyczne uporządkowanie różnorodnych form dokumentów urzędowych, lecz przede wszystkim umożliwia ich właściwe zakwalifikowanie pod względem procesowym, pod kątem oceny ich dopuszczalności, mocy dowodowej oraz skutków prawnych w toku postępowania administracyjnego.

Interesujących wniosków dostarcza również analiza porównawcza polskich regulacji prawnych dotyczących dokumentu urzędowego z odpowiednimi unormowaniami obowiązującymi w Czechach oraz Austrii. Porównanie to wskazuje na istotne podobieństwa systemowe, co można wiązać z faktem, że zarówno polski, jak i czeski model postępowania administracyjnego zostały w znacznym stopniu ukształtowane pod wpływem koncepcji wywodzących się z austriackiej nauki prawa administracyjnego. Wspólnym elementem tych kodyfikacji jest także zasada pisemności, stanowiąca podstawę normatywną instytucji dokumentu (a zatem także dokumentu urzędowego). Zasada ta wyznacza swoiste ramy funkcjonowania dokumentu urzędowego w procedurze administracyjnej. W *AVG* została ona ujęta *expressis verbis* w § 18 ust. 2 (por. Kijowski,2010. s. 61), natomiast w czeskim *SpR* w § 15 ust. 1 (Skóra, 2010, s. 89), co dowodzi jej systemowego charakteru w europejskich kodyfikacjach postępowania administracyjnego.

Pomimo tych wspólnych podstaw dogmatycznych, zauważalne są również pewne rozbieżności, które zasługują na uwagę z perspektywy ewentualnego doskonalenia krajowego porządku prawnego. W szczególności warto rozważyć implementację wybranych rozwiązań przyjętych w prawie czeskim (doprecyzowanie możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko prawdziwości dokumentu urzędowego) oraz austriackim (obowiązywanie zasady wzajemności przy uznawaniu zagranicznych dokumentów urzędowych, rozszerzenie mocy dowodowej dokumentów urzędowych również na stany faktyczne i prawne, które stanowiły przesłanki ich wystawienia.).

Rozważania przedstawione w niniejszym rozdziale wieńczy analiza dokumentu publicznego oraz jego relacji względem dokumentu urzędowego, co stanowi istotny element z punktu widzenia całościowych badań nad problematyką dokumentu urzędowego. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego ustawy o dokumentach publicznych spowodowało wyodrębnienie nowej, ustawowo zdefiniowanej kategorii dokumentów, która – ze względu na swój charakter oraz powiązania funkcjonalne i normatywne – wymaga szczególnej uwagi w kontekście ich kwalifikacji jako dokumentów urzędowych. Analiza ta pozwala na doprecyzowanie zakresu pojęciowego dokumentu urzędowego.

W efekcie, rozważania zawarte w niniejszym rozdziale prowadzą do dwóch zasadniczych wniosków. Po pierwsze, praktyka orzecznicza wskazuje na potrzebę większej precyzji w zakresie definicyjnym, w szczególności w odniesieniu do podmiotów, które można uznać za „organy państwowe" w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. Po drugie, regulacje szczególne stanowią cenny instrument porządkujący, jednak ich fragmentaryczność powoduje, że całość systemu pozostaje niespójna. Wnioski płynące z przeprowadzonych analiz prowadzą do konstatacji, że instytucja dokumentu urzędowego wymaga większej precyzji regulacyjnej. Postulat ten jest szczególnie aktualny w świetle konstytucyjnej zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego, która wymaga, aby status dokumentu – a więc także jego moc dowodowa – nie budził wątpliwości w praktyce stosowania prawa.

ROZDZIAŁ 5.
DOWÓD Z DOKUMENTU URZĘDOWEGO JAKO ŚRODEK DOWODOWY W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

5.1. Pojęcie środków dowodowych w postępowaniu administracyjnym

Jak wspomniano we wstępie, ogólne postępowanie administracyjne stanowi uporządkowaną sekwencję czynności procesowych, których przebieg, ukształtowany normami prawa procesowego, podporządkowany jest osiągnięciu zasadniczego celu – wydania orzeczenia rozstrzygającego sprawę administracyjną materialnoprawną lub weryfikacyjną (Kamiński, *Fakty i czynności administracyjnoprawne*…, 2021, teza 1.2.1). Wydaje się, że najbardziej złożonym i wymagającym etapem tego postępowania – zarówno z punktu widzenia organu jak i strony – jest postępowanie wyjaśniające. W jego trakcie dochodzi do ustalenia istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych (Ziółkowska, 2008, s. 144). Przy ich ustalaniu i weryfikacji organ korzysta zasadniczo ze wszelkich dopuszczalnych środków dowodowych, wskazanych w art. 75 k.p.a. (Ziółkowska, 2008, s. 144; zob. także: Daniel, 2013, s. 99 i n.) oraz w przepisach szczególnych, przy czym najczęściej wykorzystywanym z nich w praktyce pozostaje dowód z dokumentu (Ziółkowska, 2008, s. 144; Chróścielewski, Tarno, *Postępowanie wyjaśniające*…, 2011, s. 126; Rypina, 2022, s. 143).

W nauce prawa pojęciu „dowód” przypisuje się wiele znaczeń (por. Gregorczyk, teza 3.2). Najczęściej w literaturze przedmiotu dowód określany jest jako: „przebieg rozumowania, które prowadzi do sądu o pewnym stanie rzeczy, jest to ogół motywów stwarzających pewność” (Żukowski, 2010, s. 79). Termin ten może być także interpretowany jako obejmujący swoim zakresem postępowanie dowodowe, tj. zespół czynności procesowych, których przeprowadzenie jest niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy w zakresie koniecznym do wydania rozstrzygnięcia (Żukowski, 2010, s. 79). Na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego termin ten rozumiany jest przede wszystkim zgodnie ze znaczeniem jakie nadano mu w art. 75 § 1 k.p.a., a zatem jako „wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem”. Przepis art. 75 § 1 k.p.a. „używa pojęcia dowodu w znaczeniu środka dowodowego, który pozwala na przekonanie się organu o istnieniu lub

nieistnieniu danych faktów, ewentualnie prawdziwości lub fałszywości twierdzenia o faktach" (Wróbel, komentarz do art. 75…, 2025, teza 1; Kędziora, komentarz do art. 75…, 2017, teza 1). Warto dodać, że w literaturze przedmiotu C. Martysz i G. Łaszczyca ujmują pojęcie dowodu szerzej, jako „rezultat postępowania dowodowego (wyjaśniającego), jako czynność zmierzająca do wykazania prawdziwości określonego twierdzenia (w tym znaczeniu mówi się o przeprowadzeniu dowodu), a także jako środek dowodowy, czyli rzecz lub czynność stanowiącą podstawę prowadzonego postępowania dowodowego np. treść dokumentu, czy zeznanie świadka" (Wróbel, komentarz do art. 75…, 2025, teza 1; Kędziora, komentarz do art. 75…, 2017, teza 1). Podobny pogląd prezentował L. Żukowski wskazując, że w znaczeniu prawnym pojęcie dowodu zakłada łączne występowanie trzech zasadniczych elementów – tezy dowodowej, myślowego procesu dowodzenia oraz środków dowodowych (Żukowski, 2010, s. 79 i n.). Teza dowodowa to twierdzenie, którego prawdziwość podlega weryfikacji w toku postępowania. Każda teza powinna być poparta odpowiednimi środkami dowodowymi (Żukowski, 2010, s. 79 i n.). Przy sformułowanej tezie i zgromadzonych środkach dowodowych organ administracji prowadzi natomiast proces dowodzenia, który ma na celu weryfikację tezy, prowadząc tym samym do jej udowodnienia lub nieudowodnienia (Żukowski, 2010, s. 79 i n.). Analizując znaczenie pojęcia środka dowodowego należy podkreślić, że w postępowaniu administracyjnym to „wszelkie źródła prawdziwych informacji umożliwiających dowodzenie" (Adamiak, komentarz do art. 75…, 2024, teza 1). W praktyce źródła dowodowe będą stanowić: strony postępowania, podmioty na prawach strony, świadkowie oraz biegli (osobowe źródła dowodowe), źródłem dowodowym będą także: dokumenty, rzeczy będące przedmiotem oględzin czy też niektóre dowody nienazwane, np. płyty CD i fotografie, ale też na przykład zdjęcia satelitarne (Bochentyn, Szlachetko, 2022, s. 2 i n.) (rzeczowe źródła dowodowe) (Martysz, Łaszczyca, 2010, teza 4). Z kolei środkiem dowodowym są m.in. wyjaśnienia stron postępowania, zeznania świadków, opinie biegłych czy też treść dokumentów (Bochentyn, 2020, rozdz. I; podobnie również: C. Martysz, G. Łaszczyca, 2010, teza 4).

W doktrynie, wobec wieloznaczności terminu „dowód" postulowano jego zawężenie do „wyniku procesu dowodzenia" lub „rezultatu procesu rozumowania" (Horoszowski, 1956, s. 593). Takie ujęcie nie zyskało jednak szerokiej akceptacji, a w praktyce termin ten najczęściej funkcjonuje właśnie w odniesieniu do środka dowodowego (Kalinowski, 1981, s. 158). Postulaty doktryny w tym zakresie są zbieżne

ze stanowiskiem sądownictwa. I tak, m.in. WSA w Olsztynie w wyroku z 29.01.2014 r., I SA/Ol 392/13, uznał, że: „[…] pojmowanie „dowodu" jako środka dowodowego ma charakter o tyle uniwersalny, że znajduje zastosowanie w każdej procedurze dowodowej, niezależnie od charakteru sprawy" (wyrok WSA w Olsztynie z 29.01.2014 r., I SA/Ol 392/13, LEX nr 1426598).

Postępowanie wyjaśniające zmierza przede wszystkim do ustalenia okoliczności sprawy w stopniu umożliwiającym organowi podjęcie prawidłowego rozstrzygnięcia (Gregorczyk, 2021, teza 3.1), co odbywa się poprzez przeprowadzenie dowodów w celu ustalenia istotnych okoliczności (zob. Lang, 2008, s. 49). Zgodnie z poglądami doktryny, postępowanie wyjaśniające stanowi szerszą kategorię niż samo postępowanie dowodowe (por. Knysiak-Sudyka, Przebieg…, 2024, s. 194; Kmiecik, *Postępowanie administracyjne*…, 2022, s. 160). Obejmuje ono nie tylko przeprowadzenie dowodów, ale również tzw. dowodzenie czyli ich ocenę oraz wnioskowanie na ich podstawie istnienia bądź nieistnienia faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (Kmiecik, *Postępowanie administracyjne*…, 2022, s. 129; zob. również: Dawidowicz, 1983, s. 169; Dawidowicz, 1989, s. 109-110).

Postępowanie wyjaśniające – co do zasady – może przybrać formę postępowania gabinetowego lub rozprawy (por. Knysiak-Molczyk, 2015, s. 272), przy czym w praktyce dominującą rolę odgrywa postępowanie gabinetowe, które ze względu na niższy stopień sformalizowania znajduje szersze zastosowanie (Kmieciak, 2014, rozdz. V). Postępowanie gabinetowe jest pojęciem doktrynalnym i nie występuje w Kodeksie (Kowalski, *Postępowanie wyjaśniające w procedurze administracyjnej*, https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/news/postepowanie-wyjasniajace-w-procedurze-administracyjnej, 2023); etymologii tego wyrażenia upatruje się w gromadzeniu dokumentacji w tzw. „zaciszu gabinetu" (Mzyk, 2002, s. 64). Ta forma czynności dowodowych przeciwstawiana jest rozprawie, gdyż nie obejmuje skoncentrowanej fazy postępowania z udziałem wszystkich stron, lecz przebiega sekwencyjnie, w określonych odstępach czasowych (Łaszczyca, 2008, rozdz. 1; zob. również: Żukowski, Sawuła, 2010, s. 149). Opiera się ono wyłącznie na zasadzie pisemności (Wiktorowska, 2015, s. 111). W związku z tym, postępowanie gabinetowe znajduje zastosowanie przede wszystkim w sprawach, w których rozstrzygnięcie może nastąpić na podstawie dowodów z dokumentów, bez konieczności przeprowadzania innych środków dowodowych (Kmiecik, *Postępowanie administracyjne*…, 2022, s. 180). Powyższe formy postępowania wyjaśniającego nie mogą być stosowane zamiennie (Kmiecik,

Postępowanie administracyjne…, 2022, s. 214). Przeprowadzenie rozprawy jest konieczne, gdy zachodzą ku temu ustawowe przesłanki, o których mowa w art. 89 k.p.a. lub przepisach szczególnych. W pozostałych przypadkach postępowanie wyjaśniające powinno zostać przeprowadzone w formie postępowania gabinetowego (Kmiecik, *Postępowanie administracyjne*…, 2022, s. 214).

Podstawowym instrumentem służącym realizacji postępowania wyjaśniającego są dowody. Postępowanie dowodowe opiera się przede wszystkim na zasadzie otwartego katalogu środków dowodowych (por. Adamiak, *Czynności procesowe*…, 2024, s. 316), wyrażonej w art. 75 § 1 k.p.a. zgodnie z którym: „jako dowód należy dopuścić wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem". Z kolei w § 2 cyt. artykułu ustawodawca wymienia przykładowe źródła dowodowe, które mogą stanowić przedmiot dowodu.

System nazwanych (ustawowych) środków dowodowych otwiera dowód z dokumentu, z którym organ zapoznaje się poprzez jego przeglądniecie albo odczytanie (Siedlecki, 1972, s. 325). Mimo że Kodeks postępowania administracyjnego *expressis verbis* tego nie przesądza, dowód z dokumentu, o którym mowa w art. 75 § 2 k.p.a., należy rozumieć zarówno jako dowód z dokumentu urzędowego, jak i z dokumentu prywatnego. Pojęcie „dokumenty" jakim posługuje się ten przepis, ma charakter na tyle ogólny i niedookreślony, że należy je rozumieć szeroko – jako obejmujące wszelkie dokumenty mogące służyć ustaleniu stanu faktycznego, a więc zarówno dokumenty urzędowe, jak i prywatne. Za takim ujęciem przemawiają przede wszystkim reguły wykładni językowej. Brak dookreślenia w treści przepisu oznacza, że termin „dokument" nie został ograniczony wyłącznie do dokumentów urzędowych, lecz obejmuje całą kategorię dokumentów w znaczeniu ogólnym (por. Rypina, 2022, s. 143 i n.). Z kolei wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że skoro art. 76 § 1 k.p.a. wyróżnia odrębną kategorię dokumentu urzędowego i przypisuje mu szczególną moc dowodową, to tym samym zakłada również istnienie dokumentów prywatnych.

Jak już wcześniej wspomniano, mimo że Kodeks nie posługuje się pojęciem dokumentu prywatnego, dokument taki jest powszechnie wykorzystywany w praktyce administracyjnej (Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s. 201). Dokumentem prywatnym należy określić każdy dokument, który nie spełnia przesłanek przewidzianych dla dokumentów urzędowych (zob. Jakubowicz-Dobrowolska, 2006, s. 77-99), a więc każdy inny dokument niż urzędowy (Rypina, 2022, s. 146). Jako środek dowodowy dokument prywatny podlega ocenie na zasadach ogólnych, bez

domniemania autentyczności i prawdziwości treści, jakie przysługują dokumentowi urzędowemu (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 169). Może stanowić jedynie dowód tego, że osoba która go podpisała złożyła oświadczenie w tym dokumencie zawarte (o ile rzecz jasna taki dokument jest w ogóle podpisany) (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 169).

Dokumenty wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym mogą pochodzić zarówno od strony, jak i z zasobów organu (Kamiński, *Pisma*…, 2015, s. 202). W wielu przypadkach dowód z dokumentu przeprowadzany jest na podstawie akt znajdujących się w dyspozycji organu lub dokumentów wytworzonych przez organ w toku postępowania wyjaśniającego (zob. Martysz, 2015, § 2). Organ może nimi dysponować z urzędu lub ustalić ich treść na podstawie dostępnych rejestrów, map, planów, *etc*. Kodeks postępowania administracyjnego kilkukrotnie przyznaje takim dokumentom znaczenie prawne. Czyni to w art. 35 § 2 k.p.a., nakazując niezwłoczne załatwienie spraw, które mogą być załatwione na podstawie takich dokumentów; w art. 77 § 4 k.p.a., stwierdzając, że fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu (wyrok NSA z 11.05.1993 r., V SA 2360-2364/92, ONSA 1994/2/82), a także w art. 220 § 1 k.p.a. (jakkolwiek mamy tu do czynienia nie z postępowaniem administracyjnym, lecz o wydanie zaświadczenia), który zabrania organowi żądania od strony zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego znanych organowi z urzędu bądź możliwych do ustalenia przez ten organ na podstawie: a) posiadanej ewidencji, rejestrów lub innych danych, b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych. Kolejną kategorię dokumentów, które mogą być wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym, tworzą dokumenty sporządzane w toku czynności procesowych. Należą do nich m.in. protokoły z przesłuchań świadków, protokoły oględzin oraz opinie biegłych. Do tej grupy zaliczają się także dokumenty powstające w ramach udzielania pomocy prawnej przez organ prowadzący postępowanie (art. 52 k.p.a.) (Martysz, *2*015*,* § 2).

5.2.Pozycja dokumentu urzędowego w systemie środków dowodowych w Kodeksie postępowania administracyjnego

Z zasady otwartego katalogu środków dowodowych wynika, że Kodeks postępowania administracyjnego *expressis verbis* nie nadaje żadnemu z nich szczególnej

rangi. Jednak w praktyce przyjmuje się, że taką rangę posiada dokument, a w szczególności dokument urzędowy, co wynika przede wszystkim z zasady pisemności postępowania administracyjnego oraz szczególnej mocy dowodowej przypisywanej temu rodzajowi dokumentu (Rypina, 2022, s.142; Adamiak, 1984, s. 48; Kamiński, *Pisma*…, 2015, s. 202). Istota mocy dowodowej dokumentu urzędowego tkwi w jego szczególnych właściwościach, co do jego przepisanej formy oraz statusu prawnego wystawcy. Właściwości te przejawiają się przede wszystkim w konsekwencjach prawnych związanych z domniemaniem prawdziwości oraz domniemaniem zgodności z prawdą treści dokumentu urzędowego, co odróżnia go od innych środków dowodowych i zdecydowanie wzmacnia jego znaczenie w procesie dowodzenia (por. Schmidt, 2010, s. 444; zob. również: Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s. 200-201).

Nie ulega wątpliwości, że wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej będzie możliwe jedynie wówczas gdy organ wyjaśni stan faktyczny sprawy w sposób wyczerpujący i jednoznaczny (Chmielewski, 2019, s. 1098). Realizacja tego zadania wymaga wyznaczenia granic postępowania wyjaśniającego, a następnie przeprowadzenia w jego ramach postępowania dowodowego (zob. m.in.: wyrok NSA z 15.01.2016 r., I OSK 1013/14, ONSA Nr 1/2017, poz. 6; wyrok NSA z 13.07.2017 r., I OSK 2710/15, LEX nr 2399531; wyrok NSA z 10.08.2018 r., I OSK 538/18, LEX nr 2551720). Sposób prowadzenia tego postępowania opiera się na kanonie uniwersalnych dyrektyw, spośród których nadrzędne znaczenie ma zasada prawdy materialnej. Jej konsekwencją jest m.in. zasada swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.) oraz zasada równej mocy środków dowodowych. Normatywnym odzwierciedleniem tej drugiej zasady jest art. 75 § 1 k.p.a., który przesądza, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (Adamiak, *Czynności procesowe*…, 2024, s. 316). Treść powyższej zasady implikuje stwierdzenie, zgodnie z którym Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje dowodów „mocniejszych" oraz „słabszych" dając tym samym wszystkim środkom dowodowym jednakową moc (Adamiak, *Czynności procesowe*…, 2024, s. 292). Kolejność, w jakiej Kodeks wymienia i reguluje kwestie poszczególnych środków dowodowych nie wprowadza hierarchii ich ważności lub kolejności przeprowadzania. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest dowód z

przesłuchania stron[120]. „Równa moc dowodowa wszystkich środków dowodowych materializuje się również w braku wprowadzania ograniczeń co do rodzaju dowodów, którym należy przyznać pierwszeństwo w ustaleniu istnienia danego faktu" (wyrok WSA w Warszawie z 21.02. 2006r., VI SA/Wa 1073/05, LEX nr 193908).

W świetle powyższych rozważań należy zatem postawić sobie pytanie: jak zasada równej mocy środków dowodowych (art. 75 § 1 k.p.a.) oraz swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.) ma się do przyznanej dokumentom urzędowym szczególnej mocy dowodowej oraz czy pozostaje to w zgodzie z zasadą dochodzenia prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.), z której wynika obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz jej rozstrzygnięcia, uwzględniając interes społeczny i słuszny interes stron.

Swobodna ocena dowodów różni się zasadniczo od zasady równej mocy dowodowej, choć bezsprzecznie zasada ta odgrywa ważną rolę w procesie swobodnej oceny organu (wyrok WSA w Olsztynie z 8.03.2012 r., II SA/Ol 959/11, LEX nr 1138681). W istocie, organ działając w granicach dyrektywy swobodnej oceny dowodów, zobowiązany jest do równoważnego traktowania każdego dowodu, bez nadawania jakiegoś uprzywilejowanego znaczenia któremukolwiek z nich (por. wyrok NSA z 24.02.2017 r., II FSK 140/15, LEX nr 2267720). Sam proces oceny sprowadza się do ustalenia stanu faktycznego w oparciu o wszystkie przeprowadzone dowody, przy zachowaniu zasad prawidłowego rozumowania, wskazań wiedzy oraz doświadczenia życiowego (por. Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 80…, 2023, teza 2; Wróblewski, 1983, s. 197). Naruszenie zasady swobodnej oceny dowodów może wystąpić wówczas, gdy organ administracyjny uzna określony dowód za bardziej wiarygodny, kierując się wyłącznie sposobem jego pozyskania, bez uzasadnienia takiego stanowiska w kontekście całokształtu materiału dowodowego (por. Martysz, komentarz do art. 80…, 2010, teza 2; Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 80…, 2023, teza 2). Proces oceny dowodów w toku postępowania administracyjnego wymaga uzasadnienia, które powinno jasno wskazywać podstawy przyznania wiarygodności jednemu dowodowi lub jej odmowy w odniesieniu do innego (por. Martysz, komentarz do art. 80…, 2010, teza 2; Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 80…, 2023, teza 2; zob. również: wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2021 r., I SA/Gd 179/21; wyrok WSA w Łodzi z 2.03.2011 r., II SA/Łd

[120] Dowód ten, jest możliwy do przeprowadzenia jedynie w ostateczności, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Por. wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2009r., I SA/Wa 1197/09, LEX nr 582697.

28/11, LEX nr 994190; wyrok WSA w Szczecinie z 10.11.2010 r., I SA/Sz 641/10, LEX nr 750432). Pomimo obowiązywania ww. zasad postępowanie dowodowe mające na celu ustalenie rzeczywistego stanu sprawy powinno jednak podlegać określonym rygorom (por. Adamiak, *Czynności procesowe*…, 2024, s. 322). Celem regulacji przyjętych w Kodeksie postępowania administracyjnego jest dążenie do wyeliminowania sytuacji, w których organ zmuszony byłby podejmować niekończące się działania w zakresie ustalania faktów (por. Kopyściański, 2020, s. 29). Z tego też powodu ustawodawca przypisał dokumentom urzędowym szczególną moc dowodową oraz wprowadził związane z nimi domniemania prawne. Rozwiązanie to pozwala znacznie uprościć postępowanie dowodowe w sposób zgodny z systemowymi założeniami oraz bez naruszania zasady dochodzenia do prawdy materialnej (por. Kopyściański, 2020, s. 29). Dokumenty urzędowe zyskały wyjątkowe znaczenie dowodowe ze względu na ich wystawcę – organ państwowy działający w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej i w granicach przyznanego upoważnienia. Przyznanie takim dokumentom szczególnej mocy wynika z rękojmi rzetelności i profesjonalizmu, jaką ten organ gwarantuje[121], i który jest zobowiązany wykonywać swoje zadania zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa (Bentkowski, 2022, s. 35). W tym stanie rzeczy nie można mówić o jakiejkolwiek dowolności w dochodzeniu do prawdy materialnej (Janowicz, komentarz do art. 76…, 1987, s. 183). Dokumenty urzędowe podlegają ocenie w ramach określonych przepisami prawa procesowego, przewidującymi ich szczególną moc dowodową (Knoppek, 2016, teza 6). Ustawodawca zapewnia w tym zakresie stosowne gwarancje, wynikające z pozycji ustrojowej wystawcy. W ocenie autorki, kryterium rzetelności jaką winny się kierować organy państwowe w prowadzonej działalności jak i realizowanych zadaniach merytorycznych, uwzględniając przy tym wymóg zgodnego z rzeczywistością dokumentowania działań lub stanów faktycznych uzasadnia swoiste uprzywilejowanie tych dokumentów względem pozostałych (Bentkowski, 2022, s. 35, cyt. za: Witkowski, Galster, Gronowska, Bień-Kacała, Szyszkowski, 2000, s. 71-72).

Można więc przyjąć, że każdy współczesny system procesowy uznaje zasadę swobodnej oceny dowodów; nie inaczej jest zatem również w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Należy jednak zauważyć, że zasada ta rzadko występuje w swojej

[121] Tożsame wnioski należy przypisać innym organom lub innym podmiotom, które zostały na mocy prawa lub na podstawie porozumień uprawnione do rozstrzygania indywidulanych spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 2 k.p.a.).

absolutnej postaci. Ustawodawca przewiduje od niej wyjątki, wprowadzając elementy zasady przeciwnej, tj. legalnej oceny dowodów (Żukowski, *Postępowanie*…, 2010, s. 79 i n.; Służewski, 1982, s. 97). Legalna ocena dowodów będzie miała miejsce wówczas, gdy ustawodawca precyzyjnie określa wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych, zawęża możliwość ich wyboru lub wprowadza ich hierarchię (Żukowski, *Postępowanie*…, 2010, s. 87). Choć – jak już wielokrotnie wspomniano – Kodeks postępowania administracyjnego nie ustanawia ogólnej hierarchii ważności dowodów, to niektóre przepisy wprost dokonują swoistego ograniczenia swobodnej oceny na rzecz oceny legalnej (Żukowski, *Postępowanie*…, 2010, s. 87). Przykładem takiego wyjątku jest właśnie regulacja art. 76 k.p.a., która przyznaje dokumentom urzędowym szczególną moc dowodową, wynikającą z domniemania ich prawdziwości i wiarygodności (Żukowski, *Zasada*…, 2010, s. 79 i n.).

5.3.Moc dowodowa dokumentów urzędowych (formalna i materialna)

Według R. Suwaja pojęcie „mocy dowodowej" można interpretować na dwa sposoby (Suwaj, 2004, s. 114). Po pierwsze, jako zdolność dowodu do wywoływania skutków w zakresie ustalania faktów, czyli jego skuteczność w przekonywaniu o zaistnieniu określonego zdarzenia. W tym ujęciu dowód posiada pełną moc dowodową, gdy w kontekście całokształtu materiału dowodowego dostatecznie uzasadnia istnienie danego faktu, a jednocześnie nie przedstawiono dowodu przeciwnego, który mógłby to podważyć (Suwaj, 2004, s. 114). W perspektywie tak rozumianej „mocy dowodowej" szczególny charakter przypisuje się dokumentowi urzędowemu, który – zgodnie z art. 76 § 1 i 2 k.p.a. – sporządzony w przepisanej formie przez właściwy organ, stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone (Suwaj, 2004, s. 114). Po drugie, moc dowodową można rozumieć jako możliwość posłużenia się określonym środkiem dowodowym w danej sytuacji. W tym zakresie, poza dokumentami urzędowymi, należy przyjąć zasadę równej mocy dowodowej, co oznacza, że żaden dowód nie może być *a priori* uznany za bardziej wiarygodny od innych środków dowodowych, o ile są one dopuszczalne i zgodne z prawem. W konsekwencji „żaden inny dowód nie może dawać większej pewności o faktach niż każdy inny możliwy do przeprowadzenia i niesprzeczny z prawem" (Suwaj, 2004, s. 114). Jedyne ograniczenie dotyczyć będzie dowodu z przesłuchania stron (art. 86 k.p.a.).

Autorka, odwołując się do pierwszego znaczenia terminu „moc dowodowa" przedstawionego przez R. Suwaja, określa je jako stopień znaczenia danego dowodu dla rozstrzygnięcia postępowania albo inaczej – jako stopień wpływu na rezultat całego postępowania dowodowego (Suwaj, 2004, s. 114). Choć nie jest to pojęcie o charakterze normatywnym, w praktyce jest szeroko stosowane dla określenia wartości dowodowej przypisywanej poszczególnym środkom dowodowym. W przypadku dowodu z dokumentu urzędowego jego moc dowodowa polega na przypisaniu domniemania autentyczności oraz prawdziwości treści. Te właśnie determinanty kreują szczególny stopień zaufania organu prowadzącego postępowanie do dokumentu urzędowego, co odróżnia go od innych środków dowodowych i zwalnia organ z konieczności prowadzenia dalszego postępowania dowodowego w zakresie faktów, które zostały w nim urzędowo potwierdzone (por. Baran, Karpuk, 2024, s. 8; wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 1624/20, LEX nr 3118166).

W pierwszej kolejności przepis art. 76 § 1 k.p.a. normuje formalną moc dowodową dokumentu urzędowego, która materializuje się przede wszystkim w tym, iż wystawca dokumentu „rzeczywiście zaświadczył urzędowo" (wyrok NSA z 14.03.2008 r., I OSK 389/07, LEX nr 456707; zob. również: Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 6). Moc formalna (zewnętrzna) dokumentu urzędowego znajduje swoje źródło w tym, że został on sporządzony przez osobę do tego uprawnioną i skierowany na zewnątrz w celu wywołania zamierzonego skutku prawnego, co nadaje mu walor autentyczności (wyrok NSA z 14.03.2008 r., I OSK 389/07, LEX nr 456707; zob. również: Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 6; zob. również: wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2005 r., VI SA/Wa 1036/04, LEX nr 189172).

Po drugie, dokument urzędowy korzysta z mocy materialnej. Odnosi się ona do skuteczności prawnej treści zawartej w dokumencie oraz do jej relewantności w kontekście przedmiotu dowodzenia (wyrok NSA z 14.03.2008 r., I OSK 389/07, LEX nr 456707). Materialna (wewnętrzna) moc dowodowa jest związana z treścią samego dokumentu (Felcenloben, 2009, s. 26-28; wyrok NSA z 14.03.2008 r., I OSK 389/07, LEX nr 456707). Z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wynika, że dokumentom urzędowym przyznano *expressis verbis* jedynie moc materialną (Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 6; zob. również: Baran, Karpuk, 2024, s. 8). Podobnie moc dowodową dokumentów urzędowych określa doktryna austriacka. Wyróżnia bowiem zewnętrzną moc dowodową, z której wynika, że wystawca (kompetentny do

tego organ) złożył oświadczenie zawarte w dokumencie oraz wewnętrzną moc dowodową, z której wynika, że jego treść jest zgodna z prawdą (Fashing, 1966, s. 360).

Swoiste uprzywilejowanie dokumentu urzędowego polegające na przyznaniu mu zwiększonej – względem pozostałych środków dowodowych – mocy dowodowej, jest uzależnione od spełnienia łącznie trzech warunków (Adamiak, *Dowody i postępowanie*…, 2024, s. 294). Dokument powinien zostać wystawiony przez upoważniony do tego organ, jego treść powinna odpowiadać rzeczywistości, a treść ta pozostaje niezmieniona – taka jaką nadał mu pierwotnie wystawca (Adamiak, *Dowody i postępowanie*…, 2024, s. 294; zob. również: Graczyk, 1953, s. 113). Spełnienie ww. kryteriów skutkuje nadaniem dokumentowi pełnej mocy dowodowej – zarówno formalnej, jak i materialnej (Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 6). Wówczas staje się zbyteczne przeprowadzanie innych dowodów na te same okoliczności. Formalna moc dowodowa opiera się na domniemaniu jego prawdziwości (autentyczności). Obalenie tego domniemania powoduje, że dokument traci przymiot urzędowego i podlega ocenie na zasadach ogólnych. Z kolei materialną moc dowodową gwarantuje domniemanie zgodności z prawdą treści dokumentu urzędowego. Przypisana dokumentem urzędowym moc dowodowa nie jest absolutna. Może ona zostać obalona poprzez przeprowadzenie przeciwdowodu, który podważy jego autentyczność lub prawdziwość treści (por. Knoppek, 1993, s. 66 i n.).

5.3.1. Domniemania prawne jako źródło mocy dowodowej dokumentu urzędowego

Instytucja domniemań wpisuje się w zagadnienie legalnej oceny dowodów, które zostało już wcześniej poruszone. Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje ich w sposób bezpośredni ani nie rozstrzyga o ich dopuszczalności jako metody dowodzenia (Żukowski, *Postępowanie*…, 2010, s. 79; Adamiak, *Dowody i postępowanie*…, 2024, s. 294). Zgodnie z poglądami doktryny: „domniemania prawne stanowią normy prawne nakazujące przyjęcie, że jeśli udowodniony zostanie określony fakt, to prawdziwy jest także inny fakt określony w tej normie" (Knoppek, 1993, s. 62; por. Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 182). Z. Ziembiński domniemania prawne określił jako „narzuconą przez ustawę dyrektywę inferencyjną wnioskowania z jednych faktów o innych faktach" (Ziembiński, 1976, s. 228). Z kolei O. Bogucki domniemanie prawne ujął m.in. w takim znaczeniu, że termin ten oznacza regułę łączącą dwie klasy

faktów. Ustawodawca nakazuje przyjmować, że jeżeli zostanie ustalone w postępowaniu dowodowym, że zaszło zdarzenie X, to należy uznać, iż zaszło zdarzenie Y (prawnie narzucona dyrektywa inferencyjna) (Bogucki, 2000, s. 55-56). Pierwsze ustalenie zwane jest podstawą domniemania, natomiast drugie – wnioskiem domniemania (Bogucki, 2000, s. 55-56). Domniemania prawne odgrywają istotną rolę w postępowaniu dowodowym, ponieważ prowadzą do uznania istnienia określonych okoliczności faktycznych bez konieczności prowadzenia dalszego dowodzenia w tym zakresie (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 182). Natomiast z drugiej strony, w pewien sposób domniemania „krępują" swobodną ocenę dowodów organu administracji publicznej wynikającą z art. 80 k.p.a., gdyż wiążą aż do chwili ich obalenia drogą dowodu przeciwnego (por. Ereciński, 2022, teza 2). Dokument urzędowy można określić mianem „dowodu zupełnego", pod warunkiem, że nie zostało obalone domniemanie prawdziwości (autentyczności) oraz domniemanie zgodności treści (Knoppek, 1993, s. 140). Domniemania te, zwalniają organ od prowadzenia jakichkolwiek dalszych dowodów co do okoliczności objętych domniemaniem. Zatem każdy dokument urzędowy, który nie został podważony, stanowi dowód zupełny tego, co zaświadcza (Knoppek, 1993, s. 140).

Dokumentom urzędowym przypisuje się domniemanie zgodności z prawdą treści w nich zawartych, tj. oświadczeń organu. Istota tego domniemania sprowadza się do założenia, że skoro w dokumencie urzędowym zaświadczono określone fakty (przesłanka), należy przyjąć, iż fakty te są zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy (wniosek) (Knoppek, 1993, s. 63). Jak słusznie przyznano w doktrynie, domniemanie zgodności treści dokumentu urzędowego z prawdą dotyczy wyłącznie dokumentów narratywnych, czyli tych, które zawierają oświadczenia wiedzy np. zaświadczenia, protokoły, pokwitowania, deklaratywne decyzje administracyjne czy notatki urzędowe (Knoppek, 1993, s. 63). Tylko w stosunku do tej kategorii dokumentów możliwe jest stwierdzenie czy są zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy bądź nie. W przypadku dokumentów konstytutywnych, obejmujących oświadczenia woli, stwierdzenie prawdziwości ich treści lub nieprawdziwości nie jest możliwe. Oświadczenia woli mogą być jedynie ważne lub nieważne albo skuteczne bądź nieskuteczne (Frey, 2024, rozdz. IV). Domniemanie zgodności z prawdą treści dokumentów urzędowych odgrywa istotną rolę w postępowaniu administracyjnym, stanowiąc ważny instrument realizacji zasady szybkości i prostoty postępowania, czyli jednej z „kardynalnych zasad dobrego postępowania" (Adamiak, komentarz do art. 12…, 2024, teza 1), której sensem jest

prowadzenie postępowania w sposób sprawny, rzetelny oraz przy wykorzystaniu najprostszych i najbardziej efektywnych środków dowodowych (por. wyrok NSA z 20.12.2022 r., III OSK 6288/21, LEX nr 3502083). W konsekwencji, w sytuacji, gdy strona postępowania powołuje się na dokument urzędowy w celu wykazania określonych okoliczności, organ nie może domagać się przedłożenia dodatkowych dowodów na potwierdzenie faktów, które dokument ten urzędowo stwierdza (Rypina, 2022, s. 147). Ponadto, „nie może dowolnie odrzucić, bez przeprowadzenia przeciwdowodu, istnienia faktu stwierdzonego w dokumencie urzędowym, bowiem stanowiłoby to naruszenie prawa procesowego" (wyrok NSA z 25.04.2008 r., II OSK 341/07, LEX nr 468744).

Kolejnym domniemaniem będącym źródłem mocy dowodowej dokumentu urzędowego jest domniemanie, nazywane w piśmiennictwie domniemaniem prawdziwości (autentyczności) dokumentu urzędowego (por. Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 7; Fundowicz, 2010, s. 177; Przybysz, 2024, teza 1). Pomimo że nie zostało ono *explicite* ustanowione w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak – zdaniem doktryny – interpretacja brzmienia art. 76 § 1 k.p.a. daje wystarczającą podstawę do stwierdzenia, że dokumentom urzędowym przysługuje domniemanie prawdziwości, polegające na przyjęciu, że dokument pochodzi od organu, który jest jego wystawcą (por. Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 7.; zob. również: wyrok NSA z 29.03.2011 r., II OSK 553/10, LEX nr 1080357; wyrok WSA w Warszawie z 15.03.2005 r., VI SA/Wa 1036/04, LEX nr 189172). Należy dodać, że dokument prawdziwy to dokument odpowiadający rzeczywistości, pochodzący od uprawnionego organu oraz posiadający treść w niezmienionym kształcie, określonym przez wystawcę (wyrok WSA w Krakowie z 16.01.2025 r., III SA/Kr 1829/24, LEX nr 3819974; wyrok NSA w Gdańsku z 20.02.2003 r., II SA/Gd 2283/00, LEX nr 299441). Jest to również dokument autentyczny, stąd często domniemanie prawdziwości jest również określane mianem domniemania autentyczności (Knoppek, 1993, s. 66).

W praktyce może się jednak zdarzyć, że dokument będzie sfałszowany (nieprawdziwy), tj. pochodzący od inne osoby niż ta, która się pod nim podpisała (która jest jego wystawcą) (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 269 i n.). Sfałszowanie dokumentu może zostać dokonane na różne sposoby. Warto nadmienić, że wyróżnia się materialny fałsz dokumentu, będący przedmiotem ochrony w art. 270 § 1 k.k., który dotyczy podrobienia lub przerobienia dokumentu (Piórkowska-Flieger, 2004, s. 269 i n.). W.

Wolter wskazał, że „podrobienie dokumentu stanowi zamach na jego autentyczność, podczas gdy przerobienie dokumentu godzi w jego prawdziwość" (Wolter, 1973, s. 817). Takie rozróżnienie budzi jednak wątpliwości, gdyż w obu przypadkach dochodzi do „zamachu" na autentyczność dokumentu (Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s. 201). W sytuacji, gdy sprawca podrabia dokument, powstaje nieautentyczny dokument. Z kolei przerobienie zachodzi wówczas, gdy osoba nieupoważniona zmieni jego treść na inną od autentycznej, co również prowadzi do „zamachu" na jego autentyczność (por. wyrok SN z 5.04.2016 r., IV KK 405/15, LEX nr 2019574).

Zasadne jest wyróżnienie, obok fałszu materialnego, również fałszu intelektualnego, który ma miejsce w sytuacjach, gdy organ wystawiający dokument urzędowy umieszcza w nim świadomie treść nieprawdziwą albo gdy treść ta zostaje wprowadzona pośrednio przez sprawcę, który podstępnie wprowadza w błąd osobę sporządzającą dokument. W obu sytuacjach mamy do czynienia z dokumentem, którego warstwa intelektualna, przynajmniej w odniesieniu do okoliczności o znaczeniu prawnym, nie odpowiada rzeczywistości (por. wyrok SN z 5.04.2016 r., IV KK 405/15, LEX nr 2019574). Jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo fałszu intelektualnego dokumentu, właściwym będzie przeprowadzenie dowodu przeciwko domniemaniu prawdziwości treści dokumentu urzędowego. Sfałszowanie dokumentu, bez względu na środek jaki w tym celu został użyty, podlega odpowiedzialności karnej przewidzianej w rozdziale XXXIV Kodeksu karnego „Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów".

5.3.2. Obalenie mocy dowodowej dokumentu urzędowego

Organ administracji publicznej jest związany treścią dokumentu urzędowego. Nie powinien wobec tego swobodnie oceniać ani kwestionować dokumentu urzędowego bez przeprowadzenia przeciwdowodu, bowiem stanowiłoby to naruszenie przepisów proceduralnych (wyrok NSA z 25.04.2008 r., II OSK 341/07, LEX nr 468744). W związku z powyższym, wszystkie domniemania prawne przyznane dokumentom urzędowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym uznaje się za wzruszalne (por. Knysiak-Sudyka, *Przebieg*…, 2024, s. 201; Kmiecik, *Postępowanie administracyjne*…, 2022, s. 183-184). Przeciwdowodami nazywane są dowody prowadzące do obalenia tezy udowodnionej za pomocą innego dowodu oraz wykazanie, że określone twierdzenie nie zostało w rzeczywistości udowodnione. Podobna sytuacja występuje w przypadku domniemań prawnych oraz faktycznych, których obalenie wymaga przedstawienia

przeciwdowodu. W systemie prawnym nie funkcjonuje jednak instytucja „przeciwdomniemania", co prowadzi do wniosku, że jedyną formą zakwestionowania domniemania pozostaje skuteczne przeprowadzenie dowodu przeciwnego (Suwaj, 2004, s. 115).

Przepis art. 76 § 3 k.p.a. dopuszcza przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu urzędowego, na co wskazuje judykatura, przestrzegając przed bezrefleksyjnym przyjmowaniem dokumentów urzędowych jako niezaprzeczalnych dowodów w sprawie (Przybysz. komentarz do art. 76…, 2024, teza 1 i powołane tam orzecznictwo, w szczególności: wyrok SN z 05.10.1995 r., III ARN 38/95, OSNAPiUS 1996, nr 8, poz. 109; wyrok NSA z 11.05.1998 r., II SA 517/98, LEX nr 41834; wyrok NSA z 27.08.1999 r., I SA 1941/98, LEX nr 48563; wyrok NSA z 13.10.1999 r., I SA 431/99, LEX nr 48753). Jako interesujący przykład dopuszczalności przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentu urzędowego wskazać można decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego spółki (tzw. decyzja wymiarowa). Mimo że problem ten wystąpił na gruncie postępowania podatkowego, ma on implikacje także dla ogólnego postępowania administracyjnego. Choć decyzja ta korzysta z domniemania wiarygodności (art. 194 § 1 o.p.) domniemanie to ma charakter wzruszalny (art. 194 § 3 o.p.). Na tym właśnie gruncie urzeczywistnia się prawo członka zarządu do obrony w postępowaniu dotyczącym jego odpowiedzialności za zaległości podatkowe spółki, w którym może on (na podstawie art. 188 o.p.) zgłaszać wnioski dowodowe zmierzające do podważenia zarówno ustaleń faktycznych, jak i kwalifikacji prawnych, na które powołuje się organ, na podstawie tego dokumentu[122]. Decyzja wymiarowa pozostaje w tym postępowaniu jedynie dowodem, a nie prejudykatem wiążącym organ co do treści[123]. Powyższe oznacza, że musi istnieć realna możliwość przeprowadzenia przeciwdowodu wobec ustaleń w tej decyzji zawartych (innymi słowy - członek zarządu powinien mieć możliwość odnieść się do kwestii istnienia i wysokości zobowiązania podatkowego spółki, za które ma odpowiadać)[124]. Swoistym łącznikiem pomiędzy postępowaniem wymiarowym a postępowaniem dotyczącym odpowiedzialności członka zarządu za zaległości podatkowe spółki nie jest sama decyzja jako akt władczy,

[122] Interpretacja Ogólna Nr Dts2.8012.5.2025 Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie stosowania art. 116 ustawy - Ordynacja podatkowa w związku z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie C-277/24 (Adjak) oraz z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie C-278/24 (Genzyński) (Dz. Urz. MFiG z 2025 r. poz. 10).
[123] *Ibidem.*
[124] *Ibidem.*

lecz poświadczone w niej okoliczności faktyczne i kwalifikacje prawne – i to właśnie wobec nich dopuszczalny jest przeciwdowód. Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że członek zarządu nie był stroną w postępowaniu wymiarowym, a co za tym idzie nie jest też adresatem decyzji wymiarowej, gdyż jego odpowiedzialność opiera się na odrębnej podstawie prawnej. Z tego powodu treść decyzji wymiarowej nie ma dla organu charakteru wiążącego, lecz funkcjonuje wyłącznie jako materiał dowodowy, który podlega ocenie z perspektywy zasady prawdy materialnej[125].

Ponadto – choć literalna wykładnia przepisów Kodeksu nie pozwala na taki wniosek – w praktyce dopuszczalne jest także przeprowadzenie dowodu przeciwko domniemaniu prawdziwości dokumentu urzędowego (zob. m.in. Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 76…, 2023, teza 3; Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 7; zob. także orzecznictwo, m.in.: wyrok WSA w Warszawie z 15.3.2005 r., VI SA/Wa 1036/04, LEX nr 189172). Domniemania przyznane dokumentom urzędowym nie zwalniają organu z obowiązku realizacji zasady prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.) i związanej z tym swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.), które zawsze mają charakter nadrzędny (por. Janowicz, komentarz do art. 76…, s. 183). W razie powzięcia jakichkolwiek wątpliwości co do prawdziwości lub zgodności z prawdą treści dokumentu urzędowego, organ powinien podjąć działania zmierzające do obalenia domniemań przysługujących dokumentom urzędowym (Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 76…, 2023, teza 4). Natomiast jeżeli to strona postępowania kwestionuje moc dowodową dokumentu urzędowego, ciężar jego obalenia spoczywa na niej poprzez przedstawienie dowodów przeciwnych domniemaniu[126].

Jeżeli okoliczność stwierdzona w dokumencie urzędowym budzi wątpliwości w świetle pozostałych okoliczności i dowodów, jest niejasna lub niepełna, należy przeprowadzić dowód przeciwko treści dokumentu. Dodać należy, że przewidziana w art. 76 § 3 k.p.a. możliwość przeprowadzenia przeciwdowodu nie jest ograniczona przez przepisy szczególne dotyczące danego dowodu, w związku z czym podważenie treści dokumentu urzędowego jest możliwe za pomocą wszelkich dowodów stosownie do art. 75 § 1 k.p.a., w tym z zeznań świadków. Przykładowo, w wyroku WSA w Łodzi z

[125] *Ibidem.*

[126] Por. m.in. wyrok NSA z 30.07.2013 r., II GSK 447/12, LEX nr 2204086; wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2013 r., VI SA/Wa 556/13, LEX nr 1682251. Podobnie w wyroku NSA z 18.07.1997 r., I OSK 1704/06, LEX nr 286433: „Jeżeli organ wyprowadził określone ustalenia dotyczące stanu faktycznego z posiadanych, nienasuwających zastrzeżeń dokumentów, to skuteczne ich zakwestionowanie wymaga przeprowadzenia stosownego kontrdowodu z inicjatywy strony toczącego się postępowania".

13.01.2015 r., III SA/Łd 980/14, przyjęto, że organy nie doszukały się sprzeczności w treści dokumentów urzędowych przedłożonych przez skarżącego. W aktach sprawy znajdowały się dwa dokumenty urzędowe zawierające niespójne zapisy. Pierwszy z nich stwierdzał przekroczenie przez stronę 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego w dniach: 30.04.2013 r. (10 pkt.), 15.11.2013 r. (10 pkt.) i 28.02.2014 r. (5 pkt.). Natomiast drugim dokumentem było zaświadczenie z 22.05.2013 r. wydane przez Dyrektora WORD w Ł. potwierdzające odbycie przez skarżącego szkolenia przewidzianego w art. 130 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 ze zm.). Następstwem odbycia takiego szkolenia jest zmniejszenie o 6 liczby punktów posiadanych przez kierowcę (§ 8 ust. 4 rozporządzenia MSW z 25.04.2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego). Z porównania treści obu wymienionych wyżej dokumentów wynika, iż odbycie szkolenia 22.05.2013 r. skutkowało zmniejszeniem o 6 liczby punktów za naruszenie przez kierowcę przepisów ruchu drogowego w 30.04.2013 r. W konsekwencji tego odliczenia na koncie strony pozostawały w 22.05.2013 r. jedynie 4 punkty. Kolejne naruszenia przepisów ruchu drogowego 15.11.2013 r. i 28.02.2014 r. spowodowało dokonanie wpisu do ewidencji 15 punktów. Wobec tego w dacie skierowania przez komendanta wojewódzkiego Policji wniosku z 05.05.2014 r. na koncie strony znajdowało się 19 punktów, a zatem liczba mniejsza od określonej w przepisie art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. b liczby (przekroczenie 24) punktów. Tym samym organ nie był władny wydać decyzji o skierowaniu kierowcy na badania psychologiczne, a ponadto zaświadczył o faktach, które nie były zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy. W komentowanej sprawie, skarżący korzystając z możliwości obalenia zgodności z prawdą dokumentu urzędowego na okoliczność usunięcia 6 punktów z ewidencji, a w konsekwencji obciążenia go ilością mniejszą od 24 punktów, przedstawił urzędowy dokument – zaświadczenie wydane przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. W ten sposób zmierzał do obalenia domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego przyjętego jako dowód w sprawie przez organ administracji. W przypadku obalenia przez ten dowód domniemania przekroczenia 24 punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego, wniosek komendanta wojewódzkiego Policji nie mógłby być potraktowany jako dowód w sprawie (wyrok WSA w Łodzi z 13.01.2015 r., III SA/Łd 980/14, LEX nr 1635174).

Omawiając problematykę obalenia domniemania zgodności treści dokumentu urzędowego z prawdą należy uwzględnić, że domniemanie to obejmuje wyłącznie treść,

która została urzędowo stwierdzona. Istotne jest zatem rozróżnienie między treścią faktycznie stwierdzoną urzędowo, a pozostałymi elementami dokumentu urzędowego, które nie korzystają już ze wspomnianego domniemania. Przykładowo: paszport jest dokumentem poświadczającym obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nim wskazanej, nie jest natomiast dokumentem urzędowym w zakresie potwierdzenia faktu czasowego pobytu jego posiadacza za granicą (wyrok SN z 6.04.2001 r., III RN 85/00, OSNP 2001/24, poz. 702). Istotnym zagadnieniem, które wyłania się w kontekście analizy instytucji domniemania prawdziwości treści dokumentu urzędowego jest kwestia dopuszczalności zanegowania ustaleń dokonanych przez organ w formie dokumentu urzędowego. M. Podleśny sprowadza te zdarzenie do sytuacji, w której „rozstrzygnąć należy czy organ, który będzie wydawał decyzję i poweźmie wątpliwości odnośnie do prawidłowości rozstrzygnięcia, które podjął inny organ (a które będą mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia), ma możliwość samodzielnego przeprowadzenia dowodu przeciwko jego treści i wydania decyzji na podstawie ustaleń dokonanych w toku własnego postępowania" (Podleśny, 2019, s. 121 i n.). Z kolei R. Suwaj, dostrzegając niewątpliwe zalety tej koncepcji, wskazuje jednak, że taki stan rzeczy mógłby prowadzić do złamania zasady praworządności oraz trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej. Zdaniem tego autora „przy pojawieniu się wątpliwości tego rodzaju, organ prowadzący postępowanie powinien w trybie art. 97 § 4 k.p.a. wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania i powstrzymać się z jego podjęciem do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, które w omawianym wypadku sprowadzałoby się do ewentualnej zmiany lub uchylenia decyzji w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania" (Suwaj, 2005, s. 59). Jeżeli organ nie jest wystawcą dokumentu – nie powinien przeprowadzać dowodu prowadzącego do obalenia domniemań dokumentu samodzielnie (Bartosiewicz, 2025). Słusznie przyznał A. Bartosiewicz, że w takiej sytuacji: „organ powinien zwrócić się o przeprowadzenie stosownego dowodu do organu będącego wystawcą dokumentu, ewentualnie do innego organu, który ma uprawnienia do weryfikowania zgodności ze stanem rzeczywistym treści dokumentu, np. w przypadku dowodu rejestracyjnego – do starosty będącego organem rejestracyjnym" (Bartosiewicz, 2025). W praktyce podejmowane próby obalenia domniemania prawdziwości treści dokumentu urzędowego są raczej rzadkością, lecz zdarzają się. Stosunkowo częściej podejmowane są działania w kierunku zaprzeczenia prawdziwości (autentyczności) dokumentu urzędowego, które z reguły polegają na zarzucie całkowitego lub częściowego fałszu dokumentu (Knoppek, 1993, s. 67). Obalenie prawdziwości (autentyczności)

dokumentu urzędowego (jeżeli zachodzi przypuszczenie fałszu materialnego) również odbywa się poprzez przeprowadzenie dowodu. W piśmiennictwie można natrafić na stanowisko, zgodnie z którym organ administracyjny może sam we własnym zakresie ustalić nieprawdziwość dokumentów, w sytuacji gdy dokument taki zawiera niebudzące żadnych wątpliwości wady świadczące o jego nieprawdziwości (Martysz, 2021, s. 350). C. Martysz podaje, że może tu chodzić m.in. „o brak części tekstu, różny krój pisma, wielkość czcionek, barwa podłoża, na którym dokument został sporządzony itp." (Martysz, 2021, s. 350). Znaczna część przedstawicieli doktryny odrzuca jednak możliwość badania przez sąd (organ) autentyczności pisma. K. Knoppek i K. Zgryzek podkreślają przy tym, że „samodzielne badanie prawdziwości dokumentu wymaga zachowania szczególnej ostrożności, należy też mieć na względzie, że porównywanie pisma wymaga wiadomości specjalnych" (Zgryzek, 1981, s. 57 i n. Podobne zastrzeżenia zgłosił SN w orzeczeniu z 29.10.1974 r., III CRN 260/74, „Gazeta Sądowa i Penitencjarna" 1975; Knoppek, 1993, s. 67). Zatem właściwym dowodem służącym do zbadania fałszu materialnego dokumentu powinien być dowód z opinii biegłego. Analizując materialne fałszerstwo dokumentu urzędowego oraz próby jego obalenia wypada także wspomnieć o formach, w których te fałszerstwo może zostać dokonane. Według H. Kołeckiego i J.W. Wójcika wyróżnia się następujące rodzaje podrobionych dokumentów urzędowych (Kołecki, 2002, s. 24 i n., cyt. za: Rytlewska, 2023, s. 185):

- dokumenty sporządzone od podstaw jako fałszywe – w całości stworzone na wzór autentycznych dokumentów;
- dokumenty podrobione z wykorzystaniem autentycznego blankietu – oryginalne formularze wypełnione nieuprawnionymi danymi;
- dokumenty zawierające podpis złożony *in blanco* – tekst dodany na wcześniej podpisanym arkuszu;
- dokumenty z podpisem skopiowanym mechanicznie – wykorzystanie odwzorowanego podpisu autentycznej osoby.

Z kolei istotą innego rodzaju fałszerstwa materialnego jakim jest przerobienie dokumentu urzędowego, jest dokonanie zmian w jego autentycznej treści[127]. Najczęściej przerobienie odbywa się poprzez usunięcie mechaniczne lub chemiczne określonych

[127] Przez termin „treść" należy rozumieć wszelkie umowne znaki, jak np. nadruki, stemple, kreski, punkty itp. Dokonane zmiany i przekształcenia w dokumencie autentycznym powodują uzyskanie nowej treści i znaczenia tekstu (w:) Rytlewska, 2023, s. 186.

fragmentów dokumentu i ich zastąpienie nowymi treściami (Pikulski, 2001, s. 120-126, cyt. za: Rytlewska, 2023, s. 186). Przykładem może być dopisanie nieuprawnionej informacji i umieszczenie odbitki pieczęci w dowodzie rejestracyjnym w celu przedłużenia terminu badań technicznych (Rytlewska, 2023, s. 186). W ten sposób dokument urzędowy zachowuje pozory autentyczności, lecz jego treść zostaje zmodyfikowana, co automatycznie prowadzi do utraty przez ten dokument mocy dowodowej (Rytlewska, 2023, s. 186).

Zdecydowanie trudniejsza sytuacja ma miejsce w przypadku wykazania fałszu intelektualnego dokumentu urzędowego, który nie polega na sfałszowaniu dokumentu „w sensie fizycznym, lecz na wprowadzeniu do niego nieprawdziwej treści" (Gardocki, 2016, s. 326). Innymi słowy, fałsz intelektualny prowadzi do tego, że w autentycznym dokumencie stwierdza się nieprawdziwe fakty. W takim przypadku zarzut fałszu nie będzie dotyczył autentyczności dokumentu urzędowego, ale prawdziwości jego treści. Polega to m.in. na stwierdzeniu okoliczności niemających miejsca, zatajeniu części faktów lub przeinaczeniu określonych okoliczności faktycznych (Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 351). Jednym z najgłośniejszych przypadków fałszu intelektualnego dokumentów urzędowych w ostatnim czasie był proceder wydawania przez uczelnię Collegium Humanum nierzetelnych, poświadczających nieprawdę dyplomów ukończenia studiów podyplomowych w zamian za przyjmowane korzyści majątkowe (zob. m.in. https://www.money.pl/gospodarka/falszywe-dyplomy-z-collegium-humanum-pierwsi-skruszeni-zglosili-sie-do-cba-7003421979999008a.html, 2025).

5.4.Forma przeprowadzenia dowodu z dokumentu urzędowego

Materia oceny dowodu z dokumentu urzędowego została unormowana w art. 76 k.p.a. poprzez wprowadzenie omówionych uprzednio domniemań. Przeprowadzenie dowodu z dokumentu będzie najczęściej inicjowane przez organ w ramach realizacji jego obowiązków proceduralnych (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 162-163). Przypomnieć bowiem należy, że Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera unormowań dotyczących ciężaru dowodu w aspekcie formalnym[128]. Inkwizycyjny charakter postępowania administracyjnego, z którego wywieść można m.in. zasadę oficjalności postępowania dowodowego, wynikającą wprost z art. 77 § 1 k.p.a. oraz

[128] Ciężar dowodu w aspekcie formalnym wskazuje na to, kto powinien przedstawiać dowody na stwierdzenie określonych faktów. Zob. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 162. Zob. również: Daniel, *Ciężar dowodu w prawie administracyjnym,* https://web.swps.pl/strefa-prawa/18231-ciezar-dowodu-w-prawie-administracyjnym (dostęp: 11.07.2025 r.).

zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.) potwierdza, że co do zasady to na organie spoczywa obowiązek przedstawienia dowodów mających istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia (Elżanowski, komentarz do art. 78…, 2023, teza 4). To „organ jest gospodarzem postępowania, określającym zarówno kierunek jego prowadzenia, jak i ustalającym, jakie dowody w konkretnym postępowaniu są niezbędne dla załatwienia sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej" (Knysiak-Molczyk, 2015, s. 268). Organ, mając obowiązek zebrania i rozpatrzenia całości materiału dowodowego, powinien jednocześnie respektować prawa strony (lub podmiotów działających na prawach strony) do inicjatywy dowodowej, rozumianej jako możliwość zgłaszania wniosków dowodowych (Kmiecik, *Postępowanie*…, 2022, s. 162-163). Uprawnienie to wynika z ogólnej zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, wyrażonej w art. 10 § 1 k.p.a., a znajduje odzwierciedlenie także w art. 78 § 1 k.p.a., zobowiązując organ do uwzględnienia wniosku dowodowego strony, o ile dotyczy on okoliczności istotnych dla sprawy (Żukowski, *Postępowanie*…, 2010, s. 168-169). Powyższe zasady nie zwalniają zatem strony od obowiązku czynnego udziału w procesie gromadzenia materiału dowodowego[129], zwłaszcza w sytuacji, gdy nieudowodnienie określonej okoliczności faktycznej może prowadzić do rezultatów niekorzystnych dla strony (wyrok WSA w Warszawie z 26.09.2007 r., IV SA/Wa 1225/07, LEX nr 420673. Podobnie: Iserzon, 1970, s. 163-164; Gomułowicz, Skoczylas, 2013, s. 167-168). Oznacza to, że obowiązek poszukiwania dowodów spoczywa nie tylko na organie administracji, lecz także na stronie postępowania, która – kierując się własnym interesem – powinna wykazywać należytą staranność w przedstawianiu odpowiednich środków dowodowych (por. m.in. wyrok NSA z 27.07.2011 r., II OSK 1560/10, LEX nr 1083620). W tym kontekście należy odnotować nowelizację art. 7 k.p.a. z 2010 r. (ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.), na mocy której wprowadzono wyraźne wskazanie, że czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i jej rozstrzygnięcia podejmowane są „z urzędu lub na wniosek stron". Mimo to, jak zauważono w doktrynie, zmiana ta nie doprowadziła do

[129] Jak wskazuje Z.R. Kmiecik, pomimo że realizacja powinności wynikających z ciężaru dowodu na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego jest uprawnieniem strony to jednak strona będzie miała teleologiczny obowiązek dowodzenia w sytuacji: „gdy chodzi o fakt, z którego chce wywieść skutki prawne, a który stoi w sprzeczności z ustaleniami dokonanymi już przez organ na podstawie innych dowodów oraz gdy przepis prawa wymaga do wykazania danej okoliczności faktycznej przedłożenia przez stronę określonego środka lub źródła dowodowego (z reguły dokumentu)". Szerzej na ten temat: Kmiecik, *Postępowanie dowodowe*…, 2022, s. 164.

oczekiwanego przez ustawodawcę zwiększenia aktywności stron na etapie postępowania wyjaśniającego (Skóra, 2012, s. 67-68). Trafne wydaje się w tym zakresie stanowisko A. Skóry, zgodnie z którym czynnikiem sprzyjającym aktywizacji strony postępowania byłoby wprowadzenie systemu prekluzji dowodowej, funkcjonującego w porządkach prawnych Austrii i Niemiec (Skóra, 2012, s. 67-68).

Podsumowując powyższe uwagi można stwierdzić, że zasada oficjalności postępowania dowodowego, której egzemplifikacją jest obowiązek gromadzenia materiału dowodowego z urzędu, nie wyklucza inicjatywy dowodowej stron (Wegner, komentarz do art. 78…, 2023, teza 1). Inicjatywa ta, materializuje się w prawie do zgłaszania wniosków dowodowych (por. wyrok NSA z 12.09.2018 r., I FSK 1110/18, LEX nr 2578097). Wniosek dowodowy strony kwalifikuje się jako podanie w rozumieniu art. 63 § 1 k.p.a., co oznacza, że może być złożony w każdej formie dopuszczonej tym przepisem. Organ jest zobowiązany do dokonania jego oceny zarówno pod względem dopuszczalności, jak i zasadności w ramach konkretnego postępowania, a następnie rozstrzygnięcia w drodze postanowienia o jego uwzględnieniu bądź oddaleniu. Uprawnienie do zgłoszenia żądania przeprowadzenia dowodu podlega ograniczeniom, przede wszystkim ze względów praktycznych, tj. ze względu na celowość i szybkość postępowania (Wegner, komentarz do art. 78…, 2023, teza 1). W świetle art. 78 § 2 k.p.a. żądanie przeprowadzenia dowodu nie podlega uwzględnieniu, jeżeli dowód dotyczy okoliczności niemających znaczenia dla sprawy lub dowód został zgłoszony przez stronę na okoliczność już dostatecznie wyjaśnioną innymi dowodami lub też jeżeli strona zgłosiła żądanie po zakończeniu stadium postępowania, po wydaniu decyzji (Węgrzyn, 2017). „Żądanie przeprowadzenia dowodu organ powinien każdorazowo rozważyć zwłaszcza, gdy nie ma dostatecznych argumentów przemawiających za zakwestionowaniem dotychczasowych ustaleń" (wyrok NSA z 11.02.2014 r., II OSK 2191/12, LEX nr 1450898). Uwzględnienie żądania strony zależy więc od tego, czy wnioskowany dowód może przyczynić się do dokładniejszego wyjaśnienia sprawy, a nie powoduje wyłącznie przedłużenia postępowania czy zwiększenia jego kosztów (Wegner, komentarz do art. 78…, 2023, teza 2). W stosunku do tego ostatniego zarzutu, w orzecznictwie ukształtował się pogląd, nawiązujący do zasady ekonomii procesu, wedle którego „organ powinien posługiwać się najmniej skomplikowanymi środkami dowodowymi" (zob. wyrok NSA z 11.02.2025 r., I GSK 730/21, LEX nr 3849087). Wydaje się, że dowód z dokumentu urzędowego wpisuje się w kryteria środka dowodowego, który nie powoduje większych komplikacji

w procesie dowodzenia, ale również cechuje się efektywnością ekonomiczną, zwłaszcza w porównaniu z bardziej kosztownymi i czasochłonnymi dowodami, takimi jak np. opinie biegłych.

Wśród dostępnych metod przeprowadzania dowodu z dokumentu urzędowego najczęściej stosowaną jest analiza jego treści. Polega ona na „intelektualnym wyodrębnieniu właściwości badanego zjawiska czy też przedmiotu" (Suwaj, 2005, s. 212). Wyodrębnienie może przebiegać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w zakresie autentyczności dokumentu, a po drugie – w zakresie analizy zawartej w nim treści. Tylko w sytuacji, gdy nie zachodzą wątpliwości co do autentyczności dokumentu[130] możliwe jest przeprowadzenie dowodu z jego treści *sensu stricto.* Badanie treści dokumentu urzędowego również wymaga zachowania szczególnej ostrożności (Suwaj, 2005, s. 212). Trzeba podkreślić, że również dokument urzędowy uznany za autentyczny może być na przykład niekompletny, niejednoznaczny albo pozostawać w kolizji z innymi dokumentami urzędowymi. Jak podkreśla R. Suwaj: „okoliczności te, podobnie zresztą jak ocena jednoznaczności twierdzeń zawartych w dokumencie urzędowym, wymagają przeprowadzenia dalszych czynności wyjaśniających (weryfikujących). Bezkrytyczne przyjmowanie treści wszelkich dokumentów urzędowych, bez ich gruntownego zbadania (polegającego nie tylko na zapoznaniu się z jego treścią), świadczy o naruszeniu dyrektyw zasady prawdy obiektywnej w prowadzonym postępowaniu" (Suwaj, 2005, s. 212).

Co istotne, w ogólnym postępowaniu administracyjnym dopuszcza się korzystanie nie tylko z oryginałów dokumentów urzędowych, lecz także z odpisów lub wyciągów dokumentów urzędowych.

5.5. Charakter prawny odpisu, wyciągu oraz kopii dokumentu urzędowego

Kodeks postępowania administracyjnego nie ustanawia wprost obowiązku przedkładania dokumentu w oryginale, choć w praktyce to właśnie oryginał dokumentu uznaje się za podstawowy nośnik dowodowy (por. uzasadnienie do projektu ustawy o

[130] Jeżeli zachodzą – dokument podlega oględzinom lub jest przedmiotem opinii biegłego. „Oględzinom należy poddać dokument, gdy zachodzi podejrzenie jego sfałszowania. Jeżeli strona odmawia okazania dokumentu, z którego wywodzi dla siebie określone uprawnienia, a nie można ustalić w inny sposób okoliczności wynikających z tego dokumentu, to organ może odmówić spełnienia żądania strony i taka decyzja nie narusza prawa". Zob. Chróścielewski, Tarno, 2011, s. 128.

zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, VI kadencja, druk sejm. 2064, s. 1; zob. także: wyrok NSA z 21.09.1999 r. III SA 7375/98, LEX nr 40052; wyrok WSA w Białymstoku z 23.06.2005 r., II SAB/Bk 32/05, LEX nr 173673). Zważywszy na trudności jakie wiązały się z posługiwaniem się wyłącznie oryginalnymi dokumentami, ustawą z 23.10.2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. Nr 216 poz. 1676) do Kodeksu postępowania administracyjnego dodany został art. 76a k.p.a., który wprowadził wyjątki od ogólnej zasady przedstawienia oryginału dokumentu urzędowego (Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 354; Kmiecik, 2022, s. 178-179). Przy czym wskazać należy, że ustawodawca nie zawęził stosowania art. 76a k.p.a. jedynie do dokumentów urzędowych. Przedmiotem poświadczenia w tym trybie mogą być zarówno dokumenty urzędowe, jak i prywatne (Kędziora, komentarz do art. 76a…, 2017, teza 2), jednakże, z uwagi na zakres i charakter niniejszej dysertacji, analiza zostanie ograniczona wyłącznie do dokumentów urzędowych.

Celem wspomnianej nowelizacji było „odformalizowanie postępowania administracyjnego poprzez racjonalizację istniejącego obowiązku dołączania do akt sprawy dokumentów oryginalnych lub ich odpisów notarialnych. Istotą zmiany miało być szersze niż dotychczas uwierzytelnienie odpisów dokumentów" (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, VI kadencja, druk sejm. nr 2064, s. 1). W stanie prawnym sprzed wejścia w życie ustawy z 23.10.2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. Nr 216 poz. 1676) zarówno organy administracji publicznej, jak i strona postępowania nie posiadały uprawnień do tworzenia uwierzytelnionych kopii przedkładanych im dokumentów. Jedynymi podmiotami uprawnionymi w tym zakresie byli notariusze oraz konsulowie (Artymionek, 2015 s. 151). Wprowadzenie omawianej regulacji pozwoliło na zminimalizowanie uciążliwości wynikających z konieczności wyzbywania się przez strony postępowania dokumentów oryginalnych na dłuższy okres, jak również z konieczności ponoszenia kosztów ich notarialnego uwierzytelniania czy też uzyskiwania urzędowych odpisów (por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, VI kadencja, druk sejm. nr 2064, s. 3).

Zgodnie z treścią aktualnie obowiązującego art. 76a § 1 k.p.a., jeżeli dokument urzędowy znajduje się w aktach organu (względnie podmiotu wykonującego funkcje organu), wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ (lub podmiot) odpis lub wyciąg z dokumentu. Regulacja ta skierowana jest do strony postępowania bądź innego uczestnika zobowiązanego do złożenia dokumentu w toku sprawy

administracyjnej. Jeżeli strona nie ma możliwości samodzielnego uzyskania odpisu lub wyciągu od organu bądź podmiotu, w którego dyspozycji znajduje się dokument urzędowy, wówczas obowiązek pozyskania takiego odpisu lub wyciągu spoczywa na organie prowadzącym postępowanie (Wróbel, komentarz do art. 76…, 2025, teza 8).

Organ może uwierzytelniać kopie dokumentów znajdujących się w jego aktach. Takie poświadczenie nadaje kserokopii charakter dokumentu urzędowego, który podlega ocenie w toku postępowania dowodowego (wyrok WSA w Gdańsku z 27.05.2020 r., II SA/Gd 209/20, LEX nr 3017686). Poza użyciem określenia „urzędowo poświadczony przez ten organ odpis dokumentu" ustawodawca nie definiuje go, a także nie wymienia warunków, które powinno spełniać poświadczenie dokonane przez organ. „Przykładowo zatem, brak daty obok poświadczenia organu za zgodność nie pozbawia mocy prawnej takiego dokumentu. Strona, która domaga się umieszczenia daty poświadczenia, może zwrócić się do organu o uzupełnienie poświadczenia, organ zaś – kierując się zasadą ochrony zaufania (art. 8 § 1 k.p.a.) – powinien takie żądanie uwzględnić" (wyrok WSA w Łodzi z 30.10.2020 r., I SA/Łd 206/20, LEX nr 3104137).

Odpis dokumentu nie został zdefiniowany na gruncie Kodeksu pomimo, że pojęcie to pojawia się w nim kilkukrotnie (zob. art. 33 § 3, art. 73, 74 § 2, art. 76a, 119 k.p.a.). Brak ustawowej definicji pojęcia odpisu dokumentu powoduje, że w procesie jego interpretacji naturalnym punktem odniesienia staje się poziom definicji leksykalnych (Artymionek, 2015, s. 150). W tym znaczeniu odpis to kopia lub przepisany tekst oryginalnego dokumentu (zob. https://sjp.pwn.pl/sjp/odpis;2493458.html, 2025). Odpis dokumentu powinien wiernie odzwierciedlać treść oryginału, nie musi natomiast zachowywać jego formy zewnętrznej. Bez znaczenia jest również technika jego sporządzenia (Knysiak-Sudyka, komentarz do art. 76a…, 2023, teza 3). Kopia stanowi szczególną formę odpisu, której istotą jest wierne odwzorowanie dokumentu oryginalnego zarówno w aspekcie treści, jak i formy zewnętrznej (układu). Odwzorowanie to może zostać sporządzone przy użyciu każdej techniki umożliwiającej multiplikację dokumentów (Terlikowska, 2017, teza 1). Najczęściej do kategorii kopii zalicza się kserokopie (por. wyrok NSA z 6.05.2015 r., II OSK 2372/13, LEX nr 1780419), jak i fotokopie, skany oraz ich wydruki (Terlikowska, 2017, teza 1). Niewątpliwie postęp technologiczny, w szczególności rozwój technik reprograficznych, ułatwił sprawne i masowe powielanie dokumentów urzędowych (postanowienie SN z 27.01.2006 r., III CK 369/05, OSNC 2006/11, poz. 187).

Co istotne i wymagające podkreślenia, odpis oraz kopia dokumentu są to pojęcia niemal równoznaczne, a różnice odnoszą się wyłącznie do sposobu utrwalenia treści dokumentu oryginalnego (zob. Terlikowska, 2017, teza 1). Każdy następny egzemplarz dokumentu w istocie jest jego odpisem, bez względu na to, czy powstał poprzez kopiowanie kserograficzne, utrwalenie fotograficzne, czy poprzez ręczne przepisanie treści (por. Łaszczyca, 2014, rozdz. 2). W praktyce obserwowana jest niejednolitość co do posługiwania się terminami „odpis" oraz „kopia". Wydaje się, że omawiane zróżnicowanie pojęciowe wynika w większym stopniu z utrwalonej praktyki lokalnej niż z przesłanek merytorycznych (Marquardt, komentarz do art. 98…, 2022, teza 3). Na temat znaczeń słów „odpis" i „kopia" wypowiedziała się w przeszłości Rada Języka Polskiego przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, która w zasadzie potwierdziła dotychczasowy stan wiedzy w tym zakresie[131]. W tej opinii ustosunkowano się także do „wymogu poświadczania przez urzędnika czy notariusza zgodności odpisu z oryginałem". W ocenie Rady „odpis dokumentu, dla którego istnieje wymóg urzędowego poświadczenia zgodności z oryginałem, jest po prostu odpisem urzędowo poświadczonym, natomiast gdyby taki wymóg dotyczył kopii dokumentu, mielibyśmy do czynienia z kopią urzędowo poświadczoną". Należałoby jednak dodać, że nawet jeśli w teorii istnieje normatywny wymóg poświadczenia odpisu z oryginałem, to w praktyce odpisem tym może być również kopia. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że pojęcie odpisu ma szeroki zakres znaczeniowy. Kluczowe jest natomiast, aby odwzorowanie to wiernie oddawało treść oryginalnego dokumentu urzędowego (przy użyciu dowolnej techniki) (Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 354 i n.). Jednocześnie, aby odpis dokumentu urzędowego posiadał moc prawną oryginału, konieczne jest jego właściwe uwierzytelnienie dokonane przez uprawniony do tego organ.

Kodeks postępowania administracyjnego nie sankcjonuje żadnej szczególnej formy dla odpisu dokumentu, może on zostać sporządzony w dowolny sposób, w tym także poprzez odręczne przepisanie, pod warunkiem zachowania tożsamości treści (por.

[131] „[…] W tekstach aktów prawnych, oba wyrazy są często spotykane (niekiedy w jednym przepisie występują obok siebie), brak jednak ich definicji legalnych. Objaśnienia znaczeń tych wyrazów dostarcza orzecznictwo SN m.in. postanowienie SN z 27.08 1998 IIICZ 107/98, OSNC 1999/3/52; postanowienie SN z 18.10.2002, V CKN 1830/00, OSNC 2004/1/9; uchwała SN z 29.03.1994 III CZP 37/94, OSNC 1994/11/206. Najnowsze słowniki języka polskiego podają zbliżone znaczenia obu wyrazów. „Kopia jest wiernym odtworzeniem oryginału (np. w przypadku dokumentów jest to zgodność nie tylko z treścią oryginału, ale również zachowanie takiego samego układu graficznego), jest to dokładne powtórzenie czegoś, np. poprzez „skserowanie". Natomiast odpis dokumentu odnosi się do przepisania tekstu oryginalnego z wiernym zachowaniem zgodności co do treści tego tekstu z tekstem oryginalnym.". Fragment opinii na temat znaczeń słów „odpis" i „kopia" (w:) Choduń, Opinia „Komunikaty RJP" 2004/2, https://rjp.pan.pl/deutsh/161-opinia-na-temat-znacze-sow-qodpisq-i-qkopiaq (dostęp: 4.08.2025 r.).

postanowienie NSA z 30.06.2009 r., II OSK 927/09, LEX nr 563564). C. Martysz stwierdza, że w przeszłości, przed upowszechnieniem kserokopii, odpisy dokumentów bardzo często wykonywano odręcznie lub maszynowo, stanowiąc możliwe wierne ich odzwierciedlenie. Odpis wskazywał na przykład, że dokument oryginalny opatrzony był w lewym górnym rogu oznaczeniem sygnatury sprawy, natomiast w prawym górnym rogu widniał podpis osoby upoważnionej do jego wydania. Po tym opisie treść dokumentu była odtwarzana przez uprawnionego urzędnika bądź notariusza (Martysz, *Czynność*…, 2021, s. 355). Na marginesie przypomnieć trzeba, że przed dniem wejścia w życie nowelizacji Kodeksu z 2009 r. istniał umowny zwyczaj uwierzytelniania dokumentów przez pracowników organów administracji publicznej. „Wystarczyło okazać oryginał urzędnikowi i urzędnik poświadczył go za zgodność z oryginałem, tworząc jego uwierzytelnioną kopię. Szczególnie w małych gminach, w których dostęp do usług notarialnych jest ograniczony, była to powszechna i dość popularna praktyka. Taka konwencja była akceptowana zarówno przez urzędników, ich zwierzchników, jak i organy, przed którymi tak uwierzytelnione kopie były przedkładane, mimo, że opierała się jedynie na ogólnym przyzwoleniu zainteresowanych podmiotów" (Artymionek, 2015, s. 153). Przed wejściem w życie art. 76a k.p.a. w praktyce administracyjnej zdarzały się również poświadczenia dokumentów dokonywane przez stronę lub przez jej pełnomocnika niebędącego pełnomocnikiem profesjonalnym (Artymionek, 2015, s. 153). Należy zaznaczyć jednak, że praktyka taka nie miała umocowania w przepisach prawa (Artymionek, 2015, s. 153).

Na koniec tej części rozważań należy wskazać, że wyciąg (w odróżnieniu od odpisu i kopii dokumentu urzędowego) stanowi skrócone lub częściowe odzwierciedlenie treści oryginału (Kędziora, komentarz do art. 76a…, 2017, teza 2). Wyciąg nie odwzorowuje w pełni dokumentu pierwotnego, zawierając jedynie podstawowe informacje w nim zawarte (por. Szereda, 2018, s. 452; Biernat, 2002, s. 29). Zasadniczo zatem jedynym elementem odróżniającym odpis od wyciągu jest to, że odpis odzwierciedla całą treść oryginału dokumentu, natomiast wyciąg – tylko jego część (Artymionek, 2015, s. 151).

5.5.1. Uwierzytelnianie odpisu, wyciągu oraz kopii dokumentu urzędowego

Poświadczony odpis dokumentu urzędowego – podobnie jak oryginał – posiada moc dowodową (Kęska-Leszyński, 2021, s. 1197). Artykuł 76a § 1 k.p.a. odnosi się do odpisu lub wyciągu z dokumentu znajdującego się w aktach innego (niż prowadzący postepowanie) organu lub podmiotu wykonującego funkcje organu, względnie w aktach innej sprawy prowadzonej przez ten sam organ (por. Rypina, 2022, s. 142 i n.). W takim przypadku odpis lub wyciąg urzędowo poświadcza organ albo podmiot dysponujący dokumentem oryginalnym. Uwierzytelnienie polega na zamieszczeniu na odpisie bądź kopii stosownej adnotacji, zaopatrzonej podpisem, zawierającej stwierdzenie zgodności z oryginałem (por. wyrok NSA z 6.10.2010 r. II OSK 1508/09, LEX nr 746596). Niewątpliwie – co podkreślił NSA w jednym z wyroków – „podmiotem uprawnionym do uwierzytelniania dokumentów urzędowych jest organ, który te dokumenty wytworzył" (por. wyrok NSA z 6.10.2010 r. II OSK 1508/09, LEX nr 746596). Strona może żądać od organu prowadzącego postępowanie w jej sprawie wydania uwierzytelnionych odpisów akt, jeżeli wymaga tego jej ważny interes, np. potrzeba przedłożenia ich innemu organowi. Takie odpisy lub kopie stanowią nowe dokumenty, które mogą być wykorzystywane poza postępowaniem, w ramach którego zostały sporządzone (wyrok NSA z 6.12.2011 r., I OSK 64/11, LEX nr 1149407).

W miejsce oryginału dokumentu urzędowego, strona może także złożyć odpis dokumentu urzędowego 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. Ustawodawca przewidział w art. 76a § 2 k.p.a. zamknięty katalog podmiotów, tj. przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, w tym tzw. profesjonalnych pełnomocników, uprawnionych do poświadczania odpisów dokumentów.

W ocenie ustawodawcy, takie rozwiązanie w istotny sposób wpłynie na usprawnienie ogólnego postępowania administracyjnego w zakresie korzystania z odpisów dokumentów (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, VI kadencja, druk sejm. nr 2064, s. 3). Poszerzenie kręgu podmiotów mogących poświadczać dokumenty za zgodność z oryginałem dla celów postępowań przed organami państwa, poprzez generalne włączenie w krąg podmiotów upoważnionych profesjonalnych pełnomocników będących również osobami zaufania

publicznego – pozwoli osiągnąć zamierzony przez ustawodawcę skutek. Trzeba jednak wspomnieć, że przyznanie opisywanego uprawnienia stanowi jedynie rozszerzenie kompetencji, jaką pełnomocnicy procesowi posiadają już w odniesieniu do niektórych czynności (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, VI kadencja, druk sejm. nr 2064, s. 3). Przykładowo, na podstawie art. 33 § 3 k.p.a., adwokat lub radca prawny, rzecznik patentowy oraz doradca podatkowy mogą samodzielnie uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa (uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów, VI kadencja, druk sejm. nr 2064, s. 3).

Zasadnicza różnica pomiędzy poświadczeniami wystawianymi przez notariuszy, a poświadczeniami wystawianymi przez pozostałych przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, o których mowa w art. 76a § 2 k.p.a., realizuje się w tym, że każdy notariusz może poświadczyć odpis (kopię) dokumentu za zgodność z oryginałem. W innych przypadkach poświadczenie nie może zostać dokonane przez jakiegokolwiek przedstawiciela zawodów zaufania publicznego wymienionego w tym przepisie, lecz wyłącznie przez osobę, która, wykonując jeden z tych zawodów, występuje równocześnie w postępowaniu jako pełnomocnik strony (por. Rypina, 2022, s. 142 i n.). Złożenie przez stronę postępowania administracyjnego potwierdzonego notarialnie odpisu dokumentu urzędowego nakazuje przyjęcie domniemania, że odpis ten jest zgodny z oryginałem[132]. Podstawą do poświadczania zgodności odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem jest przepis art. 96 w zw. z art. 79 pkt 7 ustawy – Prawo o notariacie. Zgodnie z treścią art. 98 pr. not., notariusz stwierdza zgodność odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem. W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że ustawodawca nie posłużył się w tej jednostce redakcyjnej pojęciem oryginału dokumentu, a jedynie dokumentu. Oznacza to w praktyce, że przedmiotem poświadczenia może być nie tylko oryginał danego dokumentu, ale też przykładowo jego odpis. Należy jednak podkreślić, że w art. 76a § 2 k.p.a. zakres tego uprawnienia rozciąga się na poświadczenie oryginału dokumentu urzędowego, z wyłączeniem jego odpisów. Warunkiem *sine qua non* czynności poświadczania odpisów, wyciągów lub kopii dokumentów przez notariusza jest jego bezpośredni kontakt z dokumentem, którego autentyczność ma zostać poświadczona (Marquardt, komentarz do art. 98…, 2022, teza 2). Za niedopuszczalne należy zatem uznać dokonanie czynności

[132] „[...] Bez względu na to, czy strona oryginałem tym dysponowała w dacie wezwania przez organ do jego złożenia". Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19.04.2012 r., III SA/Gd 163/12, LEX nr 1146000.

poświadczeniowej bez uprzedniego przedłożenia dokumentu notariuszowi (Marquardt, komentarz do art. 98…, 2022, teza 2). Notariusz ma obowiązek dokonania swoistego „badania" autentyczności przedkładanych mu dokumentów, ale wyłącznie co do kwestii ich oczywistego sfałszowania, takiego które można dostrzec „gołym okiem" kierując się doświadczeniem życiowym i zawodowym[133]. Kontrola notariusza ogranicza się jedynie do zbadania zgodności odpisu (wyciągu, kopii) z oryginałem. Notariusz nie bada treści dokumentu także wówczas, gdy poświadcza datę jego okazania (por. wyrok SN z 19.11.2003 r., V CK 455/02, LEX nr 141686).

Dokonując czynności poświadczenia, notariusz tworzy klauzulę poświadczeniową. Powinna ona zawierać przynajmniej następujące elementy:

- datę i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia, oznaczenie kancelarii, podpis notariusza i pieczęć, a na żądanie stron także godzinę i minutę okazania dokumentu (art. 97 § 1 oraz art. 99 § 1 pr. not.),
- oznaczenie rodzaju poświadczenia (tj. czy dotyczy poświadczenia odpisu, wyciągu lub kopii),
- stwierdzenie cech szczególnych dokumentu, jeżeli okazany dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki, uszkodzenia), notariusz stwierdza to w poświadczeniu. (por. art. 98 zd. 2 pr. not)[134],
- wysokość pobranego wynagrodzenia oraz innych opłat wraz z podaniem podstawy prawnej (§ 13 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej – Dz.U. z 2020 r. poz. 1473),
- numer repertorium pod jakim czynność została zarejestrowana (Szereda, 2018, s. 452 i n.; Wrzecionek, 2012, s. 57; odmienne: Oleszko, 2012, s. 577).

[133] „Nic nie stoi […] na przeszkodzie poświadczeniu przez notariusza dokumentu sfałszowanego przez przerobienie, nawet jeśli ma wątpliwości co do jego autentyczności, o ile zaznaczy on w przedmiotowym poświadczeniu sfałszowane poprawki i dopiski. Przestępstwa fałszu intelektualnego notariusz nie popełnia także wtedy, gdy poświadcza własnoręczność podpisu na sfałszowanym dokumencie. Nie potwierdza on bowiem wówczas autentyczności dokumentu, ale bada ogólną zgodność treści przedmiotowego dokumentu z obowiązującym porządkiem prawnym i tożsamość osoby składającej podpis w jego obecności". Szerzej na ten temat: Czyżak, 2004, s. 8.

[134] „W praktyce może to dotyczyć dwóch rodzajów cech szczególnych. Pierwsze wiążą się ze specyficznym stanem materialnego nośnika dokumentu (zazwyczaj: papieru), odbiegającego od stanu standardowego. Będą to zazwyczaj ubytki, ślady zniszczenia bądź zaplamienia dokumentu. Drugi rodzaj cech szczególnych będzie dotyczył elementów dokumentu, które z przyczyn technicznych nie są możliwe do odwzorowania na jego kopii. Najczęściej będą to elementy takie jak: tzw. sucha pieczęć, pieczęć lakowa oraz znaki wodne czy naklejki holograficzne, które w procesie kopiowania, dokonywanym za pomocą kserokopiarki nie mogą zostać odwzorowane. Notariusz powinien wówczas w treści klauzuli poświadczeniowej wskazać, jakiego rodzaju elementy nie zostały na kopii uwidocznione". Szerzej na ten temat: P. Marquardt, komentarz do art. 98…, 2022, teza 5.

Należy także zaznaczyć, że w przypadku sporządzanego przez notariusza poświadczenia zgodności odpisu, wyciągu lub kopii z okazanym dokumentem notariusz nadaje jednocześnie dokumentowi datę pewną (Jończyk*, Czynności notarialne*…, 2021, s. 199).

Poświadczony egzemplarz dokumentu opatrzony zostaje pieczęcią na pierwszej stronie dokumentu wraz z adekwatną do rodzaju poświadczenia treścią, tj. „ODPIS", „WYCIĄG", „KOPIA". Czynność ta ma na celu precyzyjne określenie rodzaju poświadczenia oraz odróżnienie poświadczonego egzemplarza od okazanego dokumentu, co minimalizuje ryzyko pomyłki (Jończyk*, Czynności notarialne*…, 2021, s. 199). Odpis i kopia to pojęcia, które nie zostały normatywnie zdefiniowane, zatem w tym zakresie istnieje dość zróżnicowana praktyka posługiwania się nimi. Zdecydowana część notariuszy, dokonując poświadczenia za zgodność wtórnika okazywanego dokumentu, posługuje się terminem „odpis", nieliczni tylko używają słowa „kopia" (Marquardt, komentarz do art. 98…, 2022, teza 3). Nie ma jednak uzasadnionych podstaw aby różnicować te pojęcia w zakresie ich mocy dowodowej. W przypadku sporządzania wyciągu w treści klauzuli poświadczeniowej praktykowane jest wskazywanie fragmentów dokumentu urzędowego, które zostały pominięte w wyciągu, co najczęściej odbywa się poprzez odwołanie do określonych jednostek redakcyjnych tekstu (np. „wyciąg obejmuje § 2–4 aktu, z pominięciem pozostałych jego postanowień")[135]. Poświadczenie stanowi czynność odnoszącą się do konkretnego, indywidualnie oznaczonego dokumentu, co wyklucza dopuszczalność dokonania tej czynności zbiorczo wobec większej liczby dokumentów (Jończyk, komentarz do art. 98…, 2021, teza 5). Poświadczenia dokonywane przez notariusza posiadają, jak inne czynności notarialne, charakter dokumentów urzędowych. Jednak taki walor uzyskuje wyłącznie klauzula poświadczeniowa na odpisie dokumentu (Bystrzycka, 2006, s. 62 i n.).

Klauzulę poświadczeniową umieszcza się na odrębnej karcie, trwale połączonej z dokumentem, opatrzonej pieczęcią, parafą oraz odpowiednią numeracją w przypadku odpisów wielostronicowych. Klauzulę można również umieścić na samym dokumencie,

[135] W praktyce notarialnej stosowane są sformułowania precyzujące ten zakres, np. „wyciąg obejmuje § 2–4 aktu, z pominięciem pozostałych jego postanowień". „Najczęściej spotykanym rodzajem wyciągów są wyciągi z aktów notarialnych, sporządzane na żądanie stron, które zainteresowane są tym, by pełna treść aktu notarialnego nie była ujawniana podmiotom, którym wyciąg jest przedkładany. Może to dotyczyć przykładowo sytuacji, w której konieczne jest wykazanie zawarcia umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości, bez wskazywania jednak, na jakich warunkach finansowych umowa taka została zawarta". Szerzej na ten temat: P. Marquardt, komentarz do art. 98…, 2022, teza 4.

na jego końcu (nigdy przed) (por. Barej, P. Maciejko, 2008, s. 11-13). Notariusz powinien również pamiętać przy dokonywaniu poświadczeń o wymogu posługiwania się tzw. jednolitą klauzulą „zgodności z okazanym dokumentem", której treść *expressis verbis* statuuje art. 98 pr. not. Ustawowo wymagane jest bowiem zachowanie pełnej jednolitości w zakresie treści tej klauzuli niezależnie od tego czy dokonywane jest poświadczenie zgodności odpisu, wyciągu czy kopii dokumentu urzędowego (Kijowski, 2020, s. 155 i n.). Poświadczanie zgodności ww. dokumentów nie jest jedynym uprawnieniem „poświadczeniowym" przyznanym notariuszom. Pełen zakres tych czynności wymienia art. 96 pr. not. W katalogu tym mieszczą się również poświadczenia własnoręczności podpisu, daty okazania dokumentu oraz pozostawania osoby przy życiu lub w określonym miejscu (Boć-Mazur, 2010, s. 72; zob. również: Oleszko, 2012, s. 580 i n.).

Z kolei poświadczenie dokumentu urzędowego dokonane przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym powinno zawierać przynajmniej podpis tego pełnomocnika, datę i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia, a na żądanie również godzinę dokonania tej czynności (por. art. 6 ust. 3 ustawy o radcach prawnych; art. 4 ust. 1 b ustawy z 26.05.1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1564); art. 9 ust. 3 z 11.04.2001 r. ustawy o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 749) oraz art. 41 ust. 4 ustawy z 05.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2117). W przypadku podpisu powinien być on czytelny i identyfikowalny. W praktyce bardzo często do uwierzytelniania dokumentów za zgodność z oryginałem wykorzystywane są specjalne pieczątki, zawierające imię i nazwisko oraz tytuł zawodowy pełnomocnika oraz dopisek „potwierdzam za zgodność z oryginałem". Jeżeli pełnomocnik posiada taką pieczątkę, dla skuteczności dokonania poświadczenia wystarczająca będzie parafa podpisu.

Jeżeli dokument urzędowy zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), powinny one być stwierdzone w poświadczeniu (Artymionek, 2015, s. 151). „Notariusz oraz wskazani profesjonalni pełnomocnicy, poświadczając dokumenty za zgodność z oryginałem, poświadczają, że w miejscu i dacie sporządzenia poświadczenia zapoznali się z okazanym im oryginałem. Oznacza to, że dokument oryginalny istniał i był w dyspozycji podmiotu poświadczającego w dacie poświadczenia" (Kijowski, 2020, s. 157).

Za nieskuteczne, należy uznać poświadczenie niezawierające tak istotnych elementów jak data oraz miejsce jej sporządzenia (Rylski, 2012, s. 145). Sam podpis adwokata lub radcy prawnego nie będzie wystarczającym elementem klauzuli legalizacyjnej (Rylski, 2012, s. 145), zatem takie poświadczenie nie będzie „wierzytelne" (por. uchwała SN z 30.11.2011 r., III CZP 70/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 73). Sposób sporządzania przez profesjonalnych pełnomocników poświadczeń odpisów dokumentów za zgodność z okazanym oryginałem, określony w przepisach ustrojowych ma zastosowanie do wszystkich rodzajów dokumentów, w tym także do uwierzytelniania odpisu pełnomocnictwa (por. uchwała SN z 30.11.2011 r., III CZP 70/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 73). Profesjonalni pełnomocnicy przy dokonywaniu czynności związanych z poświadczaniem dokumentów powinni zachować najwyższą staranność. Wszelkie nadużycia przy dokonywaniu tego rodzaju czynności mogą wiązać się z odpowiedzialnością – zarówno dyscyplinarną, jak i karną, za poświadczenie nieprawdy, o której mowa w art. 271 k.k. (Kędziora, komentarz do art. 76a…, 2017, teza 7). Jeżeli zachodzą wątpliwości co do autentyczności przedłożonego odpisu, organ administracji publicznej może zażądać od strony składającej odpis dokumentu poświadczony przez notariusza lub jednego z profesjonalnych pełnomocników, przedłożenia oryginału tego dokumentu, o czym stanowi art. 76a § 4 k.p.a. (Rypina, 2022, s. 150; zob. również: Adamiak, komentarz do art. 76a…, 2024, teza 5). Zawarte w odpisie dokumentu poświadczenie zgodności z oryginałem ma charakter dokumentu urzędowego (art. 76a § 3 k.p.a.) i korzysta z przypisanych temu dokumentowi domniemań (Terlikowska, *Poświadczanie za zgodność z oryginałem*, https://wspolnota.org.pl/news/poswiadczanie-za-zgodnosc-z-oryginalem, 2025).

W przypadku złożenia przez stronę nieuwierzytelnionego odpisu dokumentu urzędowego organ administracji powinien w pierwszej kolejności wezwać stronę do przedłożenia oryginału lub odpisu poświadczonego zgodnie z przepisami (por. uchwała SN z 29.03.1994 r., III CZP 37/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 206). Jeśli strona nie spełni tego obowiązku organ powinien potraktować przedłożony dokument jako żądanie przeprowadzenia dowodu oraz ocenić czy przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (Kęska-Leszyński, 2021, s. 1197). W sytuacji, gdy organ dysponuje wyłącznie nieuwierzytelnionym odpisem, może: wystąpić na podstawie art. 76a § 1 k.p.a. o wydanie odpisu, wyciągu lub dostarczenie oryginału dokumentu przez właściwy organ administracji lub inny podmiot, w którego aktach dokument się znajduje (Kęska-Leszyński, 2021, s. 1197), lub wezwać osobę trzecią do okazania oryginału

dokumentu w trybie art. 85 § 2 k.p.a.[136] W przypadku oględzin dokumentu dostarczonego przez osobę trzecią, dowód stanowi zarówno nieuwierzytelniony odpis przedłożony przez stronę, jak i protokół oględzin sporządzony zgodnie z art. 67 § 2 pkt 3 k.p.a. (Kęska-Leszyński, 2021, s. 1195; wyrok NSA z 14.03.2018 r., II OSK 3154/17, LEX nr 2478559). Jeżeli uzyskanie oryginału lub poświadczonego odpisu jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, a dowód z dokumentu nie może zostać zastąpiony innym środkiem dowodowym, organ może oprzeć ustalenia faktyczne na nieuwierzytelnionym odpisie dokumentu urzędowego (Kęska-Leszyński, 2021, s. 1195), choć nie będzie on korzystał z mocy dowodowej przypisywanej oryginałowi. Właściwie poświadczona kopia dokumentu urzędowego ma równą mu wartość dowodową, natomiast brak poświadczenia powoduje, że dokument ten podlega ocenie w kontekście całego zgromadzonego materiału dowodowego (por. wyrok NSA z 21.8.2012 r., II GSK 1016/11, LEX nr 1244439; zob. również: Adamiak, komentarz do art. 76a…, 2024, teza 8).

Kodeksowi postępowania administracyjnego nie jest natomiast znana instytucja poświadczania kopii dokumentów (w tym urzędowych) za zgodność z oryginałem przez samą stronę. Taka czynność nie wywołuje skutków prawnych w postaci nadania dokumentowi szczególnej mocy dowodowej (Rypina, 2022, s. 150), a jedynie sygnalizuje, że oryginał dokumentu znajduje się w dyspozycji strony i może zostać przedłożony na żądanie organu (Rypina, 2022, s. 150). Jednak przepisy szczególne wprowadzają niekiedy wyjątki od tej reguły. Na przykład na gruncie ustawy z 16.07.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1616 ze zm.), w art. 51 ust. 1 ww. ustawy wskazano, że dowodem z dokumentu w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Konkurencji i Konsumentów (dalej cyt. jako: „UOKiK") może być tylko oryginał dokumentu lub jego kopia poświadczona przez organ administracji publicznej, notariusza, adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego, rzecznika patentowego. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, czynności poświadczeniowe może dokonywać każdy adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy, upoważniony pracownik przedsiębiorcy (Róziewicz-Ładoń, 2011, rozdz. III), a nie tylko ten występujący w sprawie.

[136] *Ibidem.* Według słowackiego kodeksu postępowania administracyjnego (Správny poriadok, zákon č. 71/1967 Zb.) w §79 ust. 4 uregulowano nawet, że nieokazanie dokumentu na wniosek organu prowadzić może do jego przymusowego odebrania. Zob. również: Košičiarová , 2013, s. 184.

Podczas tzw. dużej nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej w 2017 roku [ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 poz. 935)] do art. 76a k.p.a. dodano § 2b, który wprowadził możliwość poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentu okazanego przez stronę, przez upoważnionego pracownika organu administracji prowadzącego postępowanie. Nowelizacja ta, uzupełniła dotychczasową lukę prawną, wprowadzając wyraźną podstawę do stosowania praktyki, która już wcześniej funkcjonowała w obrocie administracyjnym (Kijowski, 2020, s. 157). Przywołując w tym zakresie stanowisko Z.R. Kijowskiego: „praktyka taka mogła sprawiać wrażenie pozostawania w kolizji z brzmieniem pozostałych przepisów art. 76a k.p.a., które mogły sugerować, że w aktach sprawy może znaleźć się odpis oryginału (jego kopia) dokumentu tylko wówczas, gdy jego wiarygodność zostanie potwierdzona przez organ lub podmiot, który taki dokument wystawił (wydał) albo przez notariusza lub będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym, doradcą podatkowym pełnomocnika strony" (Kijowski, 2020, s. 157; podobnie: Smoręda, 2010, s. 4).

Przepis art. 76a § 2b k.p.a. określa także elementy poświadczenia zgodności odpisu z oryginałem, którymi są: podpis pracownika oraz data i oznaczenie miejsca sporządzenia poświadczenia. Miejscem sporządzenia poświadczenia jest nazwa miejscowości, w której zostało ono dokonane. Na żądanie strony, w poświadczeniu należy również wskazać godzinę sporządzenia poświadczenia (Artymionek, 2015, s. 157). Również jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia), należy stwierdzić to w poświadczeniu (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 85). Stwierdzenie cech szczególnych dokumentu powinno być możliwie wyczerpujące, tak, aby nie budziło wątpliwości. Wskazane jest aby odnotować je na potwierdzeniu na przykład w ten sposób: „nieczytelny numer na pierwszej stronie, pominięcie ostatniej strony dokumentu zawierającej uzasadnienie oraz naniesione odręcznie poprawki w dacie wpływu pisma".

Kodeks postępowania administracyjnego reguluje także kwestię poświadczania za zgodność z oryginałem odpisu dokumentu, który został sporządzony na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej (Wegner, komentarz do art. 76a…, 2023, teza 2). Jeżeli bowiem odpis dokumentu został sporządzony na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, poświadczenie jego zgodności z oryginałem przez notariusza lub

jednego z tzw. profesjonalnych pełnomocników występujących w sprawie, dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego albo podpisu osobistego w rozumieniu odrębnych przepisów (Adamiak, komentarz do art. 76a…, 2024, teza 7). Szersze uwagi na ten temat zostaną przedstawione w kolejnym rozdziale pracy.

5.5.2. Uwierzytelnianie odpisów obcojęzycznych dokumentów urzędowych

Kwestia obcojęzycznych dokumentów urzędowych oraz ich mocy dowodowej w ogólnym postępowaniu administracyjnym została omówiona w Rozdziale 4. W tym miejscu autorka koncentruje się na praktycznym aspekcie tego zagadnienia, w szczególności na wymogach dotyczących tłumaczenia oraz zasadach dokonywania poświadczenia zgodności takiego tłumaczenia z oryginałem.

Co do zasady, sporządzanie poświadczonych odpisów dokumentów w języku obcym (innym niż język polski), sprawdzanie i poświadczanie odpisów pism sporządzonych w danym języku obcym przez inne osoby jest uprawnieniem tłumacza przysięgłego przyznanym mu na mocy ustawy z 25.11.2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1326). Tłumacz przysięgły wykonuje zawód zaufania publicznego chociaż takie stwierdzenie nie znajduje się w ustawie (Prawdzik, 2021, s. 100). Interpretacja przepisu art. 13 pkt. 2 tej ustawy wskazuje na drugorzędne znaczenie tego czy odpis zostały sporządzony przez tłumacza przysięgłego czy inną osobę. „Istotne jest bowiem jedynie to, że odpis poświadcza tłumacz przysięgły używając do tego pieczęci. Tym samym to tłumacz przysięgły, a nie osoba, która faktycznie sporządziła tłumaczenie, może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną, jeżeli tłumaczenie okazałoby się wadliwe” (Kaczocha, komentarz do art. 13…, 2011, teza 3). Do poświadczania odpisów pism tłumacz przysięgły używa pieczęci, zawierającej w otoku jego imię i nazwisko, a w środku wskazany jest język, w zakresie którego ma uprawnienia oraz pozycję na liście tłumaczy przysięgłych (zob. https://tepis.org.pl/definicja-zawodu-tlumacza-przysieglego-i-tlumaczenia-poswiadczonego/, 2025).

Zestawiając treść postanowień ustawy o tłumaczu przysięgłym z art. 76a § 2 k.p.a. należy uznać, że poświadczenie tłumacza przysięgłego zawarte w odpisie dokumentu sporządzonego w języku obcym nie będzie miało charakteru dokumentu urzędowego.

Skutki procesowe w sferze ogólnego postępowania administracyjnego, o których mowa w art. 76a § 3 k.p.a. mogłoby wywrzeć jedynie poświadczenie przez jedną z osób wymienionych w tym artykule zgodności z oryginałem dokumentu sporządzonego przez tłumacza przysięgłego.

Celem czynności polegającej na poświadczeniu zgodności z oryginałem odpisu, wyciągu lub kopii każdego dokumentu, w tym dokumentu obcojęzycznego, jest stwierdzenie, że dokumenty te, są ze sobą zgodne pod względem treściowym oraz zamieszczenie odpowiedniej klauzuli legalizacyjnej (Biernat, 2002, s. 28). Przepisy prawa nie wskazują jednak w jaki sposób osoby wymienione w art. 76a § 3 k.p.a. powinny takich czynności dokonać. W niewielkim zakresie o praktycznych aspektach tych czynności można dowiedzieć się z publikacji poświęconych problematyce notarialnej, jednakże uwagi poczynione na tym gruncie będą miały analogiczne zastosowanie do przedstawicieli pozostałych grup zawodowych, o których mowa w tym przepisie. Jak podaje J. Biernat: „dokonując poświadczenia, notariusz musi [...] jedynie stwierdzić, że ma do czynienia z dokumentem, bo tylko dokument może być przedmiotem poświadczenia oraz że treść odpisu, wyciągu lub kopii jest zgodna z okazanym oryginałem. Zachowanie tych wymogów stanowi warunek konieczny i wystarczający do dokonania poświadczenia zgodności dokumentu z oryginałem w sposób zgodny z prawem. Samemu notariuszowi należy pozostawić określenie sposobu, w jaki przekona się o zgodności treści dwóch dokumentów" (Biernat, 2002, s. 28). Tym samym autor ten potwierdza, że nie istnieją podstawy aby dokument obcojęzyczne były traktowane jako odrębna kategoria dokumentów, dla której obowiązują inne niż dla reszty wymogi związane z poświadczeniem. Warto jednocześnie podkreślić, że dokumenty obcojęzyczne charakteryzują się pewną specyfiką w zakresie metod, możliwych do zastosowania aby potwierdzić ich zgodność z oryginałem. Pozostając na gruncie ustawy – Prawo o notariacie warto zauważyć, że „w wypadku jakichkolwiek wątpliwości notariusz powinien uzależnić dokonanie czynności od przedłożenia tłumaczenia dokumentu przygotowanego przez tłumacza przysięgłego, wpisanego na listę tłumaczy przysięgłych prowadzoną przez ministra sprawiedliwości" (Barej, Maciejko, 2008, s. 5 i n. cyt. za: P. Marquardt, komentarz do art. 98…, 2022, teza 6). Stosowanie innych metod jest dopuszczalne, o ile nie narusza przepisów prawa, powinno odbywać się jednak z zachowaniem szczególnej ostrożności. Notariusz może, na przykład, dokonać tłumaczenia samodzielnie wykorzystując własną znajomość języka obcego lub korzystając z pomocy tłumacza przysięgłego (art. 2 § 3 pr. not.). Za

sprzeczne z zasadami etyki wykonywania zawodu notariusza uznać należy natomiast sytuację stwierdzenia zgodności dokumentu obcojęzycznego z oryginałem bez jego tłumaczenia i rozumienia, na przykład na podstawie uzyskanego zapewnienia od osoby przedkładającej dokument do poświadczenia, że treść dokumentów jest identyczna (Biernat, 2002, s. 28) .

W praktyce prawidłowe dokonanie poświadczenia bez rozumienia ich treści i bez udziału tłumacza przysięgłego lub bez jego przedłożonego tłumaczenia może wchodzić w grę zupełnie wyjątkowo. Taki przypadek będzie miał jednak miejsce w sytuacji, gdy czynność dotyczy poświadczenia przez notariusza własnoręczności podpisu na dokumencie. Wówczas notariusz ten nie ma obowiązku badania zgodności z prawem treści tego dokumentu, tym bardziej dotyczy to badania dokumentu sporządzonego w języku obcym (uchwała SN z 19.11.2010 r., III CZP 82/10, OSNC 2011, nr 6, poz. 62).

5.6.Dokumenty prywatne o mocy dokumentu urzędowego

Wymogi stawiane dokumentom urzędowym na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego zostały sprecyzowane. Kodeks nie przewidział jednak analogicznych regulacji w odniesieniu do dokumentów prywatnych (Łaszczyca, 2014, rozdz. II; podobnie m.in. wyrok SN z 3.10.2000 r., I CKN 804/98, Legalis). Wprowadzanie nowej kategorii dokumentów należałoby uznać za nieuzasadnione, gdyż mogłoby to doprowadzić do naruszenia spójności przyjętej techniki legislacyjnej oraz wynikających z niej konsekwencji (Schmidt, *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz. I*…, 2010, s. 446). Niemniej jednak, analizując cechy dokumentów urzędowych i prywatnych, można wyróżnić swoistą podkategorię łączącą elementy obu tych dokumentów (Schmidt, *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz. I*…, 2010, s. 446). Dotyczy to sytuacji, w których dokumenty są sporządzane przez podmioty niebędące organami państwowymi lecz działające na podstawie ustawowego upoważnienia, w ramach którego wykonują czynności o charakterze publicznym lub *quasi*-publicznym. Podmioty prywatne mogą na różnych zasadach, w wyniku szczególnych porozumień, wykonywać zadania władzy publicznej, z czym wiąże się również możliwość sporządzania dokumentów urzędowych. Do grupy podmiotów prywatnych autorka

zaliczy zarówno przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, takich jak notariusze czy komornicy – których status ma dualistyczny charakter – łączący elementy publicznoprawne (związane z delegacją władztwa publicznego) z elementami prywatnoprawnymi (wynikającymi z formy prowadzenia działalności zawodowej – działalność gospodarcza) jak i podmioty całkowicie prywatne – jak chociażby banki. W rezultacie możliwe jest wyodrębnienie środka dowodowego w postaci dokumentu prywatnego, któremu z mocy prawa przyznano status dokumentu urzędowego. Ujmując tę kwestię w szerszej perspektywie, jest to kategoria dokumentów o charakterze hybrydowym – które łączą cechy dokumentów prywatnych i urzędowych, powstających poza sferą *imperium* (która jest przypisywana władzy publicznej), lecz wywołujących skutki prawne właściwe dokumentom urzędowym (Markiewicz, 2017, s. 461-476). Istotą tego mechanizmu jest przypisanie dokumentowi prywatnemu skutków prawnych wykraczających poza jego pierwotny charakter, co następuje poprzez objęcie go domniemaniem prawdziwości oraz domniemaniem zgodności z prawdą zawartych w nim oświadczeń (Schmidt, *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz. I*…, 2010, s. 443-444). Dokumenty sporządzane przez podmioty, które ze względu na swój charakter prawny nie należą do systemu organów władzy publicznej, lecz mimo to korzystają z domniemania autentyczności i wiarygodności właściwego dokumentom urzędowym, stanowią interesujący przykład rozszerzenia klasycznego katalogu dowodów w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Brak elementu podmiotowego, tj. brak związania dokumentu z organem państwowym w klasycznym rozumieniu, nie wyklucza przyznania określonym dokumentom szczególnej mocy prawnej, o ile wynika to z przepisów prawa. Uzasadnienia dla takiego zabiegu legislacyjnego można poszukiwać zarówno w potrzebach praktyki, jak i w szerszych koncepcjach dotyczących ewolucji roli państwa. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że współczesne państwo coraz częściej wycofuje się z bezpośredniego wykonywania funkcji operacyjnych, koncentrując się na funkcjach strategicznych i regulacyjnych (zob. Żywicka, 2020, s. 137-138; Tabeńska, 2015, s. 121 i n.; Zacharko, 2000, s. 18 i n.). W tym kontekście uprawnienie do wystawiania dokumentów urzędowych bywa przekazywane podmiotom, które mimo braku publicznoprawnego statusu są w stanie zapewnić wysoki poziom profesjonalizmu i rzetelności, działając w oparciu o wyraźne regulacje ustawowe. Tego rodzaju rozwiązania wpisują się także w szerszy nurt prywatyzacji funkcji publicznych, szeroko omawiany w doktrynie (szerzej na ten temat: Błaś, 2000,

s. 25 i n.; Cwalińska, 2020, s. 24 i n.; Kołodko, 1999, s. 242; Biernat, 1994, s. 26). Autorzy tacy jak A. Błaś (1997, s. 25 i n.), K. Tomaszewski (2013, s. 7 i n.) czy G.W. Kołodko (1999, s. 242) wskazują, że współczesne państwo powinno ograniczać się do kreowania warunków ramowych dla działania różnych uczestników życia gospodarczego i społecznego, oddając część zadań w ręce podmiotów prywatnych. Przyznanie dokumentom tworzonym przez tę kategorię podmiotów mocy dokumentów urzędowych stanowi zatem przejaw racjonalizacji obrotu prawnego, pod warunkiem zachowania odpowiednich gwarancji proceduralnych (por. Cwalińska, 2020, s. 24 i n.). W pierwszej kolejności, aby precyzyjnie określić, czym w istocie jest dokument prywatny posiadający moc dokumentu urzędowego, zasadne jest odwołanie się do definicji różnicowej, w której *definiens* obejmuje rodzaj (*genus*) – „dokument prywatny", natomiast zwrot „posiadający moc dokumentu urzędowego" stanowi różnicę gatunkową (*differentia specifica*), wskazującą na jego szczególny status prawny (Ziembiński, 1976, s. 44-45 cyt. za: Schmidt, *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz. I*…, 2010, s. 446).

Do analizowanego katalogu należy zaliczyć niektóre dokumenty bankowe. Bank, zgodnie z art. 2 ustawy – Prawo bankowe, jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Na mocy cytowanej ustawy, bankowi nie przyznaje się statusu organu administracji publicznej. Nie wykonuje on także zleconych im przez ustawę zadań z zakresu administracji publicznej. Dokument bankowy jest zatem dokumentem prywatnym. Ustawodawca zdecydował jednak, aby przyznać pewnym dokumentom wystawionym przez bank – po spełnieniu wymogów co do jego treści i formy (pieczęć banku, podpisy upoważnionych osób) – moc dokumentów urzędowych (Przyborowski, 2023, teza B). Wobec dyspozycji art. 95 ust.1 pr.bank., księgi rachunkowe banków i sporządzone na ich podstawie wyciągi oraz inne oświadczenia podpisane przez osoby upoważnione do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych banków i opatrzone pieczęcią banku, jak również sporządzone w ten sposób pokwitowania odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń i mogą stanowić podstawę do dokonania

wpisów w księgach wieczystych[137]. Z tym jednak zastrzeżeniem, że moc „urzędowa" ww. dokumentów rozciąga się wyłącznie na „prawa i obowiązki wynikające z czynności bankowych oraz ustanowionych na rzecz banku zabezpieczeń". Zgodnie z treścią ust. 1a cyt. przepisu moc prawna dokumentów urzędowych, o której mowa w ust. 1, nie obowiązuje w odniesieniu do dokumentów wymienionych w tym przepisie w postępowaniu cywilnym. Artykuł 95 pr. bank. stanowi przepis o charakterze szczególnym względem art. 244 k.p.c., co wyklucza możliwość jego wykładni rozszerzającej[138]. Oceniając tę kwestię na gruncie postępowania administracyjnego, należy przyjąć, że wobec braku analogicznych ograniczeń, (jakie przewidziano w stosunku do k.p.c.), dokumenty te mogą zostać uznane za dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. Zasadnym wydaje się jednak rozważenie zmian legislacyjnych prowadzących do rozszerzenia wyłączenia przewidzianego w art. 95 ust. 1a pr. bank. również na postępowanie administracyjne. W świetle art. 76 k.p.a. prawo do sporządzania dokumentów urzędowych przysługuje wyłącznie „organom państwowym w ich zakresie działania". Regulacja ta jednoznacznie wskazuje, że dokumenty urzędowe mogą być sporządzane tylko przez przepisane prawem podmioty działające w granicach przyznanych im kompetencji, co dodatkowo podkreśla konieczność ograniczenia przywileju bankowego do sytuacji zgodnych z przepisami postepowania administracyjnego. Merytoryczne argumenty przemawiające za wyłączeniem przywileju bankowego w zakresie nadania urzędowej mocy dokumentom wystawianym przez banki w postępowaniu cywilnym przedstawił Z. Leoński. Wskazał, że uprawnienie do sporządzania dokumentów urzędowych wynika z prawa publicznego i pozostaje w ścisłym związku z władczymi kompetencjami organów państwa w obszarze administracji publicznej (Leoński, 1995, s. 13, cyt. za: A. Janiak, *Przywileje*…, 2003, rozdz. III). Skoro nawet organy administracji publicznej mogą sporządzać

[137] W tym miejscu należy poczynić zastrzeżenie, że na mocy wyroku TK z 15.03.2011 r. (P 7/09, OTK-A 2011, nr 2, poz. 12.) przepis art. 95 ust. 1 pr. bank. w części, w jakiej nadaje moc prawną dokumentu urzędowego księgom rachunkowym i wyciągom z ksiąg rachunkowych banku w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z czynności bankowych w postępowaniu cywilnym prowadzonym wobec konsumenta, jest niezgodny z art. 2, 32 ust. 1 zd. 1 i art. 76 Konstytucji RP. Tak więc w stosunku do konsumenta księgi rachunkowe banku i wyciągi z tych ksiąg nie mają charakteru dokumentu urzędowego. Natomiast zachowują ten charakter wobec przedsiębiorców. Jednak oświadczenia banku i pokwitowania odbioru należności wystawione zgodnie z zasadami określonymi w art. 95 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe mają w dalszym ciągu moc prawną dokumentów urzędowych zarówno wobec przedsiębiorców, jak i konsumentów.

[138] Okoliczność, iż moc prawna dokumentów urzędowych (w zakresie dokumentów wymienionych w komentowanym przepisie) nie obowiązuje w postępowaniu cywilnym jest następstwem wyroku TK z 15.03.2011 r, P 7/09, OTK-A 2011/2, poz. 12.

dokumenty urzędowe wyłącznie w granicach swoich kompetencji publicznoprawnych, tym bardziej nieuzasadnione byłoby przyznanie takiego przywileju bankom, które nie wykonują funkcji publicznoprawnych (Leoński, 1995, s. 13, cyt. za: A. Janiak, *Przywileje*…, 2003, rozdz. III). Argumentację tę można w pełni odnieść również do postępowania administracyjnego. Konieczność wyłączenia obowiązywania art. 95 ust. 1a pr. bank. w stosunku do postępowania administracyjnego znajduje także uzasadnienie w zasadzie równości stron. Utrzymanie przywileju banków polegającego na nadawaniu sporządzanym przez nie dokumentom mocy dokumentu urzędowego prowadzi do ich nieuzasadnionej przewagi nad innymi uczestnikami postępowania. W przeciwieństwie do pozostałych stron, banki są zwolnione z obowiązku spełniania wymogów formalnych oraz ponoszenia kosztów związanych z urzędowym poświadczeniem treści dokumentów (Kociucki, 2020, teza 1), co skutkuje naruszeniem wspomnianej zasady, która najogólniej przyjmując oznacza równouprawnienie występujących w danej sprawie dwóch (lub więcej) stron w zakresie ich proceduralnych uprawnień i obowiązków (Skóra, 2007, s. 184).

Kwestia *ratio legis* nadania dokumentom bankowym – które zasadniczo stanowią dokumenty prywatne – mocy dokumentów urzędowych była przedmiotem analiz naukowych. W doktrynie wyrażany jest pogląd, zgodnie z którym „wyposażenie" ksiąg i dokumentów bankowych w cechy dokumentów urzędowych stanowi wyraz zaufania do banków jako instytucji finansowych (Kurzępa, 1997, z. 3, poz. 67). Inna koncepcja uzasadnia ten przywilej szczególnym statusem prawnym banków jako instytucji zaufania publicznego. Przedstawione stanowisko nie znajduje jednak uzasadnienia, gdyż opiera się na nieuzasadnionej analogii pomiędzy bankiem a podmiotami posiadającymi ustawowo przyznany status osoby zaufania publicznego, takimi jak na przykład notariusz. Należy bowiem uwzględnić, że notariusz, wykonując czynności notarialne, działa zawsze w interesie publicznym, co znajduje odzwierciedlenie w ustawowych ograniczeniach dotyczących jego działalności (Janiak, *Przywileje bankowe*…, 2003, rozdz. III). Zgodnie z art. 84 pr. not, notariusz nie może dokonywać czynności notarialnych, jeśli dotyczą one jego samego, jego krewnych, powinowatych lub osób pozostających z nim w bliskim stosunku, co dodatkowo wzmacnia gwarancję bezstronności i rzetelności jego działań. W przypadku banków brak jest analogicznych ograniczeń. Działalność banku ma przede wszystkim charakter komercyjny i ukierunkowana jest na realizację interesu prywatnego. co podważa zasadność

przyznania im przywileju w zakresie sporządzania dokumentów o mocy urzędowej (aniak, *Przywileje bankowe*…, 2003, rozdz. III).

Do kwestii urzędowej mocy dokumentów bankowych odnosi się również ustawa – Prawo o notariacie. Zgodnie z art. 101 tej ustawy: „Minister Sprawiedliwości może, w drodze rozporządzenia, upoważnić organy samorządu terytorialnego i banki mające swoją siedzibę w miejscowościach, w których nie ma kancelarii notarialnej, do sporządzania niektórych poświadczeń dokonywanych przez notariusza". Na podstawie tego upoważnienia Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z 7.02.2007 r. w sprawie sporządzania niektórych poświadczeń przez organy samorządu terytorialnego i banki (Dz. U. Nr 27, poz. 185), w którym upoważnił banki w miejscowościach, w których nie ma kancelarii notarialnej, do poświadczania własnoręczności podpisu na pismach upoważniających do odbioru pieniędzy lub innych przedmiotów z tych banków. Uprawnienie to ma charakter wyjątkowy i wynika z potrzeby zapewnienia dostępu do czynności notarialnych w określonych sytuacjach, jednak nie zmienia ono zasadniczego statusu banków, które nie mogą być traktowane na równi z organami władzy publicznej w zakresie sporządzania dokumentów urzędowych (por. Marquardt, 2022, teza 1).

Kolejnym przykładem środka dowodowego w postaci dokumentu prywatnego, któremu ustawodawca nadał moc równą dokumentowi urzędowemu, są dokumenty sporządzane przez fundusz sekurytyzacyjny – szczególny podmiot prawa inwestycyjnego, działający na podstawie ustawy z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, dalej cyt. jako: „u.f.i." (Dz. U. z 2024 r. poz. 1034 ze zm.) jako zamknięty fundusz inwestycyjny o wyspecjalizowanym charakterze. Wyjątkowość ta wyraża się przede wszystkim w specyfice lokat, które stanowią przedmiot jego działalności, tj. wierzytelności często charakteryzujących się podwyższonym stopniem ryzyka (por. Górecki, 2017, s. 26). W praktyce są to w szczególności wierzytelności trudne do wyegzekwowania, objęte postępowaniami egzekucyjnymi, przysługujące wobec dłużników będących w upadłości lub likwidacji, bądź też wierzytelności, co do których nastąpiło przedawnienie roszczeń. Proces inwestycyjny w tego rodzaju aktywacg zazwyczaj poprzedzany jest szczegółowym badaniem stanu prawnego i ekonomicznego portfela wierzytelności (*due diligence*), stanowiącym podstawę do ich wyceny oraz dalszej decyzji inwestycyjnej funduszu (por. Górecki, 2017, s. 26). Zgodnie z art. 194 ust. 1 u.f.i. księgi rachunkowe funduszu sekurytyzacyjnego, wyciągi z tych ksiąg podpisane przez osoby upoważnione

do składania oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych funduszu oraz wszelkie wystawione w ten sposób oświadczenia zawierające zobowiązania, zwolnienie z zobowiązań, zrzeczenie się praw lub pokwitowanie odbioru należności mają moc prawną dokumentów urzędowych oraz stanowią podstawę do dokonania wpisów w księgach wieczystych i w rejestrach publicznych (Schmidt, *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym*, *cz. II*…, 2010, s. 509-516). Analogicznie jak w odniesieniu do ustawy – Prawo bankowe, w art. 194 ust. 2 u.f.i. zaakcentowano, że moc prawna dokumentów urzędowych, o której mowa w ust. 1 nie obowiązuje w odniesieniu do dokumentów wymienionych w tym przepisie w postępowaniu cywilnym. Postanowienie te jest konsekwencją dostosowania systemu prawa do wyroków TK z 15.03.2011 r., P 7/09 (OTK-A 2011, nr 2, poz. 12) oraz z 11.07.2011 r., P 1/10 (OTK-A 2011, nr 6, poz. 53) i zasługuje na aprobatę; przyznanie funduszowi sekurytyzacyjnemu tak silnej pozycji w postępowaniach spornych z dłużnikiem nie znajduje bowiem aksjologicznego uzasadnienia (por. Górecki, 2017, s. 26). Zarówno fundusze sekurytyzacyjne i banki, mimo daleko idącej regulacji ustawowej, nie mają statusu organów władzy publicznej, lecz działają jako podmioty prywatne ukierunkowane przede wszystkim na realizację własnego interesu, nie zaś interesu publicznego. Podobnie przedstawia się sytuacja operatora wyznaczonego, co pozwala przejść do analizy urzędowego charakteru potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowanej. Moc dokumentu urzędowego powinna zostać mu przypisana w zakresie w jakim zostało wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego. Taki sam status należy przyznać wydrukowi potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowanej pobranego samodzielnie z systemu teleinformatycznego operatora wyznaczonego, służącego do nadawania rejestrowanych przesyłek pocztowych lub przekazów pocztowych (zob. art. 17 pr. poczt.). Potwierdzenia te stanowią dowód tego, co w nich urzędowo zaświadczono, a zaświadczenia takie dotyczą przyjęcia przesyłki lub przekazu do nadania, a nie jej doręczenia (wyrok SN z 17.03.2010 r., II CSK 454/09). Natomiast w art. 17 pr. poczt. nie przewidziano wprost nadania zwrotnemu potwierdzeniu odbioru korespondencji mocy dokumentu urzędowego, co wyklucza możliwość jego objęcia tym skutkiem w drodze wykładni rozszerzającej (Kwiatek, *Dowody*…, 2024, s. 255). W orzecznictwie utrwalił się jednolity i właściwie niekwestionowany pogląd, zgodnie z którym zwrotne potwierdzenie odbioru korespondencji posiada status dokumentu urzędowego (Partyk, *Znaczenie*…, 2017 i przywołane tam orzecznictwo: postanowienie NSA w Warszawie

z 21.09.2012 r., II GZ 322/12, LEX nr 1329462; postanowienie NSA z 7.09.2012 r., II OZ 722/12, LEX nr 1328200; postanowienie NSA w Warszawie z 16.12.2011 r., I FSK 1861/11, LEX nr 1148521; odmiennie m.in. wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2019 r., III SA/Kr 867/19, LEX nr 2734757). W ramach dominującej linii orzeczniczej przyjmuje się, że pocztowy dowód doręczenia przesyłki adresatowi stanowi dokument urzędowy, potwierdzający fakt i datę doręczenia pisma zgodnie z danymi zawartymi w tym dokumencie. Choć powyższe stanowisko wielokrotnie przewijało się w orzecznictwie sądów powszechnych (postanowienie SN z 16.11.2016 r., III PZP 5/16, LEX nr 2192648; postanowienie SN z 14.07.2015 r., II UZ 10/15, LEX nr 1762485; postanowienie SA w Szczecinie z 30.04.2015 r., I ACz 171/15, LEX nr 1733745; postanowienie SN z 24.07.2013 r., I PZ 5/13, LEX nr 1555073; postanowienie SA w Krakowie z 4.10.2012 r., I ACz 1467/12, LEX nr 1236833; postanowienie SN z 23.03.2011 r., V CZ 123/10, LEX nr 785895; postanowienie SN z 23.04.2009 r., IV CZ 31/09, LEX nr 738364; postanowienie SN z 28.04.2004 r., V CZ 33/04, LEX nr 585912)[139] oraz administracyjnych (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.01.2017 r., II SA/Go 971/16, LEX nr 2220937; wyrok WSA w Białymstoku z 23.11.2016 r., I SA/Bk 592/16, LEX nr 2179931; Wyrok WSA w Szczecinie z 4.10.2016 r., I SA/Sz 858/16, LEX nr 2182959; postanowienie WSA w Krakowie z 7.04.2016 r., II SA/Kr 32/16, LEX nr 2020156; postanowienie WSA w Gdańsku z 4.06.2014 r., I SA/Gd 170/13, LEX nr 1467382; postanowienie NSA w Warszawie z 26.09.2013 r., II FSK 1437/13, LEX nr 1401264)[140], nie sposób uznać je za uzasadnione. Same sądy przyjmując wprost, że zwrotne potwierdzenie odbioru stanowi dokument urzędowy nigdy nie przedstawiły szerszej argumentacji prawnej uzasadniającej taki pogląd.

W ocenie autorki, utrwalona w judykaturze teza stanowi nadmierne uproszczenie i rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne. Fakt, że podpis na zwrotnym potwierdzeniu odbioru składa odbiorca przesyłki, wskazuje, iż dokument ten – zgodnie z art. 245 k.p.c. – posiada cechy charakterystyczne dla dokumentu prywatnego i taki też walor pocztowemu dowodowi doręczenia należałoby przypisywać. Analizując problematykę pocztowych dowodów doręczenia, warto przywołać interesujące orzeczenie Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu z 24.05.2021 r., II Co 591/21, w którym dowody te zostały ocenione w zróżnicowany sposób. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na „wypełnione druki potwierdzenia odbioru Poczty Polskiej tzw.

[139] Szersze orzecznictwo w zakresie tej problematyki przywołuje m.in. A. Partyk, *Zwrotne*…, 2017.
[140] Szersze orzecznictwo w zakresie tej problematyki podaje m.in. A. Partyk, *Znaczenie*…, 2017.

żółte zwrotki, którym nie można przyznać przymiotu dokumentów urzędowych. Jako dokument urzędowy kwalifikowane jest jedynie zwrotne potwierdzenie odbioru korespondencji w zakresie doręczania pism sądowych tzw. białe zwrotki. Sposób doręczania korespondencji sądowej wynika z ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i doprecyzowany jest rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym z 12.10.2010 r. – załącznikiem nr 1 do tego aktu prawnego jest wzór formularza potwierdzenia odbioru i jedynie dowód doręczenia pisma sądowego sporządzony przy zastosowaniu tego formularza ma walor dokumentu urzędowego. Zgodnie z definicją zawartą w art. 244 k.p.c. dokument urzędowy sporządzony jest w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej i inne organy państwowe w zakresie ich działania. Poczta Polska nie jest organem władzy państwowej ani innym organem państwowym, a żadne przepisy prawa nie nadają tzw. żółtej zwrotce mocy dokumentu urzędowego. Jedynie zgodnie z art. 17 pr. poczt. potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego ma moc dokumentu urzędowego. Potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowanej nie powinno utożsamiać się z potwierdzeniem doręczenia, a taki przepis wprowadzający wyjątek należy interpretować ściśle" (postanowienie SR w Poznaniu z 24.05.2021 r., II Co 591/21, LEX nr 3210258). Tym samym przedłożone pocztowe potwierdzenia doręczenia nie mają charakteru dokumentu urzędowego. Autorka odnosi się do przedstawionej koncepcji z ostrożnością, choć nie kwestionuje, że pomiędzy tzw. żółtymi a białymi zwrotkami zachodzą różnice. Kryterium różnicującym jest chociażby to, że na tzw. białych zwrotkach we wzorze wspomnianego formularza przewidziano specjalne miejsce na podpis wraz ze wskazaniem daty osoby doręczającej lub wydającej przesyłkę, podczas gdy w przypadku żółtych zwrotek taki element nie występuje. Nie można jednak przy tym zapomnieć, że podpis ten pochodzi wyłącznie od pracownika działającego w imieniu operatora wyznaczonego[141], który jest tylko podmiotem prywatnym (przedsiębiorcą), nie zaś podmiotem publicznym (Mroczkowski, 2023, teza 2), a co za tym idzie – nie posiada legitymacji do wystawiania dokumentów urzędowych.

[141] Na mocy ustawy – Prawo pocztowe, operator wyznaczony jest obowiązany do świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt. 13 tej ustawy, termin „operator wyznaczony" oznacza operatora pocztowego obowiązanego do świadczenia usług powszechnych. Z kolei na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 12 pr. poczt. operatorem pocztowym jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych. Por. J. Wegner, komentarz do art. 44…, 2023, teza 5.

Obowiązujące przepisy prawa nie przyznają operatorowi wyznaczonemu statusu organu państwowego, a wyłącznie w ustawowo wskazanym zakresie, dokumenty prywatne (których operator wyznaczony jest wystawcą) uzyskują moc dokumentu urzędowego[142].

Jak na wstępie zarysowała autorka, w grupie podmiotów sporządzających dokumenty prywatne posiadające moc dokumentu urzędowego zostali uwzględnieni również przedstawiciele zawodów zaufania publicznego, takich jak komornik oraz notariusz. Trzeba wskazać, że z jednej strony podmioty te wykonują funkcje o charakterze władczym (w tym zadania pomocnicze względem wymiaru sprawiedliwości, co uzasadnia ich kwalifikowanie jako organów władzy publicznej) (zob. Bień-Kacała, Rączka, 2011, s. 142). Z drugiej strony, ich działalność zawiera elementy prywatnoprawne, takie jak prowadzenie kancelarii, pobieranie wynagrodzenia czy odpowiedzialność odszkodowawcza, co uzasadnia ich kwalifikację jako przedsiębiorców w rozumieniu art. 43^1 k.c. (uchwała SN z 23.03.2016 r. III CZP 4/16, OSNC 2017, Nr 2, poz. 19). Zdając sobie sprawę, że wymienione aspekty prywatnoprawne nie determinują statusu prawnego notariuszy i komorników (por. Blajer, 2022, teza 2), a w literaturze przedmiotu prezentowane są stanowiska kwestionujące uznawanie ich za przedsiębiorców[143], analiza prawna wskazanych podmiotów przeprowadzona w tej części pracy nie ma na celu przesądzić o ich kwalifikacji prawnej, a jedynie zwrócić uwagę na ich specyficzny, hybrydowy charakter, wynikający z połączenia funkcji publicznych z elementami działalności rynkowej.

Dla notariuszy sporządzanie dokumentów urzędowych stanowi podstawową formę realizacji czynności notarialnych (Biernat, 2022, teza 1). Stosownie do art. 2 § 2 pr. not. czynności notarialne dokonane przez notariusza zgodnie z prawem mają

[142] „Potwierdzenia wydanego przez operatora wyznaczonego nie można jednak utożsamiać z dokumentem urzędowym; dalej jest to dokument wydany przez określony podmiot – w tym przypadku operatora wyznaczonego, tylko mający moc dokumentu urzędowego. Przyjęte rozwiązanie sprawia, że na zasadzie analogii do wskazanego potwierdzenia nadania przesyłki rejestrowej lub przekazu pocztowego można stosować domniemania odnoszące się do dokumentów urzędowych, tj. domniemanie zgodności z prawdą oświadczenia uprawnionego organu. Domniemywa się tym samym, że określona przesyłka rejestrowa lub przekaz pocztowy zostały nadane w określonym terminie i w określonym miejscu, czego dowodem są dane wskazane na potwierdzeniu nadania. Potwierdzenie nadania wydane przez operatora wyznaczonego nie może zaś stanowić dowodu, że określona przesyłka lub przekaz pocztowy zostały adresatowi doręczone". Por. wyrok SN z 17.03.2010 r., II CSK 454/09, OSNC 2010, Nr 10, poz. 142.

[143] „Wyjątkowo dobitnie pogląd ten został wyrażony w wypowiedzi, której autor, wskazując, że notariusz jest funkcjonariuszem publicznym, a jego działalność jest wypełnieniem funkcji publicznej, nie prywatnej, uznał konsekwentnie, że traktowanie notariusza jako przedsiębiorcy i zarazem funkcjonariusza publicznego jest przejawem schizofrenii prawniczej". Szerzej na ten temat: Drozd, 2006, s. 80, cyt. za: Blajer, 2022, teza 3; zob. również: Barańska, 2008, s. 25.

charakter dokumentu urzędowego (Manowska, 1999, s. 13 i n.). Wykładnia językowa omawianego przepisu ujawnia potrzebę jego doprecyzowania. Prawo o notariacie przyznaje status dokumentu urzędowego wszystkim czynnościom notarialnym, nie przewidując w tym zakresie wyraźnych wyjątków. Należy jednak zauważyć, że nie każda czynność notarialna prowadzi do powstania dokumentu urzędowego *sensu stricto*. Jak wskazuje W. Boć-Mazur, czynności takie jak np. doręczenie oświadczenia czy przyjęcie dokumentu na przechowanie nie skutkują sporządzeniem dokumentu, a tym samym – przynajmniej w warstwie materialnej – nie tworzą dokumentu urzędowego (Boć-Mazur, 2010, s. 72). Ustawodawca, określając w ten sposób skutki czynności notarialnych, kierował się szczególnym statusem prawnym notariusza, który z mocy ustawy powołany jest do dokonywania czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (art. 1 § 1 pr. not.) (Boć-Mazur, 2010, s. 72). Wyznaczone ustawą kompetencje notariusza są zatem traktowane jako urzędowe (publiczne). Oznacza to, że przy dokonywaniu czynności notarialnych, jest on uznawany za osobę „urzędową", lub inaczej – za osobę zaufania publicznego, która wykonuje przewidziane prawem zadania w zakresie przymusu dokumentacji, ale jedynie w zakresie swoich uprawnień (Oleszko, 1993, s. 9; zob. również: Oleszko, 1999, s. 115; Lewaszkiewicz-Petrykowska, 1995, s. 16). Uzupełnieniem statusu prawnego notariusza jest przyznanie mu na mocy art. 2 § 1 pr. not. ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Dla porządku warto dodać, że w poprzednio obowiązującej ustawie z 25.05.1951 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106 ze zm.) notariusze byli pracownikami państwowych biur notarialnych, które funkcjonowały w strukturach sądów. Zgodnie z art. 18 ówczesnej ustawy – Prawo o notariacie, notariusz miał status pracownika państwowego. Notariusze, wraz z pozostałymi pracownikami notarialnymi, tworzyli kadrowy skład państwowych biur notarialnych (art. 3), a czynności przez nich podejmowane były traktowane na zewnątrz jako działania państwowego biura notarialnego – instytucji uznawanej za szczególny organ państwowy (zob. również: Berutowicz, Mokry, 1987, s. 302). Częściowa prywatyzacja notariatu została zapoczątkowana wraz z uchwaleniem przejściowej ustawy z 24.05.1989 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 1989 r. nr 33, poz. 176). Pełne przekształcenie statusu ustrojowego notariusza przyniosła aktualnie obowiązująca ustawa z 1991 r. (por. Malec, 2007, s. 251).

Choć w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że komornik sądowy jest organem władzy publicznej (pełniącym funkcję organu egzekucji sądowej)[144], nie oznacza to jednak, że jego status prawny nie budzi kontrowersji (por. Barańska, 2008, s. 15 i n.; wyrok TK z 3.12.2003r., K 5/02, OTK ZU 2003, ser. A, nr 9, poz. 98); gdyby bowiem był całkowicie jednoznaczny, nie stałby się przedmiotem analiz prawnych. Wątpliwości w tym zakresie są następstwem hybrydowego charakteru funkcji komornika, wynikającego z jego pozycji ustrojowej, łączącej cechy organu państwowego oraz przedsiębiorcy (Barańska, 2008, s. 15).

Dokumenty sporządzane przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego posiadają moc dokumentów urzędowych. Choć nie wynika to wprost z przepisów ustawy o komornikach sądowych, to taki wniosek można sformułować na podstawie zasady ogólnej z art. 76 k.p.a., odnoszącej się *expressis verbis* do dokumentów sporządzanych przez organy państwowe, a taka właśnie pozycja prawna jest przypisywana komornikom (Barańska, 2008, s. 15). Na marginesie wskazać trzeba, że status komornika (podobnie jak notariusza) zmienił się istotnie na przestrzeni ostatnich dekad. Do 1997 r. komornik sądowy był pracownikiem sądu. Natomiast na podstawie ustawy z 29.08.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 1997 r. poz. 133 ze zm.) komornik sądowy uzyskał status funkcjonariusza publicznego powoływanego przez Ministra Sprawiedliwości (Mrozek, 2018, s.18 cyt. za: Knypl, Merchel, 2013, s. 25), działającego przy sądzie rejonowym, który wykonuje powierzoną mu przez państwo funkcję władzy publicznej nie jako osoba prywatna, ale jako szczególnego rodzaju funkcjonariusz władzy publicznej (Mrozek, 2018, s. 18; Lubiński, 2013, s. 35-36) – „w służbie wymiaru sprawiedliwości" (Lubiński, 2000, s. 7 i n.; Barańska, 2008, s. 15; Brzeziński, Morawski, 2000, s. 29 i n.; Dalka, 2001, s. 25 i n.; Kalinowski, 2006, s. 37 i n.).

Podsumowując powyższe uwagi należy stwierdzić, że ustawodawca, w sposób wyraźny i zamierzony, wskazał katalog dokumentów, którym przysługuje status dokumentów urzędowych, co oznacza, że wykładnia rozszerzająca nie jest w tym zakresie dopuszczalna (Schmidt, *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz.*

[144] Komornik wykonuje powierzone mu przez państwo zadania w zakresie egzekucji i zabezpieczenia roszczeń, działając pod nadzorem sądu. W doktrynie bywa określany jako pomocniczy organ wymiaru sprawiedliwości, ponieważ realizuje istotny element prawa do sądu jakim jest egzekwowanie prawomocnych orzeczeń. Szerzej na ten temat: J. Mrozek, 2018, s. 18 i literatura tam powołana.

I…, 2010, s. 442). Dokumenty tego rodzaju będąc wyjątkiem od określonej reguły powinny być precyzyjnie określone zarówno pod względem podmiotowym jak i przedmiotowym (Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 5). Trudno wyznaczyć jednoznacznie kryterium, którym kieruje się ustawodawca nadając określonym podmiotom zdolność do wystawiania dokumentów o mocy dokumentu urzędowego. Pozycja prawna tych podmiotów jest w istocie zróżnicowana, są to zarówno podmioty o statusie *stricte* prywatnym (banki), lecz są też podmioty, których charakter można określić jako „hybrydowy", bowiem możliwe jest ich zakwalifikowanie jako organy władzy publicznej, a jednocześnie wyżej wymienieni funkcjonują w obrocie prawnym jako przedsiębiorcy prowadząc kancelarię z zapleczem osobowym i materialnym (Mrozek, 2018, s. 18). Wydaje się jednak, że bardziej znaczące jest w tym kontekście kryterium przedmiotowe. Ustawodawca kierując się najczęściej względami pragmatyzmu procesowego dąży do usprawnienia postępowania dowodowego poprzez uniknięcie konieczności powoływania szeregu kolejnych dowodów na potwierdzenie relewantnej z punktu widzenia procesowego okoliczności np. nadania określonej przesyłki pocztowej. Przyznanie omawianej kategorii dokumentów mocy dokumentu urzędowego niewątpliwie wzmacnia bezpieczeństwo obrotu prawnego, a także kształtuje ogólne postrzeganie podmiotów je sporządzających jako szczególnie wiarygodnych, dających rękojmię należytego prowadzenia spraw.

5.7.Uwagi podsumowujące

Dokonując podsumowania przeprowadzonych w tym rozdziale rozważań uprawniony wydaje się wniosek, że dowodom z dokumentu należy przypisać zasadnicze znaczenie w postępowaniu administracyjnym, ponieważ to właśnie one najczęściej stanowią podstawę ustaleń faktycznych dokonywanych przez organ. W szczególności dotyczy to dowodów z dokumentów urzędowych, które korzystają z domniemania autentyczności oraz prawdziwości. Domniemania te, choć wzmacniają walor dowodowy dokumentu, nie mają charakteru bezwzględnego i mogą zostać obalone.

Dość powszechnie obowiązuje przekonanie co do „szczególnej mocy" dokumentów urzędowych. Odgrywają one zasadniczą rolę w funkcjonowaniu jednostki w społeczeństwie; „towarzyszą" człowiekowi przez całe życie, od aktu urodzenia aż po akt zgonu (Goc, 2018, s. 10). Warunkują możliwość realizacji podstawowych czynności prawnych i administracyjnych, takich jak zawieranie umów, nabywanie praw,

korzystanie z ochrony prawnej, podróżowanie czy podejmowanie pracy. Mając na uwadze ich fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego, nie dziwi fakt, że stanowią one częsty przedmiot przestępstw związanych z ich fałszerstwem. Fałszerstwo dokumentu może przybrać postać fałszu materialnego, obejmującego jego podrobienie lub przerobienie. Obok fałszu materialnego wyróżnia się również fałsz intelektualny, który występuje wówczas, gdy organ – jako wystawca dokumentu – świadomie wprowadza do niego nieprawdziwe informacje lub gdy osoba sporządzająca dokument zostaje podstępnie wprowadzona w błąd, co prowadzi do umieszczenia w jego treści danych niezgodnych z rzeczywistością (por. Fundowicz, 2010, s. 177). Rozwój nowoczesnych technologii niewątpliwie przyczynił się do powstawania coraz bardziej zaawansowanych metod fałszowania dokumentów, co rodzi konieczność ich wzmożonej kontroli i weryfikacji.

Przyznanie dokumentowi urzędowemu szczególnej mocy dowodowej nie narusza zasady równej mocy środków dowodowych (art. 75 § 1 k.p.a.) ani zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.), lecz stanowi ich dopełnienie. Dokument urzędowy jako dowód „obdarzony" wspomnianymi domniemaniami zajmuje uprzywilejowaną pozycję w hierarchii dowodowej. Jego szczególna moc dowodowa nie oznacza jednak bezwzględnej wiarygodności, gdyż w razie powstania wątpliwości możliwe jest przeprowadzenie przeciwdowodu zmierzającego do obalenia przyjętych domniemań. Tym samym wzmocnienie znaczenia dokumentu urzędowego pozostaje w zgodzie z zasadami postępowania dowodowego pełniąc funkcję komplementarną wobec zasady równej mocy środków dowodowych i zasady swobodnej oceny dowodów, a także pozostaje w zgodzie z ogólną zasadą prawdy materialnej.

Podsumowując rozważania na temat szeroko pojętych „wtórników" dokumentu urzędowego, należy przede wszystkim zauważyć, że możliwość ich sporządzania na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego stanowi egzemplifikację zasady szybkości postępowania wyrażoną w art. 12 k.p.a. Niewątpliwie największą zaletą stosowania odpisów, kopii oraz wyciągów dokumentów urzędowych jest elastyczność tych form dokumentów, polegająca na możliwości ich swobodnego wykorzystywania przez strony postępowania administracyjnego, co znacząco ułatwia proces gromadzenia i przedstawiania materiału dowodowego. Zastosowanie wtórników niewątpliwie przyczynia się nie tylko do zwiększenia efektywności działań podejmowanych przez strony, ale również do zapewnienia większej „płynności" ogólnego postępowania

administracyjnego, ograniczenia zbędnych formalności i minimalizacji ryzyka opóźnień w rozpatrywaniu spraw administracyjnych.

Na koniec rozważań w tej części pracy, autorka chciałaby jeszcze zwrócić uwagę na swoistą „manierę legislacyjną", przejawiającą się w stosowaniu w przepisach prawa sformułowań takich jak: „ma charakter dokumentu urzędowego" lub „ma moc dokumentu urzędowego". Wyrażenia te, nie są dostatecznie precyzyjne, gdyż nie przesądzają w sposób jednoznaczny o charakterze danego dokumentu w systemie prawa. W ocenie autorki, bardziej adekwatną i jednoznaczną redakcją – zarówno z punktu widzenia techniki legislacyjnej, jak i przejrzystości normatywnej – byłoby posługiwanie się sformułowaniem: „stanowi dokument urzędowy". Tego rodzaju określenie jednoznacznie wskazuje na przypisanie dokumentowi cech właściwych dokumentowi urzędowemu, a także eliminuje potencjalne wątpliwości interpretacyjne co do jego charakteru prawnego lub mocy dowodowej (Boć-Mazur, 2010, s. 72).

ROZDZIAŁ 6.
DOKUMENT URZĘDOWY W POSTACI ELEKTRONICZNEJ

6.1. Uwagi wstępne

Jak już wielokrotnie wspomniano, dokument długo był postrzegany wyłącznie jako nośnik informacji utrwalony w postaci papierowej. Postępujący od nieco ponad dwóch dekad proces cyfryzacji prawa w istotny sposób oddziałuje także na te instytucje prawne, które *ex definitione* wydawały się sprzężone z tradycyjną, papierową postacią (Skóra, 2022, s. 473). Aktualnie wiele prawnie relewantnych czynności, które wymagały utrwalenia w postaci papierowej, dokonuje się w postaci elektronicznej oraz drogą elektroniczną (Kaczmarek, 2008, s. 13). Ta *sui generis* „rewolucja cyfrowa" spowodowała konieczność redefinicji pojęcia dokumentu urzędowego, który wraz z rozwojem technologii informatyczno-komunikacyjnych obecnie identyfikowany jest również z treścią przedstawioną w postaci elektronicznej.

Zważywszy na dynamikę zmian, jakie zachodzą w związku z cyfryzacją procedury administracyjnej, z dużą dozą prawdopodobieństwa można antycypować, że dokument urzędowy w postaci elektronicznej w przyszłości niemal całkowicie wyprze jego papierowy odpowiednik. W ocenie autorki wobec rosnących oczekiwań obywateli względem cyfryzacji administracji publicznej[145] (i postępem technologicznym) transformacja większości dokumentów urzędowych do elektronicznej postaci jest kwestią kilkunastu najbliższych lat. Od tak sformułowanej reguły wyprowadzić należy katalog wyjątków; ze społeczeństwa nie znikną bowiem osoby wykluczone cyfrowo oraz takie, które z innych powodów niż wykluczenie cyfrowe nie będą jeszcze gotowe

[145] Oczekiwania społeczne w tym zakresie potwierdzają m.in. badania Komisji Europejskiej. W badaniu „e-Government Benchmark 2024" podkreślono, że rozwój e-usług prowadzi do tego, iż coraz więcej osób oczekuje, że procedury administracyjne będą realizowane w pełni cyfrowo, a dokumenty elektroniczne będą miały taką samą moc prawną jak papierowe. Szerzej zob. *Report on the state of the Digital Decade 2024*, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2024-egovernment-benchmark, (dostęp: 7.08.2025 r.). Ponadto w raporcie *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas* zauważono, że coraz więcej krajów dąży do wprowadzenia cyfrowych wersji dokumentów, które nie tylko będą równoważne prawnie papierowym, ale także całkowicie je zastąpią w wielu obszarach, takich jak opieka zdrowotna, podatki czy rejestracja firm *etc*. Szerzej m.in. *Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas* https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-strategies-for-transforming-public-services-in-the-welfare-areas_0d2eff45-en.html (dostęp: 7.08.2025 r.).

na korzystanie z dokumentów w postaci elektronicznej. Na poziomie legislacyjnym uwzględnić również trzeba pojedyncze przypadki, w których ustawodawca *ex lege* wyłączy możliwość sporządzenia dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej. Chodzi mianowicie o sytuacje, gdy na przykład z przepisów szczególnych wynikać będzie konieczność wytworzenia, złożenia i przechowywania dokumentu mającego jedynie postać papierową (por. Skóra, komentarz do art. 6…, 2023, teza 6).

Powyższe przewidywania implikują konieczność podjęcia szerszych rozważań na temat charakteru prawnego urzędowego dokumentu elektronicznego, jego genezy oraz roli jaką odgrywa na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego. W niniejszym rozdziale, autorka przybliży definicję dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej, a także dokona charakterystyki jego budowy i struktury. Analizie poddane zostaną także wymagania stawiane dokumentom w tej postaci. Autorka postara się również wskazać obecne możliwości wykorzystania urzędowego dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz podejmie próbę ustalenia, czy – a jeżeli tak, to na ile – wymagania stawiane urzędowym dokumentom w postaci elektronicznej są zbliżone do wymagań stawianych dokumentom w postaci papierowej. Ostatnie pytanie badawcze, na które autorka postara się odpowiedzieć brzmi: czy pomimo różnic pomiędzy urzędowym dokumentem w tradycyjnej papierowej postaci, a elektronicznej, dokumenty te realizują te same zadania na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego.

6.2. Urzędowy dokument elektroniczny a dokument urzędowy w postaci elektronicznej

Dla rozważanej materii w pierwszej kolejności należy dokonać określenia relacji pomiędzy „pismem utrwalonym w postaci elektronicznej" w znaczeniu art. 14 § 1a k.p.a., a „dokumentem elektronicznym" zdefiniowanym w art. 3 pkt. 2 u.i.d.p. Istotnym elementem tej analizy jest również ustalenie zależności pomiędzy wyżej wspomnianym „dokumentem elektronicznym" a dokumentem urzędowym w postaci elektronicznej. Zbieżność semantyczna tych terminów nie uzasadnia przypisywania im identycznego znaczenia normatywnego. Pojęcie „dokumentu elektronicznego" wyszło z użycia w ogólnym postępowaniu administracyjnym, ale nadal funkcjonuje w aktach

normatywnych[146], a także w języku prawniczym. Z kolei termin „pismo w postaci elektronicznej" stosuje się w celu odróżnienia od pisma w postaci tradycyjnej, sporządzonego na papierze. Te określenie jest zgodne z aktualną nomenklaturą pojęciową obowiązującą w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zasadne i konieczne dla dalszych rozważań, podjętych w tym rozdziale, jest zatem omówienie genezy tych pojęć, a następnie określenie, które z nich w aktualnym stanie prawnym powinno być stosowane dla określenia dokumentów urzędowych wykorzystywanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

W Kodeksie postępowania administracyjnego pojęcie dokumentu elektronicznego – podobnie jak też sam dokument – nie zostało *expressis verbis* zdefiniowane. Podstawą do interpretacji tego pojęcia jest przede wszystkim ogólna zasada pisemności postępowania administracyjnego wyrażona w art. 14 k.p.a. Do 5.10.2021 r. treść tej zasady była następująca: „sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne doręczanego środkami komunikacji elektronicznej" (uchylony na podstawie art. 61 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych). Na mocy ustawy z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw[147], wprowadzono (obok formy pisemnej) możliwość załatwiania spraw w formie dokumentu elektronicznego (Cherka, 2020, teza 4).

Dopuszczalność elektronicznej formy załatwiania spraw niewątpliwie podniosła „rangę" dokumentu elektronicznego do równoważnego dokumentowi w pisemnej formie. Istotne z punktu widzenia sprecyzowania znaczenia dokumentu elektronicznego w postępowaniu administracyjnym było bezpośrednie odwołanie w art. 14 § 1 k.p.a. do definicji dokumentu elektronicznego zawartej w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Powyższe działanie jednoznacznie przesądziło o bezpośrednim stosowaniu przepisów tej ustawy na gruncie ogólnego

[146] Zob. m.in. ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; ustawa z 9.11.2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1666 ze zm.); ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne; ustawa z 26.05.2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. z 2024 r. poz. 1275 ze zm.); ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

[147] Artykuł 14 § 1 k.p.a. zmieniony został przez art. 2 pkt 1 ustawy z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. nr 40 poz. 230) z dniem 17.06.2010 r.

postępowania administracyjnego[148]. Kodeks może natomiast stawiać dokumentom elektronicznym dodatkowe wymagania (ponad określone w ustawie o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne) prawnoproceduralne w zakresie m.in. zawartości merytorycznej dokumentu, sposobu prezentacji treści oraz jego twórcy (Kwiatek, 2020, s. 83-84). Należy także wskazać, że na jego gruncie, możliwość dokonywania przez organ administracji publicznej czynności proceduralnych w formie dokumentu elektronicznego była „limitowana" poprzez ustanowienie wymogu opatrywania takiego dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym (zob. art. 54 § 2, art. 107 § 1 pkt 8, art. 117 § 1a pkt 4, art. 122f § 3 pkt 7, art. 124 § 1, art. 217 § 4, art. 238 § 1 k.p.a. – w stanie prawnym obowiązującym do 5.10.2021 r.)[149].

Dodać trzeba, że w okresie do 5.10.2021 r. termin „dokument elektroniczny" był używany *expressis verbis* w Kodeksie jedynie w art. 54 § 2 oraz 117 § 1, natomiast w jego pozostałych przepisach pojęcie dokumentu elektronicznego było zastępowane przeważnie wyrażeniem „forma dokumentu elektronicznego"[150]. Dostrzegalna w tym kontekście niekonsekwencja ustawodawcy zasługiwała na krytyczną ocenę z punktu widzenia poprawności legislacyjnej. Zasada poprawnej legislacji, wywodząca się z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oznacza między innymi respektowanie zasady określoności prawa. Zasada ta obejmuje również nakaz formułowania przepisów prawa w sposób poprawny, jasny oraz zgody z zasadami logiki (por. wyrok TK z 21.03.2001 r., K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; wyrok TK z 29.10.2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83; Wyrok TK z 3.12.2009 r., Kp 8/09, OTK-A 2009, nr 11, poz. 164). Stanowienie przepisów nieprecyzyjnych, prowadzących do wewnętrznych sprzeczności jest naruszeniem tego konstytucyjnego wymogu, co

[148] Szerzej na temat zależności pomiędzy Kodeksem postępowania administracyjnego oraz ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Sibiga, 2011, s. 31 i n.

[149] Na mocy art. 63 ustawy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1725) uchylono ustawę o podpisie elektronicznym i dostosowano rozwiązania prawa krajowego do porządku prawnego w obszarze usług zaufania powstałego w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 910/2014 z 23.08.2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającego dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 2014 r., s. 73-114. Jednym ze skutków nowej regulacji jest zastąpienie pojęcia „bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu równoważnym znaczeniowo pojęciem: „kwalifikowany podpis elektroniczny".

[150] Jak stwierdza się w doktrynie, „ustawodawca nie był konsekwentny w posługiwaniu się terminologią w zakresie form czynności procesowych, co przejawia się używaniem w k.p.a. zarówno terminu „dokument elektroniczny" jak i „pismo w formie dokumentu elektronicznego" (zob. art. 39^1 § 1a, art. 46 § 4–10 k.p.a.), „pismo wysłane w formie dokumentu elektronicznego" (zob. art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a.) czy też „pismo doręczane za pomocą środków komunikacji elektronicznej" (zob. art. 39^1 § 1, art. 63 § 5 k.p.a.)". Zob. Kędziora, komentarz do art. 14…, 2017, teza 2.

zagraża pewności prawa oraz skuteczności jego stosowania (por. Tuleja, 2016, teza E; zob. również wyrok TK z 11.1.2000 r., K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2). Wielość znaczeń nadawanych pojęciu „dokument elektroniczny", niewątpliwie utrudniało stosowanie przepisów ogólnego postępowania administracyjnego. Ponadto, uznanie przez ustawodawcę (zgodnie z wykładnią językową art. 14 § 1 k.p.a.), że realizacja zasady pisemności może nastąpić w formie innej niż pisemna, tj. w formie dokumentu elektronicznego, prowadziła do zaprzeczenia istoty tej zasady (Gajda-Durlik, 2022, s. 117).

W doktrynie przyjmuje się, że semantyczna analiza pojęcia „zasada pisemności" nie pozostawia wątpliwości, że jej istota sprowadza się do załatwiania spraw wyłącznie w formie pisemnej. Kwestią wtórną pozostaje natomiast w jakiej postaci pismo to zostanie wyrażone (papierowo czy elektronicznie). Forma dokumentu elektronicznego „konsumuje" formę pisemną oraz znacznie wykracza poza jej zakres. Pismo – obok np. obrazu, nagrania dźwięku, nagrania audiowizualnego – stanowi tylko jedną z możliwych postaci wyrażenia treści dokumentu elektronicznego (zob. Kędziora, komentarz do art. 14…, 2017, teza 2). Eliminacja formy dokumentu elektronicznego nastąpiła za sprawą wejścia w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych[151]. Dokonano wówczas znacznej modyfikacji ogólnej zasady pisemności postępowania administracyjnego. Zgodnie z treścią aktualnie obowiązującego art. 14 § 1a zd. 1 k.p.a.: „sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej". W uzasadnieniu tej zmiany, ustawodawca powołał się na dezaktualizację dotychczasowego brzmienia zasady załatwiania spraw w formie pisemnej lub formie dokumentu elektronicznego wyrażonej w art. 14 § 1 k.p.a. słusznie stwierdzając, że „przeciwstawia się w niej dwa różne klasyfikacyjnie pojęcia i co za tym idzie – pojęcia nieporównywalne. Forma pisemna odnosi się do sposobu wyrażenia treści (w formie pisemnej, czyli za pomocą znaków pisma), a forma dokumentu elektronicznego do

[151] Warto też zwrócić uwagę na fragment uzasadnienia rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych: „zwrot „na piśmie", który został dodany do Kodeksu postępowania administracyjnego w przepisach zmieniających, został wprowadzony także do blisko 160 innych aktów prawa na poziomie ustawy. Celem tego zabiegu było oderwanie pisemności od formy pisemnej w rozumieniu art. 72 k.c. O ile sama forma pisemna ma prawne zastosowanie i sens, to w wielu przepisach prawa zrównywanie pisemności z ww. formą de facto ogranicza cyfryzację obrotu gospodarczego oraz usług elektronicznych. Należy bowiem wskazać, że zrównaną z formą pisemną, na gruncie Kodeksu cywilnego formą jest wyłącznie forma elektroniczna, która dla swojej skuteczności wymaga użycia kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Zwrot „na piśmie" odrywa się od formy pisemnej tam, gdzie nie jest ona wymagana i pozwala na uzupełnienie w postaci wskazania rodzajów innych podpisów elektronicznych, a czasem zrezygnowania z wymogu opatrywania dokumentów podpisami elektronicznymi". Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm nr. 239, s. 89 i n.

sposobu utrwalenia treści. Mając na uwadze, że dokument elektroniczny to dane, które nie muszą być wyrażone pismem w postaci elektronicznej, ale może to być też nagranie dźwiękowe, nagranie wideo […]., wymienienie w jednym przepisie formy dokumentu elektronicznego obok formy pisemnej, powszechnie rozumianej jako pismo sporządzone na papierze i odręcznie podpisane, nie tylko zaburza logikę przepisu, ale też powoduje konieczność wprowadzenia specjalnych wymagań doprecyzowujących, przeznaczonych dla określonych rodzajów dokumentów elektronicznych i – co za tym idzie – licznych przepisów szczegółowych" (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 89). Literalna wykładnia derogowanego przepisu prowadziła do wniosku, że ogólną zasadą wyznaczającą sposób załatwiania spraw administracyjnych jest sporządzanie pism w postaci papierowej (podpisanych podpisem własnoręcznym) lub wykorzystanie jakiegokolwiek dokumentu elektronicznego, który nie musi być pismem. W istocie można założyć, że zamiarem ustawodawcy było inne rozwiązanie, niemniej jednak ówczesne brzmienie art. 14 § 1 k.p.a. nie pozostawiało wątpliwości co do takiej interpretacji tego przepisu. Brak dostatecznej precyzji legislacyjnej w omawianej regulacji mógłby prowadzić do sytuacji, w której za prawnie skuteczne uznawanoby np. wniesienie odwołania od decyzji zapisanej jako nagranie dźwiękowe albo audiowizualne (uzasadnienie rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 89). Rezygnacja z dotychczasowych sposobów załatwienia sprawy (pisemnie lub w formie dokumentu elektronicznego) na rzecz formy pisemnej, utrwalonej w postaci papierowej lub elektronicznej z legislacyjnego punktu widzenia zasługuje na pozytywną ocenę. W ocenie autorki, nowe brzmienie zasady pisemności lepiej urzeczywistnia jej istotę. Forma załatwienia sprawy określona w poprzednim brzmieniu art. 14 § 1 k.p.a. została zastąpiona sposobem utrwalenia pisma. Zmiana ta jednoznacznie eliminuje wszelkie wątpliwości interpretacyjne i potwierdza, że sprawa – nawet jeżeli w postaci elektronicznej, jest zawsze załatwiana pisemnie (Kaszubowski, 2023, s. 157 i n.).

W następstwie nowelizacji art. 14 k.p.a., wprowadzono odpowiednie zmiany w pozostałych przepisach Kodeksu, mające na celu zapewnienie wewnętrznej spójności kodeksowej oraz dostosowanie innych regulacji do zaktualizowanej zasady pisemności. Dotyczy to wyeliminowania lub zastąpienia sformułowań „dokument elektroniczny", „forma dokumentu elektronicznego" i innych na rzecz „pisma utrwalonego w postaci elektronicznej". Rozwiązanie to stanowi istotny krok w kierunku precyzyjnego

określenia form tzw. czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym. Należy jednak podkreślić, że pojęcie „pisma utrwalonego w postaci elektronicznej" w rozumieniu art. 14 § 1a k.p.a. ma stosunkowo węższy zakres niż pojęcie „dokumentu elektronicznego" zdefiniowanego w art. 3 pkt. 2 u.i.d.p. oraz art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS dlatego też, w praktyce ilekroć jest mowa o piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, rozumie się przez to dokument elektroniczny, którego rola sprowadza się do materializacji informacji tekstowej w formacie cyfrowym, służącej realizacji procesów administracyjnych (Gajda-Durlik, 2022, s. 133), z zastrzeżeniem, że jego byt prawny w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest uzależniony od spełnienia wymogów określonych w przepisach Kodeksu. Nadaje mu to szczególny charakter w zestawieniu z ogólną definicją zawartą w art. 3 ust.2 u.i.d.p. oraz art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w postępowaniu administracyjnym dokument elektroniczny nie tylko powinien spełniać wymogi techniczne dotyczące autentyczności i integralności (zgodne z u.i.d.p. i rozporządzeniem eIDAS), ale jego skuteczność prawna jest również uzależniona od spełnienia wymagań proceduralnych.

Na szczególną uwagę zasługuje także „doprecyzowanie" zasady pisemności w innym aspekcie. W pierwotnym brzmieniu art. 14 § 1 k.p.a. odnosił się wyłącznie do „załatwiania spraw". Natomiast w zaktualizowanej wersji przepis ten obejmuje zarówno „prowadzenie" jak i „załatwianie spraw". Takie rozwiązanie stanowi „doprecyzowanie" dotychczasowej luki normatywnej. Wykładnia językowa derogowanego przepisu mogła prowadzić do wniosku, że zasadę pisemności należy utożsamiać wyłącznie z aktem kończącym postępowanie, czyli z „załatwieniem sprawy", tj. przede wszystkim wydaniem decyzji. Natomiast powszechny jest w doktrynie pogląd, że istota tej zasady wyraża się w obowiązku utrwalania w aktach sprawy wszystkich czynności procesowych mających znaczenie dla jej rozstrzygnięcia oraz przebiegu postępowania (Krzykowski, 2020, s. 61). Postać papierowa lub elektroniczna formy pisemnej powinna znaleźć zastosowanie zarówno wobec aktów kończących postępowanie w sprawie (np. decyzji, postanowień, ugód), jak i wobec innych czynności podejmowanych przez organ (np. wezwań, protokołów, zawiadomień) lub też innych czynności stron lub uczestników postępowania (np. wniosków, wyjaśnień, odwołań) (Gajda-Durlik, 2022, s. 121–122).

Podsumowując powyższe uwagi, należy zauważyć, że bezpośrednie odwołanie w art. 14 § 1 k.p.a. do definicji dokumentu elektronicznego (art. 3 pkt 2 u.i.d.p.) nie było rozwiązaniem idealnym, głównie ze względu na rozległy zakres przedmiotowy tego

pojęcia. W doktrynie przyjmuje się zgodnie, że powołana definicja dokumentu elektronicznego została skonstruowana wyłącznie na użytek ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Knoppek, 2016, teza 9; zob. również: Szpor, komentarz do art. 3…, 2015, teza 6). Ogranicza się ona do określenia technicznego sposobu utrwalenia treści, nie przesądzając o wszystkich jego koniecznych elementach na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego (zob. Sibiga, komentarz do art. 14…, 2011, s. 53; Szostek, 2012, rozdz. III). Jednocześnie przepis art. 3 pkt. 2 u.i.d.p. nie odnosi się w żaden sposób do treści materialnej dokumentu elektronicznego, wymogów formalnych czy celu jego użycia. W konsekwencji, pozostawia to ustawodawcy możliwość nadania dokumentowi elektronicznemu znaczenia prawnego w kontekście konkretnych regulacji (Gajda-Durlik, 2022, s. 142).

Wydaje się, że na tym etapie rozważań należy odwołać się do pojęcia dokumentu urzędowego, który również znajduje się w zakresie znaczeniowym terminu „dokument elektroniczny" (Gajda-Durlik, 2022, s. 121–122) i stanowi istotny element analizy podejmowanej w niniejszej dysertacji. W świetle powyższego, nie budzi wątpliwości, że zrównanie dokumentu elektronicznego z dokumentem urzędowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest możliwe wyłącznie pod warunkiem, że dokument elektroniczny spełnia wszystkie wymagania stawiane dokumentowi urzędowemu w papierowej, tradycyjnej postaci. Tym samym, dokument elektroniczny może zostać uznany za równoważny dokumentowi urzędowemu jedynie wówczas, gdy jego treść i forma odpowiadają wymogom (stawianym dokumentom urzędowym) wynikającym z przepisów prawa administracyjnego materialnego oraz procesowego (Gajda-Durlik, 2022, s. 143).

Warunkiem powstania dokumentu urzędowego jest sporządzenie go „w przepisanej formie". Forma stanowi sposób uzewnętrznienia zachowania, woli lub wiedzy (np. ustna, pisemna), zaś postać to sposób jej utrwalenia (na papierze, elektronicznie *etc*.) (por. Szczepaniak, 2023, s. 2; zob. również: Sibiga, 2019, s. 40). Przedstawiony powyżej wniosek wynika *expressis verbis* z brzmienia art. 76 § 1 k.p.a. „W przepisanej formie" oznacza – ujmując najogólniej – w formie przewidzianej przepisami prawa. Przepisaną formą dokumentu urzędowego może być tylko forma pisemna, natomiast może ona przybrać postać papierową albo postać elektroniczną. Dokument elektroniczny w innej postaci (np. audiowizualnej) nie będzie spełniał wymagań tej formy (Kwiatek, 2020, s. 284). O pozostałych wymaganiach co do

przepisanej formy dokumentów urzędowych decydują przepisy szczególne (Kwiatek, 2020, s. 284).

W ramach rozważań prowadzonych w tej części pracy, pozostaje do rozstrzygnięcia także ustalenie, czy w kontekście ogólnego postępowania administracyjnego normatywnie właściwym będzie posługiwanie się terminem „dokument urzędowy w postaci elektronicznej" czy też „elektroniczny dokument urzędowy"? Zważywszy, że dokument urzędowy to dokument spełniający wymagania, o których mowa w art. 76 k.p.a., natomiast na podstawie art. 14 § 1a k.p.a. może być utrwalony zarówno w postaci papierowej jak i elektronicznej, autorka stoi na stanowisku, że normatywnie właściwym terminem jest „dokument urzędowy w postaci elektronicznej". W uzasadnieniu należy się odwołać do systemowej interpretacji przepisów całego Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności ogólnej dyrektywy pisemności postępowania.

Co do kwestii wyboru odpowiedniego terminu: „dokument elektroniczny" czy „dokument w postaci elektronicznej" w przeszłości odpowiedzi szukał już D. Szostek (2012, rozdz. III). Jego zdaniem bardziej zasadne wydaje się używanie zwrotu „dokument w postaci elektronicznej" jako odróżnienie od dokumentu w postaci tradycyjnej, opartej przede wszystkim na papierze. W takim znaczeniu pojęcie to jest używane także aktualnie. Wyróżnia się więc jedną definicję dokumentu i dwie jego postaci: tradycyjną (papierową) albo elektroniczną (zob. Szostek, 2012, rozdz. III; Janowski, *Informatyka*…, 2011, s. 514). Takie ujęcie ma istotne znaczenie dla ogólnego postępowania administracyjnego, ponieważ wskazuje na równorzędność obu postaci pod względem skutków prawnych, pod warunkiem spełnienia określonych wymagań proceduralnych. Ustawodawca poprzez zniesienie możliwości posługiwania się „dokumentami elektronicznymi" na „rzecz pism w postaci elektronicznej" zdecydowanie lepiej oddał charakter ogólnej zasady pisemności postępowania administracyjnego. Użycie pojęcia elektroniczny dokument urzędowy mogłoby prowadzić do rozszerzającej interpretacji tego terminu i uznania, że pojęcie dokumentu urzędowego nie sprowadza się wyłącznie do konstrukcji pisemnej, ale też np. do nagrania audio lub audio-wideo, co nie jest prawnie możliwe. Niepoprawne byłoby również określenie „pismo urzędowe w postaci elektronicznej". Jak wskazuje się w literaturze, w art. 14 § 1a k.p.a. celowo posłużono się pojęciem „pismo", nie zaś pojęciem „dokumentu", którego szerokie rozumienie obejmuje także inne niż za pomocą znaków pisma sposoby wyrażania informacji (np. fotograficznie, audiowizualnie)

(Wilbrandt-Gotowicz, 2021, s. 434). Odmienne ujęcie mogłoby znów prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych co do tego, czy ustawodawca odnosi się wyłącznie do formy pisemnej, czy także do innych form utrwalania treści. Jednak dla dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej nadrzędne znaczenie będzie miał art. 76 k.p.a., w którym jest mowa o dokumencie, a nie o „piśmie". W tym przypadku nie występuje ryzyko, że ustawodawca przewidział inną formę sporządzenia tego szczególnego dokumentu niż pisemna.

W dalszej części pracy autorka będzie zamiennie określać dokument urzędowy w postaci elektronicznej wyrażeniami: „e-dokument urzędowy" albo „elektroniczny dokument urzędowy". Zabieg ten został zastosowany wyłącznie w celu uproszczenia treści oraz uniknięcia powtórzeń.

6.3. Geneza i rozwój dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Genezę dokumentu elektronicznego oraz jego wprowadzenia do postępowania administracyjnego należy poprzedzić kilkoma uwagami na temat nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych (*information and communication technologies*, dalej określane jako: technologie „ICT" – szerzej na temat technologii ICT: Andraško, 2017, s. 125 i n.). Wynikiem ich rozwoju jest szerokie zastosowanie nowych narzędzi takich jak Internet, platformy cyfrowe, telefonia komórkowa, w różnych dziedzinach życia, w tym również w sferze administracji publicznej (Sytek, 2016, s. 71). Powszechnie, dla oznaczenia ogółu działań administracji publicznej wykorzystujących technologie ICT używa się terminu e-administracja (e – *government*). Litera „e" oznacza skrót od angielskiego słowa *electronic*, czyli posługujący się usługami cyfrowymi (Szewc, 2012, s. 110). Komisja Europejska e-administrację definiuje jako: „stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej w połączeniu ze zmianami organizacyjnymi oraz nowymi umiejętnościami służb publicznych, które mają poprawić jakość świadczonych przez administrację usług" (Kotulska, 2012, s. 24; zob. również: Ganczar, Biskup, 2008, s. 59).

Mając na uwadze fakt zasadniczego oddziaływania postępowania administracyjnego na realizację i sposób wykonywania ustawowych zadań administracji publicznej, dość szybko dostrzeżono konieczność zastosowania technologii informatyczno-komunikacyjnych w procedurze administracyjnej. Punktem zwrotnym

jeżeli chodzi o zastosowanie technologii ICT w Kodeksie była nowelizacja z 1999 r., związana z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa na mocy ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.). Zmianie uległ wtedy przepis art. 63 k.p.a. poprzez wprowadzenie nowego sposobu wnoszenia podania, tj. za pomocą poczty elektronicznej. Według B. Kwiatka to właśnie z tą modyfikacją przepisów należy łączyć początki funkcjonowania dokumentu elektronicznego w procedurze administracyjnej (Kwiatek, 2020, s. 72). Przyjęta przez tego autora teza nie jest całkiem oczywista, bowiem przepis, o którym mowa „pozostawał martwy" z powodu braku dobrej woli organu prowadzącego postępowanie, który wskazywał na brak normatywnych podstaw do przyjmowania podań w tej formie (Kotulska, 2012, s. 24).

Pewien przełom w zakresie zastosowania technologii informatyczno-komunikacyjnych w procedurze administracyjnej przyniosła dyrektywa z 13.12.1999 r. 1999/93/WE w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (Dz. U. UE. L z 2000 r., s. 12-20). W Polsce implementacja tej dyrektywy została dokonana poprzez uchwalenie ustawy z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2001 nr 130 poz. 1450), na mocy której stosowanie podpisu elektronicznego miało stać się zasadą przy generowaniu wszelkich dokumentów elektronicznych (Ganczar, Biskup, 2008, s. 62), również podczas wnoszenia podań za pomocą poczty elektronicznej. Ta zmiana legislacyjna nie przyniosła jednak oczekiwanego rezultatu w zakresie upowszechnienia dokumentu elektronicznego. Bezpośrednio po wejściu w życie przepisów ustawy o podpisie elektronicznym, znaczna część organów administracji publicznej nie dysponowała bowiem urządzeniami zdolnymi do weryfikacji bezpiecznego podpisu. Także obywatele nie wykazywali dużego zainteresowania pozyskaniem certyfikatu umożliwiającego składanie podpisu na dokumencie elektronicznym (Ganczar, Biskup, 2008, s. 59).

Wydaje się, że dopiero przyjęcie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z 17.02.2005 roku stworzyło szansę realnego rozwoju dokumentu elektronicznego. Obok poczty elektronicznej dopuszczono możliwość wnoszenia podań za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, to właśnie ustawa o informatyzacji stworzyła podstawę prawną dla powstania e-administracji w Polsce (Ganczar, Biskup, 2008, s. 59; zob. również:

Kwiatek, 2020, s. 76; Stadniczenko, 2011, s. 681; Celarek, 2011, s. 236 i 238). Ustawa ta w znaczący sposób wpłynęła na informatyzację postępowania administracyjnego, a także na istotę oraz funkcje dokumentu elektronicznego w tym postępowaniu (Kwiatek, 2020, s. 74). Należy jednak podkreślić, że nadrzędnym celem ustanowienia przepisów tej ustawy była nie tyle informatyzacja sama w sobie, co przede wszystkim poprawa efektywności działań i jakości usług administracji publicznej, poprzez dopuszczenie zastępowania w toku załatwiania sprawy tradycyjnych form papierowych – sposobami elektronicznymi, czego efektem miało być m.in. ograniczenie obciążeń związanych z prowadzeniem postępowania administracyjnego, zapewnienie szerszego dostępu do usług publicznych oraz usprawnienie procedowania (Dymek, 2009*,* s. 132 i n.).

Na gruncie ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne dokument elektroniczny jest określany jako „będący odrębną całością znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej, zapisany na informatycznym nośniku danych" (art. 3 pkt 2 u.i.d.p.). Inaczej mówiąc, są to dane gromadzone i przekazywane przy wykorzystaniu elektronicznych nośników informacji pozwalających na utrwalenie (zapisanie) tych danych. Z kolei pojęcie „informatyczny nośnik danych" w pierwotnym brzmieniu ustawy definiowano jako materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych zarówno w postaci cyfrowej, jak i analogowej. W praktyce stosowania prawa za istotny błąd merytoryczny uznawano dopuszczenie możliwości stosowania zapisów analogowych (Szpor, komentarz do art. 3…, 2015, teza 5). W konsekwencji skutkowało to tym, że dokument elektroniczny praktycznie niczym nie różnił się od dokumentu tradycyjnego. Fragment odnoszący się do zapisu analogowego został usunięty z ustawy w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 17.06.2010 r. [ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 Nr 40, poz. 230)].

Zakres definicji dokumentu elektronicznego zawartej w art. 3 pkt. 2 u.i.d.p. ogranicza się wyłącznie do określenia wymagań technicznych stawianych przed tym dokumentem. Nie odnosi się natomiast do elementów formalnych, takich jak np. wymóg opatrzenia dokumentu podpisem elektronicznym, co jest niezbędne dla ewentualnego uznania takiego dokumentu za dokument urzędowy w postaci elektronicznej. Brak tych elementów sprawia, że omawianej definicji można przypisać wyłącznie charakter uzupełniający (pomocniczy) w objaśnieniu tytułowego w tym rozdziale pojęcia.

Definicja dokumentu elektronicznego została zawarta również w prawie unijnym. Zgodnie z art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS „dokument elektroniczny" oznacza każdą treść przechowywaną w postaci elektronicznej, w szczególności tekst lub nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne. Zakres pojęcia dokumentu elektronicznego nie sprowadza się jedynie do formy tekstowej, lecz obejmuje także inne postaci utrwalonych informacji, takie jak nagrania dźwiękowe, obrazowe czy audiowizualne (Goździaszek, 2019, s. 50). Przyjętą definicję cechuje otwartość i neutralność technologiczna. Tak rozumiany dokument elektroniczny jest w stanie sprostać wymaganiom współczesnego obrotu elektronicznego (Marucha-Jaworska, *Rozporządzenie*…, 2017, s. 139). Powyższą definicję ustawodawca polski inkorporował na zasadzie odesłania do ustawy o doręczeniach elektronicznych (szerzej na temat wpływu prawa Unii Europejskiej na „krajowe porządki prawne": Kamiński, *Konstruowanie*…, 2011, s. 25; Kamiński, *Bezpośrednie*…, 2011, s. 24). W art. 2 ust. 2 u.d.e. zawarto definicję pojęcia dokumentu elektronicznego, jakim należy posługiwać się na gruncie tej ustawy. W analizowanym przypadku prawodawca posłużył się techniką legislacyjną polegającą na odesłaniu do definicji zawartej w art. 3 pkt 35 rozporządzenia eIDAS (Szczepaniak, 2023, s. 1).

Rekapitulując wcześniejsze rozważania można stwierdzić, że dokument urzędowy oraz dokument elektroniczny są to dwa terminy, których zakresy pojęciowe się krzyżują. W zakresie pojęcia dokumentu elektronicznego mieści się także dokument urzędowy, jednak wyłącznie w przypadku, gdy przybiera formę pisemną (tekstową), która stanowi jedyną dopuszczalną postać dokumentu urzędowego. Wyróżnić można określone części wspólne, obejmujące również te pozbawione wyraźnego unormowania, które wymagają takiego samego zastosowania w stosunku do dokumentu urzędowego i dokumentu w postaci elektronicznej (treść dokumentu, utrwalenie na odpowiednim nośniku). Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje wymogów, jakim mają odpowiadać dokumenty urzędowe w postaci elektronicznej, odsyłając w tym zakresie do przepisów szczególnych. Jak podkreśla S. Kotecka, zasadnym wydaje się, aby to właśnie przepisy szczególne wprowadzały możliwość tworzenia dokumentów urzędowych w postaci innej niż „papierowa" (Kotecka, 2011, s. 20). Należy jednak przyjąć, że dokument urzędowy powinien być podpisany, co wynika z obowiązku sporządzenia go w przepisanej formie (art. 76 § 1 k.p.a.), a także z przepisów szczególnych (Kotecka, 2011, s. 20).

Normatywną podstawą dla wykorzystania dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym było obowiązujące od 17.06.2010 r. brzmienie art. 14 § 1 k.p.a., na mocy którego umożliwiono załatwianie spraw w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[152]. Praktyczne zastosowanie tego przepisu znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w art. 39^1 k.p.a., 107 § 1 k.p.a., 109 § 1 k.p.a., 125 k.p.a. – w brzmieniu obowiązującym od 17.06.2010 r. do 05.10.2021 r.

Pomimo stworzenia normatywnych podstaw do załatwiania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym w formie dokumentu elektronicznego, nowe rozwiązania początkowo nie wzbudziły większego zainteresowania wśród społeczeństwa oraz organów administracji publicznej[153]. Niewątpliwie ogólne zniechęcenie było spowodowane słabą jakością narzędzi jakie w tym celu wykorzystywano. Mowa przede wszystkim o Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej, cyt. dalej jako: „ePUAP" poprzez funkcjonującą w ramach sieci Internet stronę www.epuap.gov.pl (Matuszewska-Maroń, Oskory, 2012, s. 92). Z punktu organizacyjno-technicznego ePUAP stworzył zintegrowaną infrastrukturę udostępniania przez dowolne organy administracji publicznej elektronicznych usług publicznych w relacjach z jednostkami, przedsiębiorcami i innymi organami administracji publicznej (zob. Drobiazgiewicz, 2015, s. 159; Sakowicz, 2008, s. 83-84; Kotecka, 2008, s. 14; Walczyk, 2011, s. 51). Z punktu widzenia ogólnego postępowania administracyjnego był to jedyny dopuszczalny prawnie środek komunikacji elektronicznej, z którego organ mógł korzystać w procesie elektronicznych doręczeń (por. m.in. Kwiatek, 2020, s. 222-233; zob. także Prasal, 2025, teza 1).

Pomimo że ePUAP (oraz funkcjonujące w jego ramach - Elektroniczne Skrzynki Podawcze) odegrała istotną rolę w procesie cyfryzacji usług administracji publicznej, jego funkcjonowanie było obarczone licznymi trudnościami technicznymi, które znacząco wpłynęły na jakość i efektywność świadczonych usług[154]. W rezultacie

[152] Przepis art. 14 § 1 zmieniony został przez art. 2 pkt 1 ustawy z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 40 poz. 230.

[153] Informacja o wynikach kontroli „Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego" KAP.430.004.2015, Warszawa 2016, s. 8, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/003/ (dostęp: 8.08.2025 r.). Zob. również: Grudzińska-Kuna, Papińska-Kacperek, 2012, s. 124 i n.

[154] Koncepcja funkcjonowania portalu ePUAP została oparta na idei *one-stop-shop*, zakładającej możliwość załatwienia przez jednostkę sprawy w jednym, dostępnym i bezpiecznym miejscu (okienku),

platforma okazała się umiarkowanie efektywnym narzędziem, które nie w pełni zaspokoiło oczekiwania społeczeństwa (Pingus.Cloud Blog, 2023). Głównym problemem sygnalizowanym przez użytkowników była niestabilność systemu oraz częste przerwy w dostępności (Kubicka, 2016). W odpowiedzi na te wyzwania, w 2019 r. przeprowadzono działania optymalizacyjne, które zwiększyły wydajność systemu. Zwiększono limit sesji SSL do 8000 na sekundę oraz umożliwiono podpisywanie Profilem Zaufanym do 250 dokumentów jednocześnie (Minister Cyfryzacji, *Stary*…, 2019). Mimo wprowadzonych usprawnień, stabilność i dostępność ePUAP wciąż nie były na najlepszym poziomie[155]. Innym problemem zgłaszanym przez użytkowników jest fragmentaryczność i brak synergii ePUAP z pozostałym platformami cyfrowych usług publicznych w Polsce. Obecnie istnieje przynajmniej kilka platform, za pośrednictwem których umożliwia się załatwienie określonych spraw administracyjnych, lecz nie są one ze sobą powiązane, co utrudnia korzystanie z e-usług (uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 6). Tytułem przykładu można wskazać np. empatia.mpips.gov.pl, PUE ZUS. Jednostki oraz podmioty publiczne zmuszone są do posiadania wielu kont w różnych systemach, co zdaje się być uciążliwe (uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 6)[156]. Warto również zwrócić uwagę na liczbę użytkowników tej aplikacji. Do 2016 r. profil zaufany, za pośrednictwem którego można korzystać z ePUAP, posiadało 400 tys. użytkowników, w lipcu 2017 r. liczba ta wzrosła do miliona, a w 2019 roku do 3 milionów. Istotny przełom dla rozwoju ePUAP przyniósł rok 2020 za sprawą globalnej pandemii COVID-19. Prowadzenie postępowań administracyjnych w tym czasie stworzyło wiele nowych problemów, z którymi musiały się mierzyć organy administracji publicznej oraz ich pracownicy (Skóra, Kardasz, Szelągowska, 2021, s. 368). Pandemia częściowo wyłączyła funkcjonowanie organów administracji publicznej prowadzących postępowanie administracyjne, to z kolei zmusiło zarówno organy jak i

co pozwala na oszczędność czasu oraz obniżkę kosztów. Szerzej na ten temat: Matuszewska-Maroń, Oskory, 2012, s. 92.

[155] Potwierdzają to wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2021 roku, które wykazały, że platforma nadal boryka się z problemami wydajnościowymi i przerwami w działaniu. Szerzej na ten temat: NIK o usługach publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP, opublikowano: 26.04.2021r., https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/platforma-epuap.html? (dostęp: 14.08.2025 r.).

[156] Opisany stan rzeczy znajduje odzwierciedlenie w dokumentach Najwyższej Izby Kontroli, według której wdrożona w 2008 roku platforma ePUAP nie spełniała oczekiwań interesariuszy. Por. konkluzje: Mazur, Mazur, Mendyk-Krajewska, 2018, s. 205 i n.

uczestników postępowania do elektronicznego załatwiania spraw[157]. Komunikacja elektroniczna, pomimo niewątpliwych w tym trudnym okresie zalet, do których zaliczyć należy przede wszystkim odmiejscowienie załatwienia sprawy administracyjnej – oznaczające brak lub znaczne ograniczenie fizycznego kontaktu między pracownikiem organu a uczestnikiem postępowania – nie była doskonała. Na problemy w tym zakresie uwagę zwrócili A. Skóra oraz P. Kardasz (2021, s. 2). W ogólnym postępowaniu administracyjnym nadal nierozwiązane pozostają bowiem kwestie związane z awariami technicznymi oraz problemami w funkcjonowaniu sieci teleinformatycznych wykorzystywanych do komunikacji elektronicznej. Mogą one wynikać z różnorodnych przyczyn, takich jak ataki hakerskie, błędy w oprogramowaniu (Skóra, P. Kardasz, 2021, s. 2; zob. również: *Kłopoty*…, 2019), czy zakłócenia w transmisji danych. Przykładowo, serwer nadawcy może zostać błędnie sklasyfikowany jako źródło spamu przez system serwera odbiorcy, skrzynka odbiorcza organu może być przepełniona albo zbyt niska przepustowość łącza może spowodować przerwanie transmisji podczas przesyłania dokumentów (Skóra, Kardasz, 2021, s. 2).

Wracając do kwestii ePUAP, ustawodawca w przepisach przejściowych ustawy o doręczeniach elektronicznych zdecydował o stopniowym wygaszaniu tej platformy zastępując ją nowym ekosystemem usług elektronicznych w aplikacji mObywatel oraz eDoręczeniami[158]. Określenie „eDoręczenia" to nazwa projektu funkcjonująca w przestrzeni publicznej oraz w materiałach rządowych poświęconych temu projektowi (m.in. https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/materialy4, 2025; https://trustedeconomyforum.com/e-doreczenia/, 2025). W istocie jest to nowy system doręczeń elektronicznych, którego prawną podstawą jest ustawa o doręczeniach elektronicznych, całkowicie odrębny od platformy ePUAP. Zważywszy, że docelowo e-

[157] Wolumen zarejestrowanych profili zaufanych w serwisie ePUAP w tamtym czasie wzrósł zatem istotnie. Na koniec 2020 r. odnotowano 8 milionów aktywnych kont, rok później 13 milionów, w marcu 2023 r. było to ponad 16 milionów. Zob*Profil zaufany - dynamika zmian ilości aktywnych profili zaufanych styczeń 2018 - marzec 2023*, https://dane.gov.pl/pl/dataset/2636/resource/46694,profil-zaufany-dynamika-zmian-ilosci-aktywnych-profili-zaufanych-styczen-2018-marzec-2023/chart?page=1&q= (dostęp: 14.08.2025 r.).

[158] „mObywatel dostępny zarówno w wersji web, jak i mobile, to miejsce dedykowane dla obywateli, gdzie gromadzone są wszystkie e-usługi i kanały komunikacji z urzędami. Z kolei skrzynka e-Doręczeń zapewnia elektroniczny odpowiednik listu poleconego i pozwala na prawnie wiążącą komunikację ze wszystkimi stronami (obywatelami, urzędami i przedsiębiorcami)". Szerzej na ten temat: *Od ePUAP do mObywatel Przyszłość cyfrowej komunikacji. Wdrożenia eDoręczeń / mObywatel & wygaszenie ePUAP - materiał dla Pracowników Administracji Publicznej*, https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.pl/attachment/feee86d3-07f0-4ada-ac5c-de9df6754b80&ved=2ahUKEwiY_PGF_LJAxVpU1UIHfDOCBEQFnoECBQQAQ&usg=AOvVaw3q-Mm3FiVl6jVoi__fz1Ec (dostęp: 8.08.2025 r.).

Doręczenia usankcjonowane na podstawie ww. ustawy w niedługim czasie[159] całkowicie zastąpią ePUAP oraz ESP, ustawodawca w art. 147 u.d.e. statuuje przepisy przejściowe, regulujące skutki prawne doręczeń dokonywanych przy wykorzystaniu elektronicznej skrzynki podawczej w związku ze stopniowym przechodzeniem podmiotów publicznych na publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Przepisy art. 147 u.d.e. zrównują skutki prawne obu systemów doręczeń, o ile doręczanie korespondencji między wskazanymi podmiotami nastąpi do 30.09.2029 r. Również do tego terminu posiadacz konta w ePUAP będzie miał dostęp do korespondencji zgromadzonej na tej platformie (por. Skóra, komentarz do art. 147…, 2023, teza 7; Kardasz, 2021, s. 458-459).

Niewątpliwy postęp w zakresie informatyzacji usług publicznych sprzyja znacznej rozbudowie katalogu dokumentów urzędowych, które mogą zostać funkcjonować w postaci elektronicznej. Oprócz wspomnianych wyżej decyzji administracyjnych, do tego zbioru zaliczyć można również szereg dokumentów urzędowych, które mogą zostać wygenerowane bezpośrednio z Systemu Rejestrów Państwowych, cyt. dalej jako: „SRP”[160], łączący najważniejsze polskie rejestry, w tym m.in. Rejestr Stanu Cywilnego, dzięki temu odpis aktu stanu cywilnego (urodzenia, małżeństwa, zgonu) można pozyskać również w postaci elektronicznej[161]. Dokumentem urzędowym, który od dawna można już pozyskać także w postaci elektronicznej jest zaświadczenie o niekaralności z Krajowego Rejestru Karnego[162] lub zaświadczenie o niezaleganiu z zapłatą zobowiązań podatkowych (Krajowa Administracja Skarbowa, *Elektroniczne*…, 2025).

Kamieniem milowym, jeżeli chodzi o upowszechnienie szczególnej grupy dokumentów urzędowych (dokumenty tożsamości oraz dokumenty potwierdzające uprawnienia), było wejście w życie ustawy o aplikacji mObywatel, cyt. dalej jako:

[159] Zgodnie z komunikatem Ministra Cyfryzacji z 12.07.2024 r. wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, większość podmiotów publicznych objętych zakresem ustawy jest obowiązana stosować przepisy ustawy ą obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego od dnia 1.01.2025 r.

[160] System Rejestrów Państwowych, https://www.coi.gov.pl/realizacje/srp-system-rejestrow-panstwowych (dostęp: 8.08.2025 r.).

[161] Ministerstwo Cyfryzacji: odpis akt stanu cywilnego można otrzymać online https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/ministerstwo-cyfryzacji-odpis-akt-stanu-cywilnego-mozna-otrzymac-online (dostęp: 08.08.2025 r.). Zob. art. 45 ust. 4 ustawy o aktach stanu cywilnego zmieniony przez art. 4 pkt 2 lit. b ustawy z 14.10.2021 r. (Dz.U.2021.1978) zmieniającej nin. ustawę z dniem 30.05.2023 r.

[162] Artykuł 19a ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym dodany przez art. 1 pkt 8 ustawy z 7.12.2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz.1514) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1.07.2014 r.

„u.a.mO.”, na mocy której zrównano pod względem prawnym dokumenty cyfrowe obsługiwane w aplikacji mObywatel z dokumentami w tradycyjnej postaci (Szpringer, 2025). „W ramach aplikacji mObywatel są udostępniane usługi pozwalające na pobranie danych z rejestrów publicznych lub publicznych systemów teleinformatycznych – a także z ewidencji niepublicznych, w przypadku usług udostępnianych przez podmioty niepubliczne – wygenerowanie dokumentów elektronicznych zawierających takie dane oraz ich obsługę, prezentację i udostępnianie w ustalonej formie innym osobom oraz podmiotom” (uzasadnienie projektu ustawy o aplikacji mObywatel, IX kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 5). Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy o aplikacji mObywatel, umożliwienie użytkownikowi aplikacji mObywatel pobrania dotyczących go danych z rejestrów publicznych oraz systemów teleinformatycznych podmiotów publicznych pozwala praktycznie skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 51 ust. 3 zd. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych” (uzasadnienie projektu ustawy o aplikacji mObywatel, IX kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 5). Wygenerowane w ten sposób dokumenty zostały przez ustawodawcę zdefiniowane jako dokumenty mobilne i wyposażone w walor autentyczności (Nodżak, 2024, teza 2.2).

Aplikacja mObywatel cieszy się rosnącym zainteresowaniem użytkowników, czego dowodem są dane dotyczące liczby pobrań[163]. Aplikacja jest sukcesywnie rozwijana o nowe funkcjonalności. Dzięki prowadzonym badaniom UX (ang. *user experience*) jest również lepiej dostosowana do potrzeb użytkowników[164]. Najbliższe plany rozwojowe mObywatela są związane przede wszystkim z wdrożeniem zmian wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z 11.04.2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej (Dz. U. UE. L. 1183, s. 1-56) (dalej cyt. jako: „eIDAS 2”) (*Geneza*…, 2024). W tym zakresie zachodzi konieczność dostosowania aplikacji do nowych standardów wyznaczonych przez to rozporządzenie.

[163] W styczniu 2020 r. liczba ta wyniosła ponad 776,6 tysięcy. W pierwszym kwartale 2023 r. przekroczono 10 milionów pobrań, zaś na początku 2024 r. - 16 milionów. Zob. https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aplikacja-mobywatel-z-wysokimi-ocenami-uzytkownikow (dostęp: 8.08.2025 r.).

[164] Warto także dodać, że mObywatel jest doceniany nie tylko przez jej polskich i ukraińskich użytkowników (o czym świadczy wzrost ocen w sklepach mobilnych), ale także na arenie międzynarodowej. mObywatel i Diia.pl zostały laureatami konkursu *Emerging Europe Awards 2023* w kategorii „*Modern and Future-proof Policymaking Initiative of the Year*” („Inicjatywa roku w zakresie nowoczesnego i przyszłościowego kształtowania polityki”), https://www.computerworld.pl/article/2153895/uslugi-cyfrowe-ministerstwa-cyfryzacji-laureatami-miedzynarodowego-konkursu-emerging-europe-awards-2023.html (dostęp: 8.08.2025 r.).

Przede wszystkim mowa o zmianie sposobu aktywacji tzw. europejskiego portfela tożsamości cyfrowej za pośrednictwem środków identyfikacji elektronicznej. Przed architektami aplikacji stoi wyzwanie zbudowania nowego procesu aktywacji zapewniającego wymagany poziom bezpieczeństwa, który jednocześnie nie wpłynie na intuicyjność metody. Aktualnie aktywacja aplikacji mObywatel przebiega za pośrednictwem profilu zaufanego, bankowości elektronicznej lub e-dowodu. Tego rodzaju środek identyfikacji zapewnia średni poziom bezpieczeństwa. Natomiast zmiany wynikające z rozporządzenia eIDAS 2 nakładają na państwa członkowskie UE konieczność dostosowania funkcjonalności identyfikacyjnych do poziomu wysokiego. W ocenie prawodawcy europejskiego, tylko takie środki mogą zapewnić maksymalną ochronę (Sionkowski, 2025). Wdrożenie bezpieczniejszych mechanizmów identyfikacyjnych w całej UE pozwoli na respektowanie dokumentów tożsamości okazanych w aplikacji takiej jak mObywatel nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach UE (zob. https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ponad-11-milionow-polakow-z-e-dowodem, 2025). W tym miejscu dodać też można, że obecnie środkiem identyfikacji elektronicznej na poziomie wysokim może być certyfikat w warstwie elektronicznej dowodu osobistego. W Polsce dowód z warstwą elektroniczną posiada ponad 11 mln. obywateli, lecz odsetek osób, które wykorzystują ten dokument do identyfikacji elektronicznej jest niewielki[165]. Pytaniem otwartym pozostaje jeszcze to, jak będzie wyglądał przyszły mechanizm identyfikacji w aplikacji mObywatel odpowiadający projektowanym standardom.

Druga, równie ważna zmiana w kontekście planów rozwojowych aplikacji mObywatel dotyczy korzystania z mobilnych dokumentów urzędowych i przekazania danych zawartych w tych dokumentach do innych podmiotów. Aktualnie dane zawarte w mobilnych dokumentach tożsamości lub dokumentach potwierdzających uprawnienia, mogą być udostępniane innym podmiotom w pełnym zakresie. Innymi słowy oznacza to, że np. w sytuacji, gdy jednostka jest zobowiązana do okazania dowodu osobistego na potwierdzenie wieku, podmiot „legitymujący" ma również wiedzę na temat innych atrybutów tożsamości znajdujących się w dowodzie osobistym takich jak miejsce urodzenia czy adres zameldowania na pobyt stały. Taki stan rzeczy

[165] Ponad 11 milionów Polaków z e-dowodem, opublikowano: 13.03.2023 r., https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ponad-11-milionow-polakow-z-e-dowodem (dostęp: 17.08.2025 r.). Zob. również: *Legitymacja w mObywatelu. Prof. Agnieszka Skóra z UWM: To przyszłościowa aplikacja*, opublikowano: 30.06.2025 r., https://uwm.edu.pl/aktualnosci/legitymacja-w-mobywatelu-prof-agnieszka-skora-z-uwm-przyszlosciowa-aplikacja (dostęp: 17.08.2025 r.).

ulegnie jednak zmianie wraz z implementacją europejskiego portfela tożsamości cyfrowej; wówczas przekazywane będą jedynie wybrane atrybuty tożsamości, tj. tylko te, które rzeczywiście są niezbędne do weryfikacji, np. tylko wiek podczas zakupu alkoholu bądź korzystania z treści dla osób pełnoletnich (Sionkowski, 2024). Tego typu standardy określane są jako *verifiable credentials,* czyli weryfikowalne poświadczenia, pozwalając na weryfikację tożsamości lub kwalifikacji użytkownika (np. dyplom ukończenia studiów wyższych, prawo jazdy) bez potrzeby ujawniania niepotrzebnych danych osobowych (zob. https://en.wikipedia.org/wiki/Verifiable_credentials, 2025; https://curity.io/resources/learn/verifiable-credentials/, 2025). *Verifiable credentials* umożliwiają przechowywanie poświadczeń w bezpiecznym miejscu, np. właśnie w cyfrowym portfelu, i udostępnianie ich wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne i tylko w niezbędnym zakresie (zob. https://en.wikipedia.org/wiki/Verifiable_credentials, 2025; https://curity.io/resources/learn/verifiable-credentials/, 2025). Jeszcze innym rodzajem standardu tej klasy jest *Selective Disclosure*, czyli technologia, która pozwala użytkownikom na ujawnianie tylko niezbędnych informacji ze swojego poświadczania, nie zaś całości danych (zob. https://docs.walt.id/concepts/selective-disclosure/sd-jwt/intro, 2025; https://en.wikipedia.org/wiki/Selective_disclosure, 2025). Oba te mechanizmy zwiększają prywatność użytkowników poprzez zminimalizowanie ilości udostępnianych informacji, co dodatkowo zapewnia bezpieczeństwo mobilnych dokumentów urzędowych. Wprowadzenie między innymi ww. założeń rozporządzenia eIDAS 2 to (wedle aktualnych prognoz) perspektywa drugiej połowy 2026 r.[166]

Wracając do problematyki dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej należy stwierdzić, że dokumenty urzędowe, takie jak orzeczenia sądowe oraz akty notarialne sporządzane w postaci elektronicznej pozostają w dalszym ciągu w sferze planów ustawodawcy. Jedynym – jak na razie – dokumentem urzędowym o charakterze orzeczenia, które na podstawie przepisów prawa może zostać sporządzone w postaci elektronicznej jest nakaz zapłaty wydany w elektronicznym postępowaniu upominawczym, na podstawie art. 505^{30} § 2 k.p.c. Digitalizacja dokumentów urzędowych będzie jednak intensyfikowana za sprawą wejścia w życie przepisów ustawy o doręczeniach elektronicznych[167].

[166] Pierwsze prace koncepcyjne nad nowymi rozwiązaniami już się rozpoczęły i będą intensyfikowane w kolejnych miesiącach. Zob. R. Sionkowski, 2024.

[167] Ustawa zakłada transformację (co do zasady) wszelkiej korespondencji prowadzonej przez podmioty publiczne, a zatem także tej, zawierającej dokumenty urzędowe w postaci elektronicznej m.in. w kontaktach z takimi podmiotami publicznymi jak sądy i trybunały, komornicy, prokuratura, organy

6.4.Charakterystyka dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej. Wymagania stawiane dokumentom urzędowym w postaci elektronicznej

Przedstawienie istoty dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej i jego charakterystyki w ogólnym postępowaniu administracyjnym może być dokonane na dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich to płaszczyzna materialno-techniczna, druga zaś – proceduralna. Tylko łączne spełnienie wymagań z dwóch wspomnianych płaszczyzn może prowadzić do uznania, że mamy do czynienia z dokumentem urzędowym w postaci elektronicznej (por. Jachowicz, Kotulski, 2012, s. 47-49; Kwiatek, 2020, s. 105 i n.).

Wymagania materialno-techniczne zostały częściowo omówione w Rozdziale 3 dotyczącym budowy dokumentu urzędowego. W podrozdziale pn. „Nośnik elektroniczny" autorka scharakteryzowała już elektroniczne „podłoże" dokumentu urzędowego. Zapisany na tym nośniku dokument urzędowy w postaci elektronicznej powinien przede wszystkim spełniać standardy przewidziane dla tego dokumentu w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Definicja przewidziana w tym akcie normatywnym ma przede wszystkim charakter techniczny (Sibiga, 2011, s. 53, cyt. za: Kwiatek, 2020, s. 120) i jest określona bardziej przez pryzmat informatyki niż prawa (Janowski, 2009, s. 254; zob. również: Jastrun, 2020, s. 112). Niemniej jednak stanowi główny punkt odniesienia dla technicznej charakterystyki dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej. W poprzednio obowiązującym stanie prawnym o takiej kwalifikacji przesądzał *expressis verbis* art. 14 k.p.a., w którym znajdowało się bezpośrednie odesłanie do dokumentu elektronicznego w rozumieniu u.i.d.p. Zmiana brzmienia tego przepisu (na mocy której wycofano się z

ścigania i Służba Więzienna. „Pojęciem „podmioty publiczne" posługuje się art. 2 pkt 6 u.d.e. Konstruując odrębną definicję podmiotu publicznego w ustawie o doręczeniach elektronicznych ustawodawca wzorował się na przepisach art. 4 ustawy z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.). Z tego względu krąg podmiotów publicznych należy interpretować analogicznie do katalogu podmiotów uznawanych za zamawiających publicznych na gruncie prawa zamówień publicznych. Za przydatny pod względem interpretacyjnym należy uznać pogląd, że w przypadku wątpliwości co do kwalifikacji danego podmiotu jako „podmiotu publicznego" w rozumieniu art. 2 pkt 6 u.d.e., warto zweryfikować, czy udziela on zamówień publicznych, np. korzystając z ogólnodostępnych publikatorów (np. *Tender European Daily* czy Biuletyn Zamówień Publicznych). W przypadku ustalenia, że jest on zamawiającym publicznym, można przyjąć, że jest również zobowiązany do korzystania z doręczeń elektronicznych jako podmiot publiczny". Zob. Kwiatek,. Skóra, Szelągowska, 2022 teza 7. Zgodnie z treścią przepisu art. 155 ust. 7 u.d.e., podmioty publiczne, takie jak sądy i trybunały, komornicy, prokuratura, organy ścigania i Służba Więzienna są obowiązane stosować przepisy ustawy w zakresie doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej od dnia 1.10.2029 r.

budzącej wątpliwości koncepcji zakładającej odstępstwo od zasady pisemnego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym i wprowadzenia obok formy pisemnej, alternatywnej „formy dokumentu elektronicznego")[168] niewątpliwie uprościła rozumienie dopuszczalnych form i postaci dokumentu. Pomimo uchylenia art. 14 § 1 k.p.a., należy zauważyć, że elektroniczna forma załatwiania spraw wciąż pozostaje interpretowana w świetle przepisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, w szczególności poprzez odniesienie do pojęcia dokumentu elektronicznego. Jednocześnie należy mieć na uwadze przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które wprowadzają modyfikacje. Podobne stanowisko wyraża również B. Kwiatek, podkreślając komplementarny charakter obu regulacji normatywnych. Autor ten stwierdza, że „biorąc pod uwagę racjonalność ustawodawcy oraz wykładnię funkcjonalną przepisów k.p.a. (14 § 1 k.p.a., przyp. K.S.) należy się zgodzić, że w postępowaniu administracyjnym pojęcie dokumentu elektronicznego powinno być rozumiane w znaczeniu określonym przepisami ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz jej aktów wykonawczych. Ponadto normy prawne regulujące zakres przedmiotowy i podmiotowy tej ustawy przemawiają za jej stosowaniem w postępowaniu administracyjnym (...)" (Kwiatek, 2020, s. 124).

Zasadniczą różnicą między dokumentem elektronicznym w rozumieniu ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne a dokumentem elektronicznym na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego jest ograniczenie możliwości jego wykorzystania wyłącznie do dokumentu elektronicznego sporządzonego w formie pisemnej. Intencją ustawodawcy było, aby sprawy w postępowaniu administracyjnym były załatwiane w formie pisemnej, czego wyrazem jest właśnie brzmienie art. 14 k.p.a. Zasada pisemności przewidziana w omawianym przepisie znajduje swój wyraz w obowiązku prowadzenia spraw w pisemnej formie, rozumianej jako tekst utrwalony w postaci papierowej, alternatywnie w postaci elektronicznej (wcześniej w formie dokumentu elektronicznego) (Geburczyk, 2021, s. 91). Tym samym każdy dokument elektroniczny sporządzony lub wykorzystany w ogólnym postępowaniu administracyjnym przyjmuje postać pisma rozumianego jako system umownych znaków stanowiących „graficzną reprezentację języka mówionego" (Geburczyk, 2021, s. 91).

[168] Artykuł 14 § 1 k.p.a. został uchylony przez art. 61 pkt 1 lit. a ustawy z 18.11.2020 r. (Dz.U. z 2020 . poz. 2320) zmieniającej nin. ustawę z dniem 5.10.2021 r.

Punktem wyjścia dla określenia technicznych aspektów dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej pozostaje przywołana już definicja z art. 3 pkt. 2 u.i.d.p. Warto jednak podkreślić, że określono w niej jedynie minimalne wymagania, jakim powinien odpowiadać dokument urzędowy w postaci elektronicznej. Definicja ta nie odwołuje się do merytorycznej treści ani celu wykorzystania tego dokumentu w procedurze administracyjnej, ponieważ nie taka była jej intencja (Sibiga, 2011, s. 53). Ramy prawne wyznaczone dla dokumentu elektronicznego w ustawie o informatyzacji są uniwersalne, możliwe do wykorzystania na użytek wielu procedur, nie tylko administracyjnej. Przyjęta perspektywa skutkuje tym, że dokument elektroniczny jawi się jako kategoria o szerokim zakresie, a jego definiowanie wymaga odniesienia do stale zachodzących zmian technologii informatycznych (Monarcha-Matlak, 2008, rozdz. VII). Należy bowiem zauważyć, że katalog informatycznych nośników danych nie jest zamknięty i „rozrasta" się wraz z rozwojem ICT. Przykładem z ostatnich lat może być chociażby technologia blockchain, czy przechowywanie danych w chmurze (Szostek, 2018, rozdz. IV. Szerzej na temat możliwości wykorzystania chmury obliczeniowej: Krasuski, 2018).

Dokument elektroniczny posiada właściwości charakterystyczne dla jego formy i sposobu utrwalenia treści. Jedną z nich jest „określona struktura wewnętrzna" (Monarcha-Matlak, 2008, rozdz. VII). W takim znaczeniu zapisany zbiór danych na informatycznym nośniku danych nie będzie dokumentem elektronicznym dopóki nie zostanie ustalona dla niego wewnętrzna struktura[169]. Za ustalenie tej struktury odpowiedzialny jest podmiot sporządzający dokument. Dokument elektroniczny przybiera formę pliku komputerowego, utworzonego i zapisanego za pomocą odpowiedniego oprogramowania, a następnie odtwarzanego przez specjalne oprogramowanie oraz urządzenia. „Każdy dokument elektroniczny składa się z danych tworzących jego właściwą wewnętrzną zawartość oraz metadanych opisujących go z zewnątrz" (Bral, 2008, s. 116). Pozostałe cechy dokumentu to: określona treść (np. tekst, obrazy, dźwięki), struktura logiczna oraz sposób prezentacji danych (np. w postaci bazy danych czy jako dokument *stricte* tekstowy) (Monarcha-Matlak, 2008, rozdz. VII). Dokument elektroniczny jako uporządkowana wewnętrzna struktura zbioru danych, w

[169] G. Szpor wskazuje, że nawet kartka papieru może być uznana za dokument elektroniczny, gdyż można na niej zapisać w postaci analogowej zbiór danych, stanowiący odrębną całość znaczeniową. W ujęciu interdyscyplinarnym warunkiem powstania każdego dokumentu jest agregacja danych (znaków nadających się do przetwarzania na nośnikach fizycznych). Można im nadać różną wartość informacyjną (zmniejszanie niepewności) i w zależności od niej różną wartość dowodową, a jako istotny czynnik różnicujący te wartości potraktować samo złożenie podpisu i jego rodzaj. Monarcha-Matlak, 2008, rozdz. VII, cyt. za: Szpor, komentarz do art. 3…, 2015, teza 5.

procesie ich przetwarzania i przechowywania, zawsze powinny tworzyć integralną całość (Monarcha-Matlak, 2008, rozdz. VII).

Uniwersalny katalog cech, którymi charakteryzuje się dokument elektroniczny, zaproponował J. Janowski, wskazując na: „wyodrębnienie danych w postaci elektronicznej w osobną całość, zamkniętą pod wspólną nazwą; wewnętrzną strukturę danych, których dobór oraz układ nie może być przypadkowy; utrwalenie na nośniku (co powoduje, że nie jest na nim transmitowana sekwencja bitowa)" (Janowski, 2009, s. 255). Powyższe oznacza, że dokument ten powinien być zapisany cyfrowo na fizycznym nośniku danych (np. dysk twardy, pamięć USB, karta SD, serwer, chmura blockchain). Istotą rzeczy nie jest tutaj chwilowa transmisja danych, ale ich trwałe zapisanie na nośniku, z którego dane te będą mogły zostać odtworzone bądź użyte w przyszłości.

Analizując naturę dokumentu elektronicznego, należy zauważyć, że ustawodawca wiąże jego istnienie z samą treścią utrwalonej informacji, nie zaś z nośnikiem, na którym treść ta została zapisana. Co istotne, przepisy nie formułują przy tym wymogu nadania tej treści znaczenia prawnego, ani też obowiązku jej wytworzenia przez człowieka (Kwiatek, Skóra, Szelągowska, 2023, teza 3). Dokument elektroniczny powstać może więc również wskutek automatycznego generowania jego treści[170]. Niezależnie od sposobu wyrażenia treści – o ile jest ona przechowywana w postaci elektronicznej – uznaje się ją za dokument elektroniczny. Treść (w postaci elektronicznej), o której mowa w art. 3 pkt. 35 rozporządzenia eIDAS stanowi w istocie dane (zbiór danych), do których odwołuje się definicja z ustawy o informatyzacji. Czynnikiem różnicującym te dwie definicje jest wymóg dotyczący nośnika (na którym treść – jako zbiór danych – zostanie utrwalona). O ile element ten został pominięty w rozporządzeniu eIDAS, o tyle zauważyć należy, że definicja w nim zawarta ma bardziej funkcjonalny charakter. W związku z tym B. Kwiatek wskazuje, że problematykę nośnika tego dokumentu należy analizować w odniesieniu do wymagań sformułowanych wobec treści (Kwiatek, Skóra, Szelągowska, 2023, teza 3). Treść, aby mogła zachować swoją funkcjonalną istotność, musi zostać utrwalona na odpowiednim nośniku (Kwiatek, Skóra, Szelągowska, 2023, teza 3). Brak bezpośredniego odniesienia do nośnika w art. 3 pkt. 35 eIDAS nie oznacza jego nieistotności dla istnienia dokumentu jako takiego, wskazuje raczej na elastyczne

[170] Uzupełniająco należy wskazać jedynie, że dokumenty urzędowe w elektronicznej postaci również powstają już w zautomatyzowanej formie na co wskazuje art. 14 § 1b k.p.a. oraz art. 126 § 2 o.p. (np. zaświadczenia wystawiane przez organy podatkowe np. o niezaleganiu w podatkach lub stwierdzające stan zaległości (art. 306i o.p.), zaświadczenie o wysokości dochodu podatnika (art. 306l o.p.).

podejście do technologicznych aspektów dokumentu elektronicznego. W kontekście analizowanego rozporządzenia unijnego, większe znaczenie przypisuje się samej treści dokumentu oraz jej integralności i autentyczności. Techniczne wymagania dotyczące nośnika traktowane są jako pomocnicze, podporządkowane nadrzędnym celom funkcjonalnym. Niezależnie od zastosowanej definicji, nie ma wątpliwości co do tego, że każdy dokument, aby mógł być przechowywany oraz pokazywany wymaga określonego nośnika, fizycznego lub wirtualnego.

Analiza treści przepisów prowadzi do wniosku, że termin „dokument elektroniczny" w rozumieniu rozporządzenia eIDAS ma szerszy zakres znaczeniowy niż w ustawie o informatyzacji. Polska ustawa uzależnia uznanie konkretnego materiału za dokument elektroniczny od spełnienia dalej idących przesłanek niż rozporządzenie unijne (Kwiatek, 2020, s. 104). Niewątpliwie ta niespójność terminologiczna w zakresie podejścia do definiowania dokumentu elektronicznego może powodować problemy interpretacyjne. Jak podkreśla B. Kwiatek, *de lege ferenda* należy postulować ujednolicenie definicji dokumentu elektronicznego przynajmniej na gruncie prawa polskiego. Obie definicje cechują się wysokim poziomem ogólności i określają jedynie minimalne wymagania, jakim powinien odpowiadać dokument urzędowy w postaci elektronicznej. Autorka przyznaje jednak pierwszeństwo definicji krajowej, która przewiduje wyższe wymagania techniczne, niż te wynikające z rozporządzenia eIDAS. Do definicji zawartej w ustawie o informatyzacji nawiązuje większość aktów normatywnych, w tym także Kodeks postępowania administracyjnego. Pomimo, że odesłanie do tego aktu prawnego zostało usunięte z art. 14 § 1 k.p.a., to jednak wciąż część przepisów Kodeksu do tej ustawy się odwołuje, jak m.in. art. 14 § 1c, art. 76 § 2a k.p.a. Odniesienie do definicji dokumentu elektronicznego zawartej w rozporządzeniu eIDAS znajduje uzasadnienie głównie w przypadku aktów normatywnych dostosowywanych do ram wyznaczonych przez to rozporządzenie (zob. m.in. ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej; ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych).

Na gruncie prawa krajowego wytyczne w zakresie sporządzania dokumentów elektronicznych zostały zawarte w rozdziale 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, cyt. dalej jako: „rozporządzenie w sprawie dokumentów elektronicznych" (Dz. U. z 2018 r. poz. 180) oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.10.2006 r.

w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz. U. Nr 206, poz. 1517). To drugie z rozporządzeń określa niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych powstałych i gromadzonych w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych.

W kontekście funkcjonowania dokumentów elektronicznych szczególne znaczenie przypisywane jest metadanym. Tym mianem w informatyce prawniczej określane są „wszystkie dane o dokumentach lub zbiorach dokumentów, odnoszące się do ich treści, parametrów technicznych i fizycznych" (Prabucki, 2023, s. 140 i n.). Metadane, co do zasady, obejmują wszelkie dokumenty, bez względu na technikę ich sporządzenia bądź zapis, a więc również dokumenty w postaci papierowej (Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych…, 2005). Określają one „istotne elementy dokumentu, takie jak tematyka dokumentu lub zbiorów dokumentów, osoby lub instytucje odpowiedzialne za ich powstanie, czas wytworzenia, sposoby zapisu, zasady dostępu *etc*." (Mincewicz, 2019, s. 232). Co istotne, identyczne dane mogą, ale nie muszą występować w treści dokumentów[171]. Metadanymi w rozumieniu rozporządzenia z 2006 r. są: „zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie". Niezbędnym narzędziem dla określenia struktury dokumentu elektronicznego jest standard metadanych, rozumiany jako sposób nazwania elementów tej struktury i uporządkowania ich w określonym układzie (Dyrekcja Archiwów Państwowych…, 2005, s. 7). Ważne jest, aby dokumenty elektroniczne były zapisywane w strukturze umożliwiającej automatyczne wyodrębnienie treści dokumentu oraz poszczególnych metadanych (Czerniak, Orszulak, 2017, s. 14; zob. też § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.10.2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych). Przyjętym w rozporządzeniu standardem sporządzania dokumentów elektronicznych przygotowanych do przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej jest format XML z uwagi na jego uniwersalność, neutralność i interoperacyjność (XML, 2025,

[171] „Na przykład data powstania lub nadawca nie muszą być zapisane w treści wiadomości elektronicznej a mimo to metadane takie są zapisywane automatycznie przez każde powszechnie używane oprogramowanie do obsługi poczty". Szerzej na ten temat: Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych…, 2005, s. 7. Zob. również: Czerniak, Orszulak, 2017, s. 46.

https://pl.wikipedia.org/wiki/XML, 2025; Berbecaru, Lioy, Marian, 2001, arXiv.1910.07945[cs.CR], s. 167 i n.).

Niezbędnymi elementami struktury dokumentów elektronicznych są następujące metadane:

1) identyfikator - jednoznaczny w danym zbiorze dokumentów znacznik dokumentu, który umożliwia jego identyfikację;

2) twórca - podmiot odpowiedzialny za treść dokumentu, z podaniem jego roli w procesie tworzenia lub akceptacji dokumentu;

3) tytuł - nazwa nadana dokumentowi;

4) data - data zdarzenia związanego z tworzeniem dokumentu;

5) format - nazwa formatu danych zastosowanego przy tworzeniu dokumentu;

6) dostęp - określenie komu, na jakich zasadach i w jakim zakresie można udostępnić dokument;

7) typ - określenie podstawowego typu dokumentu (np. tekst, dźwięk, obraz, obraz ruchomy, kolekcja) w oparciu o listę typów Dublin Core Metadata Initiative i jego ewentualne dookreślenie (np. prezentacja, faktura, ustawa, notatka, rozporządzenie, pismo);

8) relacja - określenie bezpośredniego powiązania z innym dokumentem i rodzaju tego powiązania;

9) odbiorca - podmiot, do którego dokument jest adresowany;

10) grupowanie - wskazanie przynależności do zbioru dokumentów;

11) kwalifikacja - kategoria archiwalna dokumentu;

12) język - kod języka naturalnego zgodnie z normą ISO-639-2 lub inne określenie języka, o ile nie występuje w normie;

13) opis - streszczenie, spis treści lub krótki opis treści dokumentu;

14) uprawnienia - wskazanie podmiotu uprawnionego do dysponowania dokumentem.

Wyżej wymienione elementy struktury dokumentu elektronicznego są niezbędne do opracowania wzorów dokumentów elektronicznych, które są następnie przechowywane i udostępniane w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych. Głównym celem jego utworzenia było zapewnienie jednolitości tworzonych dokumentów w elektronicznej postaci.

Charakterystyka funkcjonalnych komponentów dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej wymaga odwołania do enumeratywnie wymienionych w rozporządzeniu w sprawie dokumentów elektronicznych, elementów zawartości wzoru dokumentu

elektronicznego oraz wyodrębnionych elementów struktury takiego pisma. Poniżej opisane standardy nie dotyczą wszystkich dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej (a jedynie tych, które znajdują się w centralnym repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych[172]), jednak wobec braku innych regulacji prawnych odnoszących się do tej problematyki, rozporządzenie wskazane przez autorkę wydaje się w obecnym stanie prawnym najbardziej odpowiednim punktem odniesienia. Nie oznacza to natomiast, że postępująca cyfryzacja prawa nie wymusi w przyszłości na ustawodawcy stworzenia szczególnych regulacji. Wprawdzie wymagania stawiane dokumentowi urzędowemu w tradycyjnej, papierowej postaci rzadko kiedy wynikają tylko z jednego aktu normatywnego (zazwyczaj są one wynikiem połączenia przepisów z kilku różnych aktów), nie oznacza to natomiast, że ustawodawca w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, w przyszłości nie opracuje aktu normatywnego, który standaryzowałby techniczną warstwę oraz wizualną strukturę danych dla dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej[173] z uwzględnieniem już takich dokumentów elektronicznych jak wyrok, zarządzenie czy akt notarialny.

Zgodnie z art. 19b ust. 3 u.i.d.p. organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium wzory dokumentów elektronicznych. Przy sporządzaniu tych wzorów stosuje się międzynarodowe standardy dotyczące sporządzania dokumentów elektronicznych przez organy administracji publicznej, z uwzględnieniem konieczności podpisywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Na podstawie § 18 rozporządzenia w sprawie dokumentów elektronicznych wzór dokumentu elektronicznego przekazywany do centralnego repozytorium zawiera:

1) określenie struktury pism tworzonych na podstawie tego wzoru zdefiniowane w formacie danych XSD;

[172] Podstawą prawną funkcjonowania centralnego repozytorium wzorów dokumentów elektronicznych jest art. 19b u.i.d.p. W centralnym repozytorium umieszcza się, przechowuje i udostępnia wzory dokumentów, które uwzględniają niezbędne elementy struktury dokumentów elektronicznych określone w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.). Co istotne, organy administracji publicznej przekazują do centralnego repozytorium oraz udostępniają w Biuletynie Informacji Publicznej wzory dokumentów elektronicznych. Przy sporządzaniu wzorów dokumentów elektronicznych stosuje się międzynarodowe standardy dotyczące sporządzania dokumentów elektronicznych przez organy administracji publicznej, z uwzględnieniem konieczności podpisywania ich kwalifikowanym podpisem elektronicznym – art. 19b u.i.d.p.

[173] Jak dotychczas, aktualne standardy w tym zakresie wyznacza rozporządzenie eIDAS, m.in. w art. 12 ust. 3 wskazuje się, że środki identyfikacji elektronicznej mają być neutralne pod względem technologicznym i nie dyskryminować żadnych konkretnych krajowych rozwiązań technicznych w tym zakresie.

2) ustalenie sposobu wizualizacji pism tworzonych na podstawie tego wzoru zdefiniowane w formacie danych XSL;
3) metadane opisujące wzór dokumentu elektronicznego określające w szczególności:
a) twórcę wzoru - rozumianego jako podmiot odpowiedzialny za ten wzór, w tym zgodność wzoru z przepisami prawa,
b) podstawę prawną - w przypadku, gdy istnieje przepis prawa wymagający złożenia pisma w określonej formie lub według określonego wzoru,
c) tytuł wzoru - wskazujący w sposób zwięzły zakres użytkowy dokumentów, które mają być tworzone na podstawie wzoru,
d) opis – wskazujący zakres stosowania wzoru
- określone w formacie danych XML.

Ponadto, w § 20 cyt. rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów wskazał elementy struktury pisma wyodrębnione w ogólnym wzorze elektronicznym dokumentu, co w pewnym zakresie może pokrywać się z zawartością merytoryczną dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej. Wspomniane wyżej elementy to:
1) rodzaj pisma w zależności od potrzeb, w tym: wniosek, zawiadomienie, decyzja, postanowienie, skarga, stanowiącego dookreślenie typu dokumentu elektronicznego, o którym mowa w NES[174];
2) tytuł odnoszący się do treści pisma, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 30.10.2006 r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych (Dz. U. poz. 1517).
3) odbiorca lub odbiorcy pisma - w sposób umożliwiający automatyczne wyodrębnienie następujących cech informacyjnych, jeżeli zostały one podane:
a) nazwa oraz numer REGON podmiotu niebędącego osobą fizyczną, jeżeli odbiorcą nie jest osoba fizyczna,
b) nazwisko i imiona oraz numer PESEL osoby fizycznej, jeżeli odbiorcą jest osoba fizyczna,
c) adres podmiotu, o którym mowa w lit. a lub b, w tym: kod pocztowy, miejscowość, ulicę, budynek, lokal;

[174] NES oznacza sposób oznaczania w pismach w postaci elektronicznej niezbędnych elementów struktury określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a ustawy z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

4) twórca lub twórcy pisma – podmiot odpowiedzialny za treść pisma - w sposób umożliwiający automatyczne wyodrębnienie cech informacyjnych, o których mowa w pkt 3, jeżeli zostały one podane.

Struktura pisma ustalona w oparciu o ww. elementy zapewnia, że pisma powstałe na podstawie wzoru zawierają niepowtarzalny identyfikator wzoru, na podstawie którego zostały stworzone[175].

6.4.1. Zabezpieczenia dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej

Ważnym aspektem, o którym należy wspomnieć w kontekście charakterystyki technicznej warstwy elektronicznego dokumentu urzędowego, są to cyfrowe zabezpieczenia, zapewniające ochronę tych dokumentów, gwarantując autentyczność oraz dostępność danych. Najczęściej stosowane wśród dostępnych metod zabezpieczenia dokumentów urzędowych – oprócz zaawansowanych metod szyfrowania danych stosowanych podczas przesyłania (jak również przechowywania) elektronicznych dokumentów urzędowych (Raport: *e-Doręczenia bezpieczne rozwiązanie dla transformacji korespondencji papierowej,* praca zbiorowa zespołu Obserwatorium.biz, https://obserwatorium.biz/raport-e-doreczenia-bezpieczne-rozwiazanie-dla-transformacji-korespondencji-papierowej.html, 2025, s. 34) – są certyfikaty bezpieczeństwa przyznawane urządzeniom, biometria oraz dwuetapowa weryfikacja tożsamości. Podkreślić należy, że urzędowe dokumenty elektroniczne są częścią ekosystemu szeroko pojętej administracji elektronicznej oraz procesu cyfryzacji usług publicznych, które aktualnie znajdują się w dynamicznej fazie rozwoju.

Istotnym przykładem na potwierdzenie tego faktu są m.in. zmiany wprowadzone przez komentowane wcześniej rozporządzenie eIDAS. Jednym z filarów tego aktu normatywnego (art. 5a rozporządzenia eIDAS) jest Europejski Portfel Usług Cyfrowych, który ma na celu usprawnienie korzystania z usług *online* (zarówno publicznych jak i prywatnych) w całej UE i wzajemne uznawanie tożsamości cyfrowej pomiędzy jej państwami członkowskimi[176]. Odporność portfela na ataki cybernetyczne

[175] Por. § 21 rozporządzenia w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych.

[176] Europejski Portfel Usług Cyfrowych umożliwia użytkownikowi bezpieczne przechowywanie i walidację danych identyfikujących osobę, jak i elektronicznych poświadczeń atrybutów. Co więcej, umożliwia on bezpieczne zarządzanie tymi danymi i poświadczeniami na potrzeby udostępniania ich stronom ufającym oraz innym użytkownikom Europejskich Portfeli Tożsamości Cyfrowej. Portfel

oraz próby nieuprawnionego użycia danych stanowi istotne wyzwanie, stąd wymagana jest praca nad wzmacnianiem i udoskonalaniem zabezpieczeń danych. Inna istotna zmiana w kontekście rozporządzenia eIDAS, o której należałoby wspomnieć, dotyczy certyfikatów kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Zmiany wprowadzone rozporządzeniem eIDAS 2 zakładają jego inkluzywność, tj. każde państwo członkowskie UE będzie zobowiązane dostarczyć taki podpis kwalifikowany bezpłatnie do portfela tożsamości każdego obywatela. Zgodnie z art. 5a rozporządzenia eIDAS każde państwo członkowskie zapewnia co najmniej jeden europejski portfel tożsamości cyfrowej w terminie 24 miesięcy od dnia wejścia w życie aktów wykonawczych, o których mowa w rozporządzeniu (Sionkowski, 2024). Obecnie koszt wyrobienia certyfikatu kwalifikowanego podpisu elektronicznego może być barierą dla wielu osób, szczególnie jeżeli nie korzystają z niego regularnie. Udostępnienie zatem obywatelom UE bezpłatnych certyfikatów niewątpliwie przyczyniłoby się do szerszego wykorzystania bezpiecznych atrybutów tożsamości[177].

Pozostając przy zagadnieniu sygnatur elektronicznych należy stwierdzić, że zabezpieczeniem urzędowych dokumentów elektronicznych o najszerszym zakresie zastosowania, są podpisy elektroniczne oraz pieczęć elektroniczna. Oba te elementy pełnią nie tylko rolę identyfikacyjną autora dokumentu, ale również zabezpieczają dokument przed nieautoryzowanymi zmianami.

6.4.1.1. Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny (oraz poszczególne jego rodzaje) został zdefiniowany w rozporządzeniu eIDAS oraz aktach prawa krajowego. Powyższy stan rzeczy materializujący się w swoistej opcjonalności wyboru metody złożenia podpisu pod dokumentem jest bezpośrednio skorelowany z założeniem wynikającym z rozporządzenia eIDAS przewidującym różnorodność w zakresie systemów identyfikacji elektronicznej oraz usług zaufania[178].

pozwoli na identyfikację użytkownika we wszystkich krajach UE. W Polsce jego rolę będzie pełnić prawdopodobnie aplikacja mObywatel. Szerzej na ten temat w raporcie pod red. P. Sterczała, *eIDAS 2*.0, 2024; zob. również: Skóra, Skóra, 2024, s. 488.

[177] Por. Ministerstwo Cyfryzacji chce wprowadzić bezpłatny podpis elektroniczny, https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/bezplatny-podpis-elektroniczny-jak-zamowic (dostęp: 5.04.2025 r.).

[178] Zgodnie z motywem 27 rozporządzenia eIDAS akt ten powinien być neutralny pod względem technologicznym. Określone w nim skutki prawne powinny być osiągalne za pomocą dowolnego środka

Podpis elektroniczny oznacza dane w postaci elektronicznej, które są dołączone lub logicznie powiązane z innymi danymi w postaci elektronicznej i które użyte są przez podpisującego jako podpis (art. 3 pkt 10 rozporządzenia eIDAS). W rozporządzeniu eIDAS wyróżniono zaawansowany podpis elektroniczny oraz kwalifikowany podpis elektroniczny. Zgodnie z art. 3 pkt 11 w zw. z art. 26 rozporządzenia eIDAS zaawansowany podpis elektroniczny to podpis elektroniczny, który spełnia następujące wymogi:

1) jest unikalnie przyporządkowany podpisującemu;

2) umożliwia ustalenie tożsamości podpisującego;

3) jest składany przy użyciu danych służących do składania podpisu elektronicznego, których podpisujący może, z dużą dozą pewności, użyć pod wyłączną swoją kontrolą; oraz

4) jest powiązany z danymi podpisanymi w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest rozpoznawalna.

Przez kwalifikowany podpis elektroniczny należy rozumieć zaawansowany podpis elektroniczny, który jest składany za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego i który opiera się na kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego (art. 3 pkt 12 rozporządzenia eIDAS). Ponadto w rozporządzeniu eIDAS zostało uregulowane pojęcie urządzenia do składania podpisu elektronicznego (art. 3 pkt 22 rozporządzenia eIDAS) oraz kwalifikowane urządzenie do składania podpisu elektronicznego (art. 3 pkt 23 rozporządzenia eIDAS). Warto również wskazać, że dane służące do składania podpisu elektronicznego oznaczają unikalne dane, których podpisujący używa do składania podpisu elektronicznego (art. 3 pkt 13 rozporządzenia eIDAS). Podpisującym jest natomiast osoba fizyczna, która składa podpis (art. 3 pkt 9 rozporządzenia eIDAS). Tym samym podpisem elektronicznym może posługiwać się wyłącznie osoba fizyczna. Może ona jednak działać w imieniu własnym bądź w imieniu innego podmiotu (np. osoby prawnej).

Na gruncie prawa krajowego wyróżnia się ponadto takie rodzaje podpisu elektronicznego jak podpis osobisty oraz podpis zaufany. Podpis zaufany – zgodnie z art. 3 pkt 14a u.i.d.p. – jest to podpis elektroniczny, którego autentyczność i integralność są zapewniane przy użyciu pieczęci elektronicznej ministra właściwego do spraw informatyzacji, zawierający: a) dane identyfikujące osobę, ustalone na podstawie środka

technicznego, o ile spełnione zostaną wymogi niniejszego rozporządzenia. Szerzej: Goździaszek, 2019, teza 10.

identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie, o którym mowa w art. 20aa pkt 1 u.i.d.p., obejmujące: imię (imiona), nazwisko, numer PESEL, b) identyfikator środka identyfikacji elektronicznej, przy użyciu którego został złożony oraz c) czas jego złożenia (Lorenz, 2017, s. 28). Podpis zaufany – jak wskazuje wyżej przywołana definicja – powinien zawierać dane identyfikujące osobę złożone za pośrednictwem systemu identyfikacji elektronicznej, jakim jest w tym zakresie profil zaufany. Jednym z istotnych danych w tym procesie jest konieczność posiadania numeru PESEL, który (co do zasady) nadawany jest obywatelom polskim zamieszkującym na terytorium RP. Uzyskanie tego numeru przewidziano także w stosunku do osób, które posiadają status cudzoziemca, jednak również i w tym przypadku art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2025 r. poz. 274 ze zm.) przewiduje obowiązek posiadania miejsca zamieszkania na terenie RP. Przesłanką dokonania wpisu w ewidencji PESEL jest zamieszkiwanie na terenie RP, zaś warunkiem założenia profilu zaufanego jest posiadanie w ewidencji tego numeru (Szelągowska, komentarz do art. 14…, 2023, teza 7). Brak posiadania numeru PESEL wyłącza zatem możliwość opatrzenia dokumentu w postaci elektronicznej podpisem zaufanym (Szelągowska, komentarz do art. 14…, 2023, teza 7).

Podpis osobisty stanowi stosunkowo nowy rodzaj sygnatury elektronicznej (Szelągowska, komentarz do art. 14…, 2023, teza 7). Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy o dowodach osobistych podpis osobisty jest zaawansowanym podpisem elektronicznym w rozumieniu rozporządzenia eIDAS, składanym za pomocą dowodu osobistego, który spełnia wymogi dla kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego określone w załączniku II do rozporządzenia eIDAS. Podpis osobisty opiera się na zamieszczanym w warstwie elektronicznej wymienionego dokumentu tożsamości kwalifikowanym certyfikacie podpisu elektronicznego (art. 2 ust. 1 pkt 9 u.d.o.). Wspomniana warstwa elektroniczna takiego dowodu osobistego zawiera przestrzeń umożliwiającą usytuowanie w nim kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego zgodnego z art. 28 rozporządzenia eIDAS (Szelągowska, komentarz do art. 14…, 2023, teza 7). W związku z tym, że certyfikat podpisu osobistego zamieszcza się w warstwie elektronicznej dowodu osobistego osoby, która przy składaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego wyraziła zgodę na zamieszczenie tego certyfikatu, zaś zgodnie z art. 6 ust. 1 u.d.o. „dowód osobisty wydaje się obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej", jedynie osoby będące obywatelami Polski mogą posługiwać się podpisem osobistym (Szelągowska, komentarz do art. 14…, 2023, teza 7).

Analizując podpis elektroniczny „umieszczany na dokumencie", należy podjąć kwestię jego właściwego umiejscowienia, rozumianego zarówno w aspekcie technicznej struktury dokumentu, jak i w świetle obowiązujących przepisów prawa. Wskazać bowiem należy, że cały dokument opatrzony jest sygnaturą, a wizualizacja – czyli graficzne przedstawienie sygnatury elektronicznej nie jest niezbędne z punktu widzenia ważności i skuteczności sygnatury elektronicznej. Sama wizualizacja podpisu elektronicznego może mieć znaczenie dla odbiorców, którzy są przyzwyczajeni do widoku tradycyjnych podpisów odręcznych na dokumentach. Może to wpływać na zaufanie i zrozumienie procesu podpisywania elektronicznego, zwłaszcza w przypadku dokumentów, które są drukowane lub udostępniane w postaci papierowej. Wizualizacja podpisu elektronicznego może być również użyteczna w przypadku, gdy dokument jest wydrukowany lub przekazywany w postaci papierowej do osób, które nie są zaznajomione z technologią sygnatur elektronicznych. Wizualne przedstawienie sygnatury w pewien sposób ułatwia identyfikację dokumentu jako podpisanego elektronicznie i zwiększa jego wiarygodność. Przyjąć więc należy, że potrzeba wizualizacji podpisu elektronicznego zależeć powinna zawsze od kontekstu, preferencji i wymagań prawnych w konkretnych przypadkach. W niektórych rodzajach spraw, zwłaszcza tam, gdzie istnieją przepisy dotyczące formy wizualnej podpisu elektronicznego, jego uwzględnienie może być konieczne. W innych stanach faktycznych, zwłaszcza przy zastosowaniu nowoczesnych rozwiązań technologicznych i systemów teleinformatycznych, wizualne odwzorowanie podpisu elektronicznego ma charakter jedynie fakultatywny, a niekiedy nie znajduje uzasadnienia ani technicznego, ani prawnego. Nawet wizualizacja podpisu elektronicznego na dokumencie urzędowym wydawanym w postaci elektronicznej, w ocenie autorki nie zwalnia z konieczności podania imienia i nazwiska wystawcy dokumentu, tj. osoby[179] działającej w imieniu organu państwowego, który sporządził dokument w zakresie swojego działania, wskazania stanowiska służbowego (por. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 15.02.2024 r., II SA/Ol 1114/23, LEX nr 3687351) oraz – gdy dokument urzędowy nie jest podpisywany przez piastuna organu – wzmianki o upoważnieniu udzielonym

[179] W dokumentach urzędowych wydawanych przez organy kolegialne powinny zostać wymienione imiona i nazwiska wszystkich członków danego organu. Taki pogląd został wyrażony m.in. w wyrok NSA w Lublinie z 12.02.1991 r., SA/Lu 889/90, CBOSA, w którym przyjęto, że: „decyzje wydawane przez organ kolegialny – kolegium odwoławcze przy sejmiku samorządowym stanowią wyraz woli członków składu orzekającego, którzy tworząc całość są nie tylko upoważnieni, ale i zobowiązani do podpisywania decyzji – zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a." Podpis służy „przede wszystkim do identyfikowania osoby składającej podpis oraz do ustalenia treści złożonego przez nią oświadczenia woli".

pracownikowi przez organ do załatwiania spraw w jego imieniu na podstawie art. 268a k.p.a. (Klonowski, komentarz do art. 268(a)…, 2023, teza 7). Dobrym zwyczajem będzie również podanie informacji, iż dokument został opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Przykładowo:

Z wyrazami szacunku
Marcin Czaja
Dyrektor
Departamentu Szkolnictwa Wyższego
/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Rysunek nr 18 – Przykład wizualnego przedstawienia podpisu kwalifikowanego w dokumencie

Źródło:
https://wl.urk.edu.pl/zasoby/3/Pismo_w_sprawie_wsparcia_finansowego_dla_studentow_5155053_4359681.pdf

z up. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
Wiesława Olszewska
Ekspert
Wydział Skarbu Państwa i Nieruchomości
Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego
w Warszawie
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Rysunek nr 19 – Przykład wizualnego przedstawienia podpisu kwalifikowanego w dokumencie

Źródło:https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fsamorzad.gov.pl%2Fattachment%2F31983772-42a3-4b4f-9922-e52c87f00d8c&psig=AOvVaw1N12yTn2ipI0RvygcZw5DK&ust=1719916423483000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwiw49GP0oWHAxUAAAAAHQAAAAAQBA

6.4.1.2. Pieczęć elektroniczna

Stosownie do treści art. 3 pkt. 24 rozporządzenia eIDAS pieczęcie elektroniczne mogą być wykorzystywane wyłącznie przez osoby prawne i inne podmioty niebędące osobami fizycznymi. Pieczęcią elektroniczną określane są dane w postaci elektronicznej dodane do innych danych w postaci elektronicznej lub logicznie z nimi powiązane, w ten sposób, aby zapewnić ich autentyczność pochodzenia oraz integralność. Rodzaje pieczęci elektronicznych, podobnie jak w zakresie podpisów elektronicznych określa rozporządzenie eIDAS. Akt ten wymienia 3 rodzaje pieczęci elektronicznych: a) (zwykłą) pieczęć elektroniczną, b) zaawansowaną pieczęć elektroniczną i c) kwalifikowaną pieczęć elektroniczną. Kwalifikowana pieczęć elektroniczna powinna przede wszystkim odpowiadać wymogom stawianym zaawansowanej pieczęci elektronicznej, wynikającym z art. 36 rozporządzenia eIDAS, tj.: być unikalnie przyporządkowana podmiotowi składającemu pieczęć, umożliwiać ustalenie tożsamości podmiotu składającego pieczęć, być składana przy użyciu danych służących do składania pieczęci elektronicznej, które podmiot składający pieczęć może – mając je z dużą dozą pewności pod swoją kontrolą – użyć do złożenia pieczęci elektronicznej oraz być powiązana z danymi, do których się odnosi, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana danych jest rozpoznawalna. Drugi konstytutywny element kwalifikowanej pieczęci elektronicznej sprowadza się do wymogu złożenia jej za pomocą kwalifikowanego urządzenia do składania pieczęci elektronicznej w oparciu o kwalifikowany certyfikat pieczęci elektronicznej. Z katalogu podmiotów uprawnionych do stosowania pieczęci elektronicznych całkowicie wyłączono osoby fizyczne, dla których rozporządzenie eIDAS przewiduje wyłącznie podpis elektroniczny (Szelągowska, komentarz do art. 14…, 2023, teza 7).

Co do zasady pieczęć elektroniczna może być stosowana w takim samym zakresie jak podpis elektroniczny. Istotne ograniczenia występują jednak w odniesieniu do dokumentów urzędowych. Pieczęć elektroniczna może służyć zapewnieniu autentyczności i integralności dokumentu urzędowego, jednak jej użycie nie jest wystarczające do spełnienia wszystkich wymogów prawnych przewidzianych dla tego rodzaju dokumentów, w szczególności w sytuacjach, gdy przepisy wymagają złożenia kwalifikowanego podpisu elektronicznego przez osobę sporządzającą dokument (Szostek, 2016, teza 3). Warto zaznaczyć, że pieczęć elektroniczna przeznaczona jest dla osób prawnych, nie pełni jednak roli ich podpisu, a jedynie gwarantuje

autentyczność i nienaruszalność danych, z którymi została powiązana (Sibiga *„Odwrócona cyfryzacja”*…, 2020, s. 961).

6.4.1.3. Podpis elektroniczny a pieczęć elektroniczna

Usługi zaufania, jakimi są podpis elektroniczny i pieczęć elektroniczna wymagają wyraźnego rozgraniczenia, ponieważ w praktyce rozróżnienie tych dwóch usług wciąż budzi wątpliwości, zwłaszcza wśród osób niezajmujących się zawodowo technologią ani prawem. O ile podpis elektroniczny jest dość powszechną i popularną usługą zaufania (stanowiąc formę identyfikacji elektronicznej), o tyle pieczęć elektroniczna jest stosunkowo rzadziej stosowana w praktyce. Nie ulega wątpliwości, że tradycyjne pieczęcie są silnie osadzone w polskim obrocie prawnym i mają długą tradycję. W czynnościach administracyjnych od wielu lat służą jako narzędzie uwiarygadniające dany podmiot (Szostek, 2016, teza 1), natomiast pojęcie „pieczęci elektronicznej” pojawiło się w ogólnym postępowaniu administracyjnym dość niedawno, bo dopiero w 2020 r. wraz z nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego, na mocy której dodano instytucję doręczenia wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego, które zostało opatrzone m.in. kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną (art. 39^3 k.p.a.) (Dz. U. z 2020 poz. 695). Pieczęć elektroniczna, jako usługa zaufania, jest w pewnym stopniu technologicznym odpowiednikiem podpisu elektronicznego i kwalifikowanych jego postaci. Różnice między analizowanymi usługami zaufania zachodzą natomiast w warstwie funkcjonalnej i prawnej. Pieczęć elektroniczna oraz podpis elektroniczny realizują odmienne założenia. Podpis elektroniczny (oraz jego kwalifikowane postacie) może zostać złożony wyłącznie przez osobę fizyczną (Szelągowska, komentarz do art. 12…, 2023, teza 4). Natomiast pieczęć elektroniczna zgodnie z rozporządzeniem eIDAS została zastrzeżona dla osób prawnych (por. Sibiga, *„Odwrócona cyfryzacja”*…, 2020, s. 961; Marucha-Jaworska, *Rozporządzenie*…, 2017, s. 126-127; Szostek, 2016, teza 1). Funkcją pieczęci elektronicznej jest „zapewnienie gwarancji autentyczności i integralności danych”, które składają się na dokument urzędowy (zob. Kaczmarek-Templin, 2012, rozdz. 2; Szostek, 2016, teza 2). Usługa kwalifikowanej pieczęci elektronicznej zwiększa bezpieczeństwo procesu cyfryzacji papierowych dokumentów, zapewniając zgodność obu wersji (autor nieznany, *Co to jest*…, 2025). Dodatkowo pieczęć elektroniczna umożliwia oznaczanie wielu dokumentów urzędowych równocześnie (autor nieznany, *Co to jest*…, 2025).

Ostatnia z wymienionych funkcjonalności pieczęci elektronicznej dała asumpt do szerszego jej zastosowania w administracji publicznej. Kodeks postępowania administracyjnego w brzmieniu od 5.10.2021 r., w art. 14 § 1b przewidział możliwość załatwiania spraw 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. Analogiczna regulacja została również wprowadzona do Ordynacji podatkowej w art. 126 § 2. Konstrukcja prawna przyjęta na gruncie k.p.a. oraz o.p. według ustawodawcy: „to narzędzie, które pozwoli nie tylko na automatyczne wydawanie zaświadczeń i potwierdzeń czynności realizowanych w ramach usług online, ale również zabezpieczy organy przed błędami ludzkimi, w przypadku, gdyby kwalifikowana pieczęć elektroniczna organu mogła być składana przez osobę reprezentującą ten organ. Mając na uwadze skutki prawne kwalifikowanej pieczęci elektronicznej i potencjalnych trudności w zapanowaniu nad użyciem takiej pieczęci, w przypadku gdyby dysponował nią wskazany pracownik organu lub więcej osób, wskazanie na użycie pieczęci elektronicznej w procesie realizowanym automatycznie jest rozwiązaniem optymalnym i wychodzącym naprzeciw wytycznym określonym w motywie 65 rozporządzenia [rozporządzenia eIDAS, przyp. K.S.]" (zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 92).

Analizując omawianą inicjatywę normatywną, trzeba zwrócić uwagę, że na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego użycie pieczęci elektronicznej zamiast podpisu elektronicznego nie zawsze jest prawnie dopuszczalne w świetle regulacji kodeksowej (Sibiga, *„Odwrócona cyfryzacja"*…, 2020, s. 962). Z przepisów określających składniki poszczególnych pism sporządzanych w postępowaniu administracyjnym tj. wezwania (art. 54 § 2 k.p.a.), decyzji (art. 107 § 1 pkt. 8 k.p.a.), ugody (art. 117 § 1a pkt. 4 k.p.a.) zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122f § 3 pkt. 7 k.p.a., art. 124 § 1 k.p.a.), postanowienia (art. 124 § 1 k.p.a.) *explicite* wynika, że jednym z obligatoryjnych elementów tych aktów jest podpis osoby upoważnionej. W powyższym zakresie opatrzenie dokumentów pieczęcią elektroniczną, zamiast podpisem elektronicznym nie będzie możliwe. Zachodzi tu zatem pewnego rodzaju niekonsekwencja pomiędzy ogólnymi rozwiązaniami dotyczącymi uwierzytelniania pism przyjętymi w art. 14 § 1b k.p.a. i wspomnianymi wyżej

uregulowaniami dotyczącymi składników poszczególnych dokumentów[180]. Sumując powyższe uwagi, zasadne wydaje się przyjęcie, że przepis art. 14 § 1b k.p.a. stwarza jedynie potencjalną podstawę do jego zastosowania w określonych sytuacjach prawnych, jednak faktyczna możliwość skorzystania z tego rozwiązania jest zawsze uzależniona od przepisu szczególnego dotyczącego konkretnego dokumentu (nie tylko przepisu Kodeksu, ale również innej regulacji prawa administracyjnego dotyczącej danego dokumentu)[181].

Na marginesie omawianej regulacji nie można nie zauważyć, że wyeliminowano z niej całkowicie czynnik ludzki (inaczej niż w przypadku art. 39^3§ 2 k.p.a. – przepis ten wyraźnie stanowi o sporządzeniu pisma przez osobę, jedynie przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, nie eliminując z tego procesu całkowicie czynnika ludzkiego), na co wskazuje termin „automatycznie generowane pisma". Według M. Wilbrandt-Gotowicz termin ten oznacza „szczególną, kwalifikowaną formę pisma utrwalonego w postaci elektronicznej (zgodnie z zasadą pisemności), które powstaje bez bezpośredniego udziału lub przy minimalnym udziale człowieka w procesie tworzenia treści danego dokumentu i która jest wynikiem działania zintegrowanego systemu informatycznego pobierającego oraz odpowiednio przetwarzającego dane, w szczególności na podstawie danych zawartych w zasobach publicznych, rejestrach lub przekazanych przez wnioskodawcę" (Wilbrandt-Gotowicz, 2023, s. 141). Treść takiego automatycznie generowanego pisma nie jest bezpośrednio tworzona przez człowieka, lecz przez system informatyczny, korzystający z odpowiednich zasobów danych, szablonów pism oraz algorytmów określających treść pisma w oparciu o dane, brane pod uwagę w danej sprawie (Wilbrandt-Gotowicz, 2023, s. 141).

Z kolei, jak wskazuje J. Dobkowski, istotą tego stwierdzenia jest raczej uwspółcześnienie tradycyjnych instytucji i rozwiązań w postępowaniu administracyjnym, dążenie do swoistej „dematerializacji stosunku" pomiędzy administracją publiczną a obywatelami, aniżeli kreowanie całkowicie nowych instytucji

[180] Analogicznie problem ten prezentuje na gruncie postępowania podatkowego. Zob. Masternak, 2022, s. 176.

[181] Na przykład art. 62a ust. 2 pkt. 2 ustawy – Prawo budowlane. Należy też podzielić pogląd G. Sibigi, że „kompetencje do wydawania automatycznych decyzji powinny znajdować się w przepisach prawa materialnego, w których prawodawca ustali, czy dana sprawa indywidualna kwalifikuje się do zastosowania tych mechanizmów. Natomiast w k.p.a. powinniśmy odnaleźć wspólne dla wszystkich decyzji automatycznych rozwiązania proceduralne dotyczące: elementów automatycznych aktów administracyjnych (w tym uzasadniania wraz z informacją dla strony o zastosowaniu systemu automatyzacji) i innych pism organu, wymagań wobec programu (algorytmu) w aspekcie jego użycia w postępowaniu, a także sposobu wydawania i doręczania pism automatycznie wytworzonych". Szerzej na ten temat: Sibiga, 2019, s. 245.

procesowych, takich jak w pełni zautomatyzowane rozstrzygnięcia (Dobkowski, 2022, s. 37 i n., cyt. za: G. Sibiga, 2023, s. 3), w których tzw. „mądre maszyny" będą wyręczać człowieka w czynnościach procesowych (Dobkowski, 2022, s. 37 i n.). Przy takim rozumieniu art. 14 § 1b k.p.a. nie stanowiłby *novum* w postępowaniu administracyjnym, lecz jedynie potwierdzenie dopuszczalności wykorzystania systemów informatycznych do sporządzania pism (Sibiga, 2023, s. 3). Wydaje się zatem, że przywołany pogląd w większym stopniu odpowiada charakterystyce art. 39^3 § 2 k.p.a., który odwołuje się do tworzenia pism z wykorzystaniem systemów informatycznych, jednak wciąż proces ten odbywa się przy udziale człowieka. Z kolei art. 14 § 1b k.p.a. dotyczy zdecydowanie bardziej zaawansowanego rozwiązania. Jego istotą jest „możliwość zastosowania zastępujących człowieka (lub grupę ludzi) rozwiązań informatycznych (algorytmów) automatyzujących działalność orzeczniczą organu administracji publicznej i wszelkie inne jego czynności służące załatwieniu indywidualnej sprawy. Świadczy o tym zarówno treść przepisu, jak i cel regulacji" (Sibiga, 2023, s. 3). Literalna interpretacja tego przepisu wskazuje, że zautomatyzowany tryb dotyczyć może wszystkich czynności dokonywanych w toku postępowania administracyjnego. Jednak w tym przypadku nie należy opierać się wyłącznie na jego literalnym brzmieniu, lecz na rzeczywistej intencji ustawodawcy, która wynika najprawdopodobniej z celów, jakie przepis ten ma realizować. W istocie załatwianie spraw indywidualnych w procesie automatycznego generowania pism jest sprzeczne z dyrektywami postępowania administracyjnego oraz tymi przepisami administracyjnego prawa materialnego i procesowego, z których wynika powinność złożenia podpisu pod dokumentem osoby, która go sporządziła. Zatem przepis ten nie znajdzie zastosowania we wszystkich stanach faktyczno-prawnych, co wynika zarówno z charakteru niektórych czynności jak i z ich specyficznych wymogów prawnych. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w doktrynie. Jak podkreśliła B. Adamiak, „dopuszczalność załatwienia sprawy indywidulanej przy wykorzystaniu pism generowanych automatycznie nie daje podstawy do odchodzenia od zasady ogólnej czynnego udziału strony w ustaleniu stanu faktycznego, którego ustalenie w trybie procesowym daje podstawy do autorytatywnej konkretyzacji przepisu prawa materialnego i wyprowadzenia następstw prawnych" (Adamiak, komentarz do art. 14…, 2024, teza 7). Podobny pogląd wyraziła M. Wilbrandt-Gotowicz, według której: „dopuszczenie możliwości wydawania automatycznych aktów administracyjnych bez istnienia szczególnych regulacji, które uwzględniałyby ich automatyczny charakter, stwarzałoby poważne zagrożenie

naruszenia praw procesowych wynikających z przepisów Konstytucji RP oraz ogólnych przepisów postępowania administracyjnego, takich jak zasada uwzględniania interesu publicznego i słusznego interesu strony, zasada przekonywania, budowania zaufania do organów władzy publicznej, zasada legalizmu, zasada dwuinstancyjności, zasada prawdy obiektywnej oraz aktywnego udziału strony w postępowaniu. To zagrożenie jest szczególnie wyraźne w odniesieniu do spraw, które są rozstrzygane na podstawie decyzji administracyjnej" (Wilbrandt-Gotowicz, 2023, s. 153).

W świetle powyższej analizy nasuwa się wniosek, że brzmienie art. 14 § 1b k.p.a. może być postrzegane jako niefortunny i prawdopodobnie niezamierzony zabieg legislacyjny, który budzi wątpliwości interpretacyjne oraz praktyczne trudności w jego stosowaniu. Dowodem na to może być fakt, że w uzasadnieniu, projektodawcy zasygnalizowali jedynie, że dokonana zmiana umożliwi „automatyczne wydawanie zaświadczeń i potwierdzeń czynności realizowanych w ramach usług online" (uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych, IX kadencja, druk sejm. nr 239, s. 90). Niestety nie pokryło się to z rzeczywistą treścią analizowanego przepisu prawnego. Literalne brzmienie art. 14 § 1b k.p.a. nie daje podstaw do przyjęcia, że jego zastosowanie zostało ograniczone wyłącznie do kategorii czynności faktycznych określonej w uzasadnieniu (Kmieciak, Wegner, komentarz do art. 14…, 2023, teza 5). W związku z wątpliwościami, które towarzyszą interpretacji art. 14 § 1b k.p.a. rekomenduje się, aby przy określaniu granic dopuszczalności stosowania pism generowanych automatycznie każdorazowo uwzględniać regulację szczególną. Konkludując, należy odnieść się do dwóch kwestii. Po pierwsze, warto przywołać słuszną uwagę M. Kamińskiego. Autor ten, dokonując częściowej egzegezy przepisu ten art. 14 §1b k.p.a., trafnie stwierdził, że nie może być on uznany za wystarczającą podstawę prawną do traktowania załatwiania spraw przy wykorzystaniu automatycznie generowanych pism jako formy wydawania w pełni zautomatyzowanych aktów administracyjnych. Regulacja ta może jedynie stanowić punkt wyjścia do ograniczonej automatyzacji procesów decyzyjnych, rozumianej jako swoiste wsparcie wybranych etapów postępowania administracyjnego przez narzędzia teleinformatyczne (Kamiński, *Akt*…, 2023, s. 300-301). W szczególności, na podstawie wyraźnych przepisów szczególnych, za dopuszczalne uznać można powierzenie określonym systemom informatycznym samodzielnego wykonywania niektórych czynności technicznych, takich jak ustalanie elementów stanu faktycznego, porządkowanie materiału

dowodowego czy przygotowywanie projektów rozstrzygnięć (jednak przy zachowaniu decyzyjnej roli organu administracji publicznej)

Po drugie, *de lege ferenda*, przekonujące wydaje się w tym zakresie niemieckie podejście, w którym ustawodawca w § 35 *VwVfG* (*Verwaltungsverfahrensgesetz* z 25.05.1976 r., BGBl. I Nr 236/2024) przesądził, które decyzje mogą podlegać automatyzacji (Gontarz, 2022, rozdz. 4). Akt administracyjny może być w całości generowany przy automatycznie, pod warunkiem, że znajduje to podstawę w obowiązujących przepisach, a rozstrzygnięcie nie wymaga zastosowania uznania administracyjnego ani dokonania swobodnej oceny dowodów (zob. Dobkowski, 2022, s. 37; Gontarz, 2022, rozdz. 4).

W omawianym kontekście nie można też stracić z pola widzenia ochrony, którą daje art. 22 RODO (Dz. U. UE. L. 119, s. 1-88), a która dotyczy prawa jednostki do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne, chyba że ustawa stanowi inaczej (Wilbrandt-Gotowicz, 2021, s. 440, cyt. za: Dobkowski, 2022, s. 37).

Automatyzacja czynności w postępowaniu administracyjnym jest nieuchronna, ważne jednak, aby wyznaczyć granice jej dopuszczalności. Generowanie pism w postępowaniu automatycznie, bez konieczności późniejszej weryfikacji człowieka, jest możliwe i zasadne. Jednak automatyczne generowanie aktów administracyjnych zawsze będzie wymagać chociaż ograniczonego udziału pracownika, którego rola sprowadza się do weryfikacji poprawności uzyskanego rozstrzygnięcia, a w skrajnym przypadku ma charakter jedynie „rytualny" i polega wyłącznie na opatrzeniu tego rozstrzygnięcia podpisem (Sibiga, 2019, s. 39, cyt. za: Gontarz, 2022, rozdz. 4); pełna automatyzacja jest w tym przypadku niemożliwa (przynajmniej w świetle aktualnego brzmienia Kodeksu). Technologie informatyczne oparte na modelach i systemach[182] sztucznej

[182] „System AI" zgodnie z art. 3 pkt 1 Aktu w sprawie sztucznej inteligencji, cyt. dalej jako: „AIA" „oznacza system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne". Natomiast model AI ogólnego przeznaczenia zgodnie z definicją przyjętą w art. 3 pkt 63 AIA: „oznacza model AI, w tym model AI trenowany dużą ilością danych z wykorzystaniem nadzoru własnego na dużą skalę, który wykazuje znaczną ogólność i jest w stanie kompetentnie wykonywać szeroki zakres różnych zadań, niezależnie od sposobu, w jaki model ten jest wprowadzany do obrotu, i który można zintegrować z różnymi systemami lub aplikacjami niższego szczebla - z wyłączeniem modeli AI, które są wykorzystywane na potrzeby działań w zakresie badań, rozwoju i tworzenia prototypów przed wprowadzeniem ich do obrotu". Na temat tych cech system AI zob. m.in. sekcja Adaptiveness w: Komisja Europejska, ANNEX to the Communication to the Commission Approval of the content of the draft Communication from the Commission - Commission

inteligencji w aktualnym stanie rozwoju nie są w stanie – z wielu różnych względów, które wykraczają tematycznie poza problematykę rozprawy – w należyty sposób „załatwiać" wszystkich spraw indywidualnych[183] z uwagi na ich specyficzne cechy, jakimi są w przypadkach systemów AI m.in. ich adaptacyjny charakter, zdolność do samouczenia się, a zwłaszcza – w ocenie autorki – możliwość modyfikowania zachowań w sposób trudny do przewidzenia na etapie certyfikacji dokonywanej zgodnie przepisami Aktu w sprawie sztucznej inteligencji[184]. Wprawdzie ten akt unijny wprowadza szereg mechanizmów (w tym nadzorcze) mające doprowadzić do eliminacji takiego ryzyka (np. klauzulę ochronną w art. 82 Aktu), jednak dopiero przyszłość pokaże, czy i na ile „mądra maszyna" (nawiązując do użytego wcześniej określenia J. Dobkowskiego) „poradzi" sobie z załatwianiem spraw administracyjnych.

Nie sposób nie wspomnieć przy okazji omawianej problematyki, że w tradycyjnym ujęciu (doktrynalnym i normatywnym) istota każdej kompetencji publicznoprawnej związana jest z substratem osobowym (działającym jako organ administracji publicznej lub z jego upoważnienia) (Kamiński, 2024, s. 247). Szczególnie problematyczne pozostaje zatem normatywne określenie podmiotu właściwego do wydawania aktów administracyjnych tworzonych przez systemy pozaosobowe (apersonalne) (Kamiński, 2024, s. 247). Taki stan rzeczy niewątpliwie podważa klasyczny model, w którym wykonywanie władztwa administracyjnego przypisywany może być tylko ludziom, a nie maszynom (Pasquale, 2019, s. 5, cyt. za: Kamiński, *Podmiot*…, 2024, s. 247).

Rozważania dotyczące załatwiania spraw z wykorzystaniem pism generowanych automatycznie, o których mowa w art. 14 § 1b k.p.a., warto uzupełnić krótką analizą regulacji zawartej w art. 14 § 1c. Przepis ten, wprowadzony do Kodeksu postępowania

Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application? (dostęp: 4.09.2025 r.); OECD, Explanatory Memorandum on the Updated OECD Definition of an AI System, „OECD Artificial Intelligence Papers" March 2024 No. 8, https://www.oecd.org/en/publications/explanatory-memorandum-on-the-updated-oecd-definition-of-an-ai-system_623da898-en.html (dostęp: 4.09.2025 r.); Bajwa, Munir, Nori, Williams, 2021, s. 189; Almada, Peti, 2025, s. 86.

[183] Pomimo niewątpliwych zalet technologii systemów ADM (*automated decision-making systems* lub też *algorithmic decision making*) mogą one nieść za sobą również negatywne konsekwencje. Autor podaje przykład, w których masowo podejmowane automatyczne decyzje rodziły niesprawiedliwość, a w konsekwencji system ADM był wycofywany. „W Wielkiej Brytanii narzędzie filtrujące wnioski o wizę do Wielkiej Brytanii, które po interwencji grup chroniących prawa imigrantów zostało wycofane z użytku z uwagi na promowanie osób o białej karnacji". Szerzej na ten temat: Gontarz, 2022, rozdz. 4.

[184] Na temat cech systemu AI zob. m.in. J. Rzymowski, *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji*, PPP 2024/11, LEX/el (dostęp: 4.09.2025 r.); Lubasz, 2025, el/LEX, Rozdział I. Godna zaufania sztuczna inteligencja.

administracyjnego w ramach tej samej nowelizacji, która weszła w życie 5.10.2021r. [ustawa z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. poz. 2320)], stanowi integralny element omawianej problematyki, nadając jej szerszy kontekst normatywny. Zgodnie z art. 14 § 1c k.p.a., sprawy mogą być załatwiane za pomocą usług online udostępnionych przez organy administracji publicznej po uprzednim uwierzytelnieniu strony postępowania lub innego uczestnika postępowania w sposób określony w art. 20a ust. 1 lub 2 ustawy o informatyzacji. Analogiczną regulację przewidziano w znowelizowanym art. 126 § 3 o.p. [art. 126 ustawy – Ordynacja Podatkowa został zmieniony z dniem 5.10.2021 r. przez art. 84 pkt 20 ustawy z 18.10.2020 r. (Dz.U. nr 2320)].

Należy zwrócić uwagę, że obydwa przepisy, tj. § 1b i 1c art. 14 k.p.a. mimo że występują kolejno po sobie, nie dotyczą równoważnych „sposobów załatwiania spraw" (Wilbrandt-Gotowicz, 2023, s. 145). Istota i zakres stosowania technik informatycznych są w nich również odmienne. Załatwianie spraw przy pomocy usług *online* odnosi się głównie do sposobu komunikacji pomiędzy organem a uczestnikiem postępowania. Przykładem praktycznego zastosowania tego przepisu są publiczne e-usługi udostępniane za pośrednictwem rządowych serwisów np. e-Urząd Skarbowy, PUE ZUS, mObywatel. Dostęp do nich następuje po uprzednim uwierzytelnieniu strony lub uczestnika postępowania w systemie informatycznym w sposób określony w art. 20a ust. 1 lub 2 u.i.d.p. Przepis ten wprowadza dwa alternatywne sposoby uwierzytelniania użytkownika w systemie informatycznym:

Po pierwsze, przy użyciu środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, cyt. dalej jako: u.u.z.i., bądź środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej lub danych weryfikowanych za pomocą kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego. Przechodząc do zdefiniowania pierwszego z wyżej przywołanych pojęć, tj. „środków identyfikacji elektronicznej wydanych w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej". W pierwszym rzędzie odnieść należy się do terminu identyfikacja elektroniczna, który znajduje swoje źródło w rozporządzeniu eIDAS (Szelągowska, komentarz do art. 18…, 2023, teza 4). W rozumieniu art. 3 pkt 1 tego aktu unijnego, identyfikacja elektroniczna oznacza proces używania danych w postaci elektronicznej

identyfikujących osobę, unikalnie reprezentujących osobę fizyczną lub prawną, lub osobę fizyczną reprezentującą osobę prawną. Natomiast przez środek identyfikacji elektronicznej rozumie się jednostkę, w której znajdują się dane pozwalające na identyfikację danego podmiotu w przestrzeni cyfrowej. Rozporządzenie eIDAS definiuje ten środek jako materialną lub niematerialną jednostkę zawierającą dane identyfikujące osobę i używaną do celów uwierzytelniania dla usługi online (art. 3 pkt 2 eIDAS). System, w ramach którego wydaje się środki identyfikacji elektronicznej osobom fizycznym lub prawnym, lub osobom fizycznym reprezentującym osoby prawne nazywany jest systemem identyfikacji elektronicznej i w ten sposób został także zdefiniowany w art. 3 pkt 4 rozporządzenia eIDAS (Szelągowska, komentarz do art. 18…, 2023, teza 4). Uszczegółowiając dalszą część terminu użytego w art. 20a ust. 1 pkt 1 u.i.d.p. należy stwierdzić, że „węzłem krajowej identyfikacji elektronicznej" jest rozwiązanie organizacyjno-techniczne umożliwiające uwierzytelnianie użytkownika systemu teleinformatycznego, korzystającego z usługi online, z wykorzystaniem środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej przyłączonym do tego węzła bezpośrednio albo za pośrednictwem węzła transgranicznego (art. 21a ust. 2 u.u.z.i.). Do węzła krajowego przyłączone są systemy identyfikacji elektronicznej, w których wydawane są środki identyfikacji elektronicznej oraz systemy teleinformatyczne, w których udostępniane są usługi online – a zatem te systemy, które w celu uwierzytelniania użytkowników korzystają z informacji pochodzących z systemów identyfikacji elektronicznej. W ustawie o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej przyjęto model federacyjny w zakresie identyfikacji elektronicznej (Skóra, komentarz do art. 21a…, 2024, teza 3). Konstrukcja ta zakłada, że środki identyfikacji elektronicznej mogą być udostępniane zarówno przez podmioty publiczne, jak i przez podmioty prywatne, pod warunkiem spełnienia wymagań określonych m.in. w rozporządzeniu eIDAS oraz u.u.z.i. (Skóra, komentarz do art. 21a…, 2024, teza 3). Rozwiązanie to cechuje się istotną zaletą systemową, bowiem włączenie do krajowego węzła identyfikacji nowych dostawców akredytowanych systemów identyfikacji elektronicznej, w ramach których wydawane są środki identyfikacji elektronicznej, nie rodzi konieczności każdorazowego dostosowania infrastruktury po stronie dostawców usług online (Skóra, komentarz do art. 21a…, 2024, teza 3). Innymi słowy, mechanizm federacyjny gwarantuje neutralność oraz ciągłość funkcjonowania usług cyfrowych wobec rozszerzania katalogu podmiotów uprawnionych do wydawania środków identyfikacji.

Drugim w kolejności jest środek identyfikacji elektronicznej wydany w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej (art. 20a ust. 1 pkt 2 u.i.d.p.). System identyfikacji elektronicznej kwalifikuje się do notyfikowania, jeżeli spełnione zostaną warunki, o których mowa w art. 7 rozporządzenia eIDAS. Sam przebieg procesu notyfikacji reguluje art. 9 rozporządzenia eIDAS. Istotne znaczenie ma także treść art. 12 ust. 1 rozporządzenia eIDAS, z którego wynika obowiązek interoperacyjności krajowych systemów identyfikacji elektronicznej. W praktyce oznacza to, że notyfikowane schematy identyfikacji elektronicznej są integrowane z tzw. węzłami krajowymi (eIDAS Nodes), które pośredniczą pomiędzy systemami poszczególnych państw członkowskich. Z perspektywy użytkownika konstrukcja ta zapewnia, że w sytuacji korzystania z usługi publicznej w innym państwie członkowskim proces uwierzytelnienia odbywa się poprzez wymianę danych identyfikacyjnych między właściwymi węzłami krajowymi, zgodnie z wspomnianą wcześniej zasadą interoperacyjności wynikającą z art. 12 ust. 1 rozporządzenia eIDAS oraz aktów wykonawczych Komisji. Szczegółowe warunki proceduralne w zakresie współdziałania systemów identyfikacji elektronicznej pomiędzy państwami członkowskimi zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2025/1568 (rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2025/1568 z 29.07.2025 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustaleń proceduralnych dotyczących wzajemnych ocen systemów identyfikacji elektronicznej i współpracy w zakresie organizacji takich przeglądów w ramach grupy współpracy oraz uchylające decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2015/296, Dz. U. UE. L. 1568, s. 1-16).

Drugim sposobem uwierzytelniania użytkownika w systemie informatycznym jest możliwość zastosowania innych technologii (o ile podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemu teleinformatycznego umożliwi użytkownikowi takie uwierzytelnienie) (por. art. 20a ust. 2 u.i.d.p.).

W ścisłym związku normatywnym z art. 14 § 1c k.p.a. pozostaje art. 3a ustawy o aplikacji mObywatel, który stanowi, że: „dokumenty składane w ramach usług online, […], opatruje się zaawansowaną pieczęcią elektroniczną ministra właściwego do spraw informatyzacji, po uwierzytelnieniu użytkownika aplikacji mObywatel z wykorzystaniem certyfikatu podstawowego […]”. Powyższe sprowadza się do stwierdzenia, że identyfikacja i autoryzacja użytkownika aplikacji mObywatel, korzystającego z usług online, odbywa się przy użyciu certyfikatu podstawowego, o

którym mowa w art. 2 pkt 2 tej ustawy. Przepis art. 3a u.a.mO. reguluje techniczny i prawny mechanizm autoryzacji dokumentów elektronicznych w ramach usług online dostępnych w aplikacji mObywatel. Stanowi on, że dokumenty składane przez użytkownika powinny być opatrywane zaawansowaną pieczęcią elektroniczną ministra cyfryzacji, przy czym samo uwierzytelnienie użytkownika odbywa się za pomocą certyfikatu podstawowego „przypisanego" do jego tożsamości cyfrowej. Certyfikatowi podstawowemu przypisuje się zasadnicze znaczenie na gruncie ustawy o aplikacji mObywatel. Jest to element systemu identyfikacji elektronicznej, wydawany wyłącznie po uprzednim, zgodnym z art. 10 ust. 2 u.a.mO potwierdzeniu tożsamości użytkownika (Kwiatek, 2025, teza 3). Certyfikat podstawowy obejmuje najszerszy zakres danych identyfikacyjnych (Kwiatek, 2025, teza 3).

Podsumowując rozważania dotyczące sygnatur elektronicznych, przede wszystkim należy wskazać, że podpis elektroniczny oraz kwalifikowana pieczęć elektroniczna odgrywają istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, dokumenty opatrzone kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną jednoznacznie potwierdzają, że pochodzą od wskazanego podmiotu publicznego. Informacja ta jest widoczna dla adresata dokumentu i łatwa do zweryfikowania. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do dokumentów opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, gdyż możliwa jest jednoznaczna weryfikacja danej osoby fizycznej. Trudność może w tym przypadku stanowić wyłącznie potwierdzenie, czy osoba ta reprezentuje dany podmiot publiczny. Po drugie, zastosowanie pieczęci elektronicznej umożliwia zmianę sposobu postępowania z dokumentami tak, by całe postępowanie było prowadzone w systemie teleinformatycznym, pozwalającym na uwierzytelnienie pracowników organów administracji publicznej. W przypadku konieczności wygenerowania pisma jest ono tworzone automatycznie i opatrywane pieczęcią. Proces ten wspomagają systemy klasy EZD, które realizują sprawy i czynności związane z procedurą administracyjną w swoich strukturach danych i w oparciu o mechanizmy uwierzytelniania pracowników organu administracji[185]. Dokumenty tworzone są w

[185] EZD RP powstał w ramach projektu informatycznego pn. „EZD RP – elektroniczne zarządzanie dokumentacją w administracji publicznej", zrealizowanego przez NASK – Państwowy Instytut Badawczy w partnerstwie z Wojewodą Podlaskim. Jest wdrażany w środowiskach produkcyjnych kolejnych jednostek administracji publicznej i usprawnia ich funkcjonowanie poprzez udostępnienie nowoczesnych i uniwersalnych rozwiązań cyfrowych *back office* w obszarze elektronicznego zarządzania dokumentacją. Co ważne, umożliwia kompleksowe załatwianie i rozstrzyganie spraw w postaci elektronicznej oraz

oparciu o ustalony format danych, zawierający dane osoby, która zleca wygenerowanie dokumentu. Opatrzenie kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną następuje automatycznie (Tabor, 2023, s. 5). Oznacza to, że nie trzeba wykonywać już żadnych czynności, ponieważ system pieczęci elektronicznej jest zintegrowany bezpośrednio z systemem EZD. Wszystkie czynności prowadzące do powstania dokumentu w EZD są rejestrowane i dowodowo zabezpieczane w tym systemie (Tabor, 2023, s. 5).

6.4.1.4. Elektroniczny znacznik czasu

Kolejną usługą zaufania, stanowiącą narzędzie zabezpieczające elektroniczny dokument urzędowy jest elektroniczny znacznik czasu. Przez „znakowanie czasem" rozumie się usługę polegającą na dołączaniu do danych w postaci elektronicznej logicznie powiązanych z danymi opatrzonymi podpisem lub pieczęcią, oznaczenia czasu – w chwili wykonania tej usługi oraz poświadczenia elektronicznego tak powstałych danych[186]. Pojęcie elektronicznego znacznika czasu zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 33 rozporządzenia eIDAS, zgodnie z treścią którego: „są to dane w postaci elektronicznej, które wiążą inne dane w postaci elektronicznej z określonym czasem, stanowiąc dowód na to, że te inne dane istniały w danym czasie". Szczególną formą jest kwalifikowany elektroniczny znacznik czasu, który korzysta z domniemania integralności i czasu jego złożenia (Tabor, 2023, s. 5), wywołuje on skutki prawne daty pewnej w rozumieniu art. 81 k.c. (Ciorgoń-Urbańska, 2024, teza 4). Znakowanie czasem zdecydowanie zwiększa bezpieczeństwo elektronicznego dokumentu urzędowego, stąd w ocenie autorki powinno być obligatoryjne. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wyposażenie dokumentu w znacznik znacznie upraszcza proces przeprowadzenia dowodu integralności dokumentu oraz ważności podpisów i pieczęci elektronicznych (Tabor, 2023, s. 5).

Bardziej zaawansowaną techniką znakowania czasem jest konserwacja podpisu elektronicznego oraz pieczęci elektronicznej, która pozwala ustalić, że kwalifikowany certyfikat był ważny w momencie podpisania dokumentu elektronicznego. Podczas konserwacji elektronicznej pieczęci lub podpisu następuje cykliczne i automatyczne dodawanie znaczników czasu do dokumentów, w ściśle określonych odstępach. W ten

wspiera prowadzenie spraw w postaci papierowej. Zob. https://www.gov.pl/web/ezd-rp/o-ezd-rp (dostęp: 9.08.2025 r.).

[186] Poświadczenie odbywa się przez podmiot świadczący tę usługę, wpisaną do rejestru kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne. Szerzej na ten temat: Ciorgoń-Urbańska, 2024, teza 3.

sposób znacznie łatwiej jest prowadzić elektroniczne archiwa dokumentów, których ważność nie będzie mogła być podważona (zob. https://eurocert.pl/czym-jest-konserwacja-podpisu-kwalifikowanego/, 2025). Warto też wskazać, że konserwacja zapewnia wyższe standardy szyfrowania chroniące podpis lub pieczęć przed deszyfracją oraz naruszeniem integralności danych w plikach. Konserwacja zabezpiecza informację pozwalające wykazać, że podpis został złożony w okresie ważności kwalifikowanego certyfikatu, dostarcza także dowody potwierdzające tę ważność (Tabor, 2023, s. 5).

6.4.1.5. Zabezpieczenia przewidziane w aplikacji mObywatel

Stosunkowo nowy katalog zabezpieczeń elektronicznych dokumentów urzędowych wprowadza aplikacja mObywatel, w której udostępniane są dokumenty mobilne w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.a.mO. (por. Kwiatek, A. Skóra, komentarz do art. 2…, 2025, teza 8). Należą do nich m.in. dokumenty potwierdzające tożsamość (mDowód), uprawnienia (np. mPrawo Jazdy), w tym legitymacje zawodowe (np. mLegitymacja adwokacka, mLegitymacja radcy prawnego). W literaturze (Nodżak, *Aplikacja*…, 2024, teza 3.2; tak również: Ciorgoń-Urbańska, 2025, teza 2) wskazuje się na trójpodział sposobów weryfikacji dokumentów w aplikacji mObywatel: wizualny, funkcjonalny i kryptograficzny. Analiza przyjętych rozwiązań pozwala jednak postawić tezę, że rozróżnienie pomiędzy trybem funkcjonalnym a kryptograficznym ma raczej opisowy charakter, gdyż oba opierają się na tym samym mechanizmie technologicznym, tj. wykorzystaniu kodu QR oraz kryptograficznej walidacji danych w aplikacji mObywatel. W tym ujęciu uzasadnione wydaje się rozpatrywanie zabezpieczeń w ramach dwóch zasadniczych trybów: wizualnego oraz kryptograficznego.

Ekran prezentacji danych elektronicznych dokumentów urzędowych uwierzytelniają elementy zabezpieczeń wizualnych w postaci (weryfikacja wizualna):

- hologramu stanowiącego wizerunek orła ustalony jak dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, w którym kolory zmieniają się pod wpływem zmiany położenia żyroskopu urządzenia,
- ruchomego elementu graficznego prezentującego biało-czerwoną flagę Rzeczypospolitej Polskiej;
- gilosza umieszczonego jako tło dokumentu, w którym kolory zmieniają się pod wpływem zmiany położenia żyroskopu urządzenia;

– zegara mierzącego aktualny czas liczony w godzinach, minutach i sekundach, zmieniający się dynamicznie wraz z upływem czasu (zob. Szelągowska, 2025, s. 293-294).

Drugim trybem jest weryfikacja kryptograficzna, realizowana poprzez usługi dostępne w aplikacji mObywatel: „Potwierdź swoje dane" oraz „usługi mWeryfikator", które pozostają ze sobą w korelacji. Pierwsza z nich umożliwia użytkownikowi uwierzytelnienie się i przekazanie zweryfikowanego zestawu danych, druga natomiast pozwala podmiotowi zewnętrznemu na potwierdzenie autentyczności dokumentu za pomocą kodu QR. Oba rozwiązania opierają się na wspólnym mechanizmie kryptograficznej walidacji danych, którego przebieg został szczegółowo uregulowany w Regulaminie korzystania z aplikacji mObywatel 2.0 (*Regulamin*…, 2025).

Sam dostęp do dokumentów w aplikacji mObywatel (logowanie do aplikacji) został wyposażony w wielopłaszczyznowy system zabezpieczeń. Obejmuje on m.in. szyfrowanie danych (w specjalnym szyfrowanym kontenerze), certyfikaty bezpieczeństwa nadawane podczas aktywacji aplikacji, logowanie z wykorzystaniem hasła, numeru PIN lub biometrii, a także mechanizm dwuetapowej weryfikacji tożsamości przewidziany w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z 12.07.2023 r. (Dz. U. z 2023, poz. 1339; zob. A. Nodżak, 2025, teza 3.1). Przyjęte rozwiązania techniczne należy ocenić pozytywnie nie tylko ze względu na ich zgodność z europejskimi standardami bezpieczeństwa cyfrowego, ale także ze względu na akceptację społeczną[187].

Podsumowując tę część rozważań należy przyjąć, że właściwe scharakteryzowanie dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej wymaga z jednej strony analizy tego pojęcia od strony technicznej, zaś z drugiej – zbadania prawnoproceduralnych aspektów tego zagadnienia wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, ale nie tylko. Obie płaszczyzny są równie istotne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania, skuteczności i zgodności elektronicznego dokumentu urzędowego z obowiązującymi przepisami prawa.

[187] Badania wskazują, że większość użytkowników czuje się bezpiecznie korzystając z aplikacji mObywatel (57,4%), a 14,8% deklaruje zdecydowane poczucie bezpieczeństwa; jedynie 7,4% wyraża obawy, przy czym nikt nie wskazał na zdecydowany brak zaufania. Szerzej na ten temat: Majewicz, Włodyka, 2025, s. 770-771.

6.5. Status prawny reprodukcji dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej oraz jego uwierzytelnianie. Konwersja dokumentu urzędowego z postaci papierowej do postaci elektronicznej

Wnioski przedstawione w Rozdziale 5, odnoszące się do odpisów, wyciągów oraz kopii dokumentów urzędowych, znajdują co do zasady zastosowanie również do ich elektronicznych odpowiedników, z zastrzeżeniem pewnych odrębności, które stanowią przedmiot niniejszego podrozdziału.

Choć konstrukcja papierowej i elektronicznej postaci dokumentu urzędowego pełni zbliżone funkcje (takie jak np. przekazywanie informacji, dokumentowanie czy archiwizowanie danych), to jednak w rzeczywistości obie te formy różnią się dość istotnie. Z tego względu do dokumentu w postaci elektronicznej nie można w pełni stosować rozwiązań dotyczących reprodukcji przyjętych dla dokumentu papierowego (Kwiatek, 2020, s. 126).

Normatywna definicja kopii dokumentu elektronicznego została zawarta w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, cyt. dalej jako „r.s.d.d." (Dz. U. z 2018 r. poz. 180). Zgodnie z § 2 pkt 5 tego aktu normatywnego, kopia dokumentu elektronicznego to „każde, niezależnie od sposobu utrwalenia, powielenie całości treści dokumentu elektronicznego niezapewniające integralności (niezmienności) z pierwowzorem". Uwagę zwraca zastosowanie w tej definicji słowa „pierwowzór", gdyż zdecydowanie bardziej powszechnym jest termin „oryginał" (użyty m.in. w art. 76a k.p.a.). W istocie, oba te pojęcia pomimo różnic semantycznych, w obrocie prawnym realizują te same funkcje i cele.

Odwzorowania dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej mogą być zasadniczo tworzone na dwa sposoby. Pierwsza z nich polega na cyfrowym powieleniu treści dokumentu, co odbywa się poprzez multiplikację oryginalnego zbioru danych lub poprzez wizualizację (np. zrzut lub wycinek ekranu), która nie gwarantuje jednak pełnej integralności względem pierwowzoru, co ma istotne znaczenie w kontekście autentyczności dokumentu (Kwiatek, 2020, s. 126-127). Drugi sposób to reprodukcja papierowa, która sprowadza się do wykonania fizycznej kopii wizualizacji treści dokumentu (konwersja dokumentu z postaci elektronicznej w postać papierową). Sporządzona w ten sposób kopia nie przenosi żadnych właściwości oryginału oprócz

wizualnego odwzorowania. Materiały te, o ile zostaną uwierzytelnione zgodnie z obowiązującymi przepisami stanowią potwierdzoną reprodukcję urzędowego dokumentu elektronicznego równoważną uwierzytelnionym odpisom dokumentów urzędowych, w przeciwnym razie jest to nieuwierzytelniony materiał reprodukcyjny (Kwiatek, 2020, s. 126-127; zob. również: Szostek, Świerczyński, 2009, s. 328).

Dokument urzędowy w postaci elektronicznej zreprodukowany lub zmultiplikowany (tych pojęć autorka będzie używać zamiennie[188]) do momentu jakiejkolwiek ingerencji w zbiór danych znajdujących się w tym dokumencie – jest tym samym dokumentem, czyli dokumentem oryginalnym. Gdyby przyjąć odmienną interpretację, należałoby uznać, że dokument pierwotnie zapisany na jednym nośniku, a następnie przekazany i utrwalony bez zmian, zachowując autentyczność i integralność, staje się dokumentem wtórnym względem oryginału (Szostek, 2012, rozdz. I). Dokument urzędowy w postaci elektronicznej nie jest związany z jednym nośnikiem – może być swobodnie powielany, przesyłany do wielu adresatów i zapisywany w różnych miejscach, a mimo to nie traci cech oryginalności (Szostek, 2012, rozdz. I). Co prawda, jeżeli nie będzie odpowiednio zabezpieczony może zostać zmodyfikowany (por. Kocot, 2004, s. 336), tracąc całkowicie lub w części walory dowodowe. Jednak przy zachowaniu odpowiednich środków ochrony może być on wielokrotnie multiplikowany na różnych nośnikach, pozostając wciąż dokumentem mającym wszelkie cechy oryginalnego dokumentu urzędowego (por. Przetocki, Urbanowicz, Wittlin, 1999, s. 93; Szostek, *Opinia*…, 2025, s. 8). Uwzględniając specyfikę dokumentów urzędowych, zasadne jest przechowywanie ich w centralnym repozytorium, w którym umieszczone zostaną tzw. „oryginały" elektronicznych dokumentów urzędowych, co umożliwia ich wielokrotne i kontrolowane udostępnianie (Niestrój, *Dokument*…, 2025). Jednocześnie należy mieć na względzie zasady bezpieczeństwa i ochrony dokumentów, które wymagają archiwizacji elektronicznych dokumentów urzędowych na różnych nośnikach, w celu zapewnienia ich trwałości i dostępności w razie awarii systemowej lub zagrożeń o charakterze cybernetycznym. Potocznie archiwizację dokumentów elektronicznych nazywa się tworzeniem „kopii zapasowej", jednak z technologicznego punktu widzenia kopia zapasowa dokumentu urzędowego jest równoznaczna z jego oryginałem (Szostek, 2012, rozdz. I).

[188] Reprodukcja to kopia oryginału, odtworzenie czegoś, źródło: https://sjp.pl/reprodukcja, (dostęp: 9.08.2025 r.). Multiplikacja to zwielokrotnianie lub nieograniczone powielanie czegoś, źródło: https://pl.wiktionary.org/wiki/multiplikacja (dostęp: 9.08.2025 r.).

Chcąc ustalić, czy mamy do czynienia z dokumentem oryginalnym czy jego reprodukcją, istotna jest weryfikacja jego warstwy elektronicznej, w tym przede wszystkim podpisu elektronicznego, ale również pozostałych metadanych (Szostek, 2012, rozdz. I). W ich ramach, do dokumentu w postaci elektronicznej przypisywane są unikalne informacje, dotyczące m.in. twórców dokumentu, rozmiaru, daty jego powstania *etc*. (Niestrój, *Dokument*…, 2025, cyt. za: Kardasz, 2020, s. 83). Każde powielenie dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej (o ile tylko będzie zapewniona pełna zgodność z pierwowzorem) funkcjonuje w ogólnym postępowaniu administracyjnym na prawach oryginału. Na uwagę zasługuje jednak jeszcze samo pojęcie „oryginalności", które w kontekście dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej nie może zostać uznane za poprawne. Dla dokumentu w postaci elektronicznej nie będzie miało bowiem znaczenia czy mamy do czynienia z kopią o walorach oryginału (*back-up*), która w praktyce – poza dodatkowymi metadanymi – nie różni się od pierwowzoru, czy też z dokumentem pierwotnym, który w tradycyjnym ujęciu uznawany jest za oryginał. Istotna w tym zakresie pozostaje swoista unikalność urzędowego dokumentu w postaci elektronicznej, która tkwi w jego integralności i autentyczności bez względu na liczbę wykonanych kopii (por. Dahlström, 2019, s. 196). Nie można jednak pominąć faktu – o czym pisze B. Kwiatek – że przy sporządzaniu tzw. „reprodukcji" będącej odwzorowaniem dokumentu w postaci elektronicznej, nie zawsze zostają zachowane standardy zapewniające niezmienność jego treści i formy (zazwyczaj problemy w tym zakresie koncentrują się wokół kwestii związanych z podpisem). W rezultacie reprodukcja nie będzie traktowana na równi z oryginałem. Z tego względu wyłącznie materiały, których treść zapewnia integralność (niezmienność) z pierwowzorem mogą zostać uznane za dokumenty urzędowe w postaci elektronicznej na gruncie procedury administracyjnej (Kwiatek, 2020, s. 134).

Niespotykana dotychczas łatwość reprodukcji sprawia, że posługiwanie się w obrocie prawnym dokumentem urzędowym w postaci elektronicznej jest znacznie prostsze niż w przypadku tradycyjnego odpowiednika. Postać elektroniczna zdecydowanie pełniej realizuje podstawowe zadanie przypisane dokumentom, polegające na zapisie informacji w sposób względnie trwały, tak aby było możliwe jej ujawnienie, odtworzenie, powielenie lub przeniesienie na inny nośnik w stanie niezmienionym (Kocot, 2004, s. 334). Istotny jest też kontekst ochrony danych, gdyż dokument urzędowy w postaci elektronicznej gwarantuje wyższy stopień bezpieczeństwa niż odpowiednik w postaci tradycyjnego dokumentu urzędowego, który

nawet po podpisaniu może zostać zmanipulowany. W przypadku pisma w postaci elektronicznej jest to teoretycznie niemożliwe. Dokumenty elektroniczne są mniej narażone na fizyczne zagrożenia takie jak zniszczenie, zagubienie, zalanie lub spalenie, podczas gdy powódź czy nawet wilgoć są w stanie zniszczyć bezpowrotnie oryginały dokumentów papierowych (Wojsyk, 2009, s. 157-158). Tytułem przykładu należy jedynie podać, że w trakcie powodzi w 1997 r. w znacznym stopniu zalane były pomieszczenia archiwalne Sądu Okręgowego, Sądu Rejonowego dla Wrocławia Fabryczna oraz – w mniejszym stopniu – Urzędu Ochrony Państwa. W efekcie, w zasobie wrocławskiego Oddziału IPN znalazło się 139 metrów bieżących akt popowodziowych zalanych i zawilgoconych oraz zniszczonych (Napora, 2025). Choć brak oficjalnych danych, z pewnością w wyniku powodzi, która dotknęła Polskę w 2024 r. straty w zalanych dokumentach są znacznie mniejsze właśnie ze względu na ich cyfrową archiwizację.

Warto zwrócić uwagę na stwierdzenie M. Dahlströma, który stwierdził, że „wybitną cechą dokumentów jest to, że są one unikalne, a jednocześnie powtarzalne w nieskończoność" (Dahlström, 2019, s. 196). Uzupełniając tę wypowiedź K. Wojsyk podkreśla, że oryginał dokumentu elektronicznego można powielić zachowując pełną identyczność każdej kopii z oryginałem. Co więcej, postać elektroniczna umożliwia łatwe rozproszenie kopii w różnych lokalizacjach geograficznych, a koszty tworzenia kopii elektronicznych są znacznie niższe niż w przypadku dokumentów papierowych (Wojsyk, 2008, s. 157-158). Również dzięki tym cechom dokument urzędowy w postaci elektronicznej ma do zaoferowania znacznie więcej niż dokument tradycyjny w zakresie dostępności, trwałości i efektywności kosztowej, co czyni go szczególnie wartościowym narzędziem w nowoczesnych procesach administrowania.

Oprócz „naturalnych" urzędowych dokumentów w postaci elektronicznej[189], na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego istnieje także możliwość posłużenia się odpisem dokumentu urzędowego, który został utrwalony w postaci elektronicznej (cyfrowe odwzorowanie dokumentu papierowego). Sposobność do tego pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji

[189] Naturalny dokument elektroniczny to dokument będący od początku swojego istnienia zbiorem zapisanym w postaci elektronicznej, możliwym do odczytania wyłącznie za pośrednictwem odpowiednich urządzeń elektronicznych, nieposiadający pierwowzoru w postaci nieelektronicznej (§ 7 pkt. 5 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych).

działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183 ze zm.). Zgodnie z dodanym na mocy tej ustawy art. 76 § 2a k.p.a.: „jeżeli odpis dokumentu został sporządzony na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej, poświadczenia jego zgodności z oryginałem, o którym mowa w § 2, dokonuje się przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego lub podpisu osobistego". Odpisy dokumentów poświadczane elektronicznie sporządzane są w formatach danych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne". Intencja projektodawcy sprowadzała się do tego, aby „dopuścić stosowanie elektronicznych kopii dokumentów papierowych (uwierzytelnionych)" (zob. Wojnarska- Krajewska, VII kadencja, druk sejm. nr 1637, s. 11). Osobami uprawnionymi do poświadczenia są: notariusz albo występujący w sprawie pełnomocnik strony będący adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub doradcą podatkowym. W praktyce, takie poświadczenie polega na przedłożeniu jednej z osób wskazanych w tym przepisie dokumentu urzędowego, którego odpis (stanowiący *de facto* kopię) będzie poświadczany elektronicznie. Z dokumentu takiego sporządza się skan, zapisywany w postaci pliku elektronicznego w jednym z dopuszczalnych formatów danych. Wobec szerokiego katalogu formatów wskazanych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 18 u.i.d.p. zasadne wydaje się jego ograniczenie (w odniesieniu do odpisów) do formatu pdf. Następnie należy poświadczyć dokument opatrując go jedną z wymienionych w art. 76 § 2a k.p.a. sygnatur elektronicznych. Z zastrzeżeniem, że w odniesieniu do notariusza poświadczenie to może zostać dokonane wyłącznie z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, stosownie do wymagania określonego w art. 97 §2 pr. not. Bardziej sformalizowany tryb postępowania w tym zakresie zakłada sporządzenie elektronicznej wersji klauzuli poświadczeniowej, opatrzenie jej podpisem elektronicznym, następnie połączenie w jeden plik pdf ze skanem dokumentu urzędowego i na końcu podpisanie połączonego pliku (Marquardt, komentarz do art. 97…, 2022, teza 3; zob. również: Kwiatek, 2020, s. 368). Oba rozwiązania są prawnie dopuszczalne. W obrocie administracyjnoprawnym funkcjonują też „naturalne" odpisy elektronicznych dokumentów urzędowych, na przykład elektroniczne odpisy aktów stanu cywilnego (zob. https://www.gov.pl/web/gov/odpis-aktu-stanu-cywilnego-informacje-ogolne, 2024).

Niezależnie od zagadnień dotyczących kopii i odpisów elektronicznych dokumentów urzędowych, istotne znaczenie ma również problematyka konwersji, tj. przekształcania ich postaci. Konwersja dokumentu urzędowego może zostać przeprowadzona w dwóch konfiguracjach: z postaci papierowej w postać elektroniczną oraz z postaci elektronicznej w postać papierową.

Pierwszy wariant dotyczy tzw. digitalizacji, czyli konwersji urzędowego dokumentu z papierowej postaci do cyfrowej (elektronicznej), która zazwyczaj sprowadza się do zeskanowania dokumentu. Digitalizacja dokumentu urzędowego przeprowadzona w ten sposób nie prowadzi do powstania nowego dokumentu urzędowego, a jedynie do powstania jego odzwierciedlenia cyfrowego – po dokonaniu należytego uwierzytelnienia (Kwiatek, 2020, s. 136 i cyt. tam literatura, w tym m.in.: Widło, 2010, s. 157-168). Wariant ten przewiduje art. 76 § 2a k.p.a. i został omówiony wcześniej. Należy zauważyć, że konwersja w tym wariancie znalazła jedynie czasowe zastosowanie w instytucji tzw. „przesyłki hybrydowej", funkcjonującej w okresie pandemii koronawirusa w 2020 r. Zgodnie z art. 73 pkt. 48 ustawy z 16.04. 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 695) (obejmującym dodanie po art. 15 zzu, art.15zzu^{1}–15zzu^{10}) do 30.09.2020 r. adresat – o ile wyraził na to zgodę – mógł upoważnić operatora wyznaczonego do odbioru przesyłek poleconych w celu ich przetworzenia i doręczenia w postaci elektronicznej na jego skrzynkę elektroniczną. Intencją takiego rozwiązania było umożliwienie szerokiej grupie podmiotów odbiór korespondencji bez kontaktu bezpośredniego z drugim człowiekiem oraz bez konieczności wychodzenia z domu, co w dobie epidemii było czynnikiem szczególnie istotnym (Skóra, Kardasz, Szelągowska, 2021, s. 361). Zgodnie z art. 15zzu^{1} pkt. 2 „przesyłka hybrydowa" była usługą pocztową polegającą na przyjęciu przesyłki poleconej (przez co należy rozumieć wyłącznie przesyłki listowe będące przesyłkami rejestrowanymi), a następnie jej przemieszczeniu i doręczeniu w postaci dokumentu elektronicznego do adresata bez konieczności składania własnoręcznego podpisu. Wyłączenie ze świadczenia usługi – zgodnie z art. 15zzu^{10} – obejmowało jedynie przesyłki wysyłane „do" oraz przesyłki wysyłane „przez" sądy i trybunały, prokuraturę i inne organy ścigania oraz komornika sądowego. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich poważne zastrzeżenia budził zbyt wąski katalog przesyłek wyłączonych z doręczeń hybrydowych. W jego ocenie wyłączeniem należało objąć także przesyłki wysyłane „do" oraz wysyłane „przez" organy administracji skarbowej oraz organy

prowadzące egzekucję administracyjną. Zupełnie niezrozumiałym wydawało się również, dlaczego ustawodawca nie zastosował wyłączenia także w odniesieniu do przesyłek w postępowaniu administracyjnym[190]. Konwersja przesyłek listowych do postaci elektronicznej rodziła szereg wątpliwości związanych z dochowaniem tajemnicy pocztowej. Przesyłki nierzadko mogły zawierać dokumenty urzędowe, które ze względu na swoją szczególną formę i doniosły prawnie charakter nie mogą być przesyłane skanem. Ponadto, brak odpowiednich mechanizmów weryfikacyjnych mógł prowadzić do sytuacji, w której adresat nie miał pewności, czy otrzymany dokument jest prawdziwy, czy też nie został zmanipulowany podczas digitalizacji. W systemach pocztowych, gdzie nie było podpisów cyfrowych lub innych form elektronicznego uwierzytelnienia, trudno było zagwarantować, że skanowane dokumenty nie zostały poddane fałszowaniu lub niepowołanej modyfikacji. Sama kwestia, kto miał dostęp do tych dokumentów podczas skanowania, mogła naruszać zasady ochrony danych osobowych i tajemnicy korespondencji (por. Skóra, Kardasz, Szelągowska, 2021, s. 368).

Drugi wariant konwersji dotyczy przekształcenia dokumentu urzędowego z postaci elektronicznej w postać papierową. Przekształcenie dokumentu może odbyć się w każdy technicznie dopuszczalny sposób. Jedyne, normatywne wymagania w tym zakresie stawia r.s.d.d. Zgodnie z § 37 „kopia dokumentu elektronicznego może być sporządzona w postaci uwierzytelnionego wydruku zwizualizowanego pisma, zawierającego w szczególności:

1) jednoznaczny identyfikator tego dokumentu umożliwiający w razie potrzeby odnalezienie pierwowzoru w systemie teleinformatycznym;

2) datę wykonania wydruku".

Uzyskany w wyniku takiej konwersji dokument będzie posiadał walor dokumentu urzędowego tylko wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi (zob. Janowski, 2009, s. 245). Normatywną podstawę funkcjonowania wydruków dokumentów urzędowych jest – oprócz art. 39^3 k.p.a. – ustawa o doręczeniach elektronicznych za pośrednictwem instytucji publicznej usługi hybrydowej. Przepis art. 2 pkt 7 u.d.e. definiuje publiczną usługę hybrydową jako usługę pocztową świadczoną przez operatora wyznaczonego polegającą na – wykonywanym w obrocie krajowym lub zagranicznym – zarobkowym

[190] Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące projektu ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 skierowane do Marszałka Senatu RP w dniu 14.04.2020r., V.7100.5.2020, https://www.rpo.gov.pl/ (dostęp: 9.08.2025 r.), s. 15.

przesyłaniu przesyłek pocztowych przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej (por. art. 2 ust. 1 pkt 3 pr. poczt.). Określenie usługi jako „hybrydowej" jest pochodną tego, że usługa ta ma charakter „mieszany", „łączony", tj. w części przybiera postać elektroniczną, zaś w części – papierową (Kwiatek, Skóra, Szelągowska, komentarz do art. 2…, 2022, teza 8; zob. również: Skóra, Kardasz, Szelągowska, 2021, s. 350, 354). Ten typ doręczenia znajduje zastosowanie w przypadku braku możliwości przekazania adresatowi korespondencji drogą elektroniczną (szerzej na temat publicznej usługi hybrydowej: B. Kwiatek, A. Skóra, K. Szelągowska, 2022, teza 8). Dodatkowe warunki świadczenia usługi oraz przesłanki wyłączające możliwość elektronizacji doręczeń poprzez publiczną usługę hybrydową określa rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z 09.08.2021 r. w sprawie realizacji publicznej usługi hybrydowej w obrocie krajowym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1503) oraz regulamin) Poczta Polska S.A., *Regulamin*…, 2025). Hybrydowa forma doręczenia, opiera się na konwersji do postaci papierowej praktycznie wszystkich rodzajów dokumentów (także tych urzędowych) sporządzonych w postaci elektronicznej, chyba, że dokument elektroniczny nie podlega przekształceniu[191]. Funkcjonalność ta ma za zadanie „dostosować się do potrzeb obywateli, którzy nie korzystają z technologii cyfrowych, pozostawiając im wybór formy przesyłu korespondencji" (Wasik-Rusecka, *Ocen*a…, druk sejm. nr 239, s. 4), tworząc „pomost komunikacyjny między usługą doręczeń elektronicznych a usługą doręczeń tradycyjnych" (zob. https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-doreczeniach-elektronicznych, 2025). Drugim przypadkiem prawnym, w którym dopuszczono możliwość konwersji dokumentów w postaci elektronicznej na postać papierową był wprowadzony na mocy tzw. „Tarczy 1.0" tj. ustawy z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842) art. 31zze zgodnie z którym: „1. W okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonych w związku z COVID-19 notariusz może wydrukować dokument elektroniczny

[191] Wyjątek stanowią przesyłki, które nie mogą zostać przekształcone na postać papierową ze względu na formę, w szczególności gdy dokument jest nagraniem dźwiękowym lub audiowizualnym, grafiką 3D, bazą danych, oprogramowaniem, bądź ze względu na inne przyczyny wskazujące na to, że po przekształceniu nie można byłoby w pełni zapoznać się z treścią dokumentu – art. 49 u.d.e.

sporządzony przez podmiot publiczny, o którym mowa w art. 2 u.i.d.p. i opatrzyć wydruk datą pewną, o ile dokument ten jest niezbędny do przeprowadzenia czynności notarialnej. 2. Sporządzony przez notariusza wydruk dokumentu, o którym mowa w ust. 1, opatrzony datą pewną, ma moc prawną dokumentu elektronicznego". W praktyce wydruk ten stanowił notarialnie poświadczoną za zgodność kopię (Marquardt, komentarz do art. 97…, 2022, teza 4).

Rekapitulując rozważania podjęte już w ramach podrozdziału „Znaczenie dokumentów urzędowych nie zawierających podpisu (oraz dokumentów które zawierały podpis, ale wtórnie go utraciły)" wspomnieć należy także o niektórych wydrukach dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej (dokumenty naturalne), który nie są dokumentami urzędowymi, jednak na mocy przepisów szczególnych ustawodawca przyznaje im moc dokumentów urzędowych. Takimi dokumentami są przede wszystkim wydruki, odpisy lub wyciągi z ksiąg wieczystych, pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do KRS[192], zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek oraz decyzje o odmowie wydania zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek wydane przez ZUS (ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 50 ust. 4a).

Powstaje pytanie o sens wprowadzania regulacji dopuszczających przedkładanie wydruków dokumentów w postaci elektronicznej. Pomimo dążenia prawodawcy do implementacji cyfrowych rozwiązań do polskiego porządku prawnego, wciąż widoczna jest pewnego rodzaju inercja w przyjmowaniu tych nowych narzędzi w praktyce. „Popularyzacja" dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej nie zdołała przełamać wieloletnich przyzwyczajeń podmiotów publicznych do posługiwania się dokumentami urzędowymi wyłącznie w postaci papierowej. Postać elektroniczna dokumentów urzędowych wciąż jest traktowana jako postać „drugiej kategorii", nie wszędzie respektowana (Zimmermann, *Aksjomaty*…, 2022, rozdz. 7). Socjologiczno-prawnych przyczyn takiego zjawiska poszukiwał w przeszłości J. Zimmermann. Według jego diagnozy w polskich warunkach opory przed elektronizacją administracji wynikają m.in. z barier mentalnych i wciąż obecnego „kultu papieru". Niestety wciąż funkcjonuje przekonanie, że dokument papierowy to bardziej autentyczny i wiarygodny nośnik niż

[192] Zgodnie z art. 4 ust. 4aa, który został dodany na mocy ustawy z 13.05.2011 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 144, poz. 851), pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych i pełnych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru mają moc zrównaną z mocą dokumentów wydawanych przez Centralną Informację, o których mowa w ust. 3.

jego elektroniczny odpowiednik. Papier kojarzy się z trwałością, materialnością i namacalnym dowodem, co sprawia, że ludzie czują się bardziej komfortowo, mając fizyczne dokumenty w ręku (por. Kocot, 2004, s. 334; zob. także: Jurek, 2002, s. 13). Taki stan rzeczy „jest wynikiem kultywowanego wciąż modelu relacji obywatel – administracja publiczna, według którego to państwo ma prawo do informacji, a obywatel ma tylko obowiązki informacyjne pod rygorem odpowiedzialności karnej lub finansowej" (Mituś, 2013, s. 113, cyt. za: Zimmermann, *Aksjomaty*…, 2022, rozdz. 7). „Zauważalny jest również brak większego zainteresowania organów administracyjnych tzw. „e-administrowaniem" (Mituś, 2013, s. 113, cyt. za: Zimmermann, *Aksjomaty*…, 2022, rozdz. 7). Główna determinanta takiego zjawiska leży „w istocie administracji, która będąc monopolistyczna, nie ma bodźca, motywującego ją do podejmowania takich działań, jak ma to miejsce na rynku prywatnym" (Mituś, 2013, s. 113, cyt. za: Zimmermann, *Aksjomaty*…, 2022, rozdz. 7). Autorka oprócz „przeszkód mentalnych" dodałaby do tego przeszkody systemowe materializujące się w braku zunifikowanych i ustandaryzowanych narzędzi elektronicznych dla realizacji zadań publicznych czy faktu, że część rejestrów publicznych wciąż jest prowadzona w postaci papierowej. Brakuje też standaryzacji wykorzystywanego przez administrację publiczną stosu technologicznego oraz komponentów architektury zorientowanej na usługi (*Strategia Cyfryzacji Państwa*…, 2025, s. 80). Zarazem dostępność dostosowanej do potrzeb administracji, skalowalnej infrastruktury jest niska (*Strategia Cyfryzacji Państwa*…, 2025, s. 80). Bez względu na to, czy główną barierę stanowi czynnik mentalny, czy systemowy, należy odnotować, według stanu na marzec 2022 r. aż 63%[193] instytucji publicznych nadal funkcjonowało w oparciu o papierowy obieg dokumentów (*Strategia Cyfryzacji Państwa*…, 2025, s. 80). Jak zatem pokazuje praktyka, obszar cyfrowej transformacji instytucji publicznych – w tym zwłaszcza budowanie zaufania do e-dokumentów – nadal wymaga pogłębionej i długofalowej modernizacji. Polska podejmuje szereg działań prowadzących do wdrożenia rozwiązań horyzontalnych wspierających cyfryzację usług publicznych. W Strategii Rozwoju Państwa w perspektywie do 2030 r. planowane jest m.in. (*Strategia Cyfryzacji Państwa*…, 2025, s. 80):

[193] Informacja na podstawie badań własnych NASK: „Systemy klasy EZD w administracji publicznej – badanie samorządów", marzec 2022; „Badanie potrzeb jednostek administracji rządowej w zakresie wdrożeń EZD", październik 2023 (w:) *Strategia Cyfryzacji Państwa*…, 2025, s. 80.

– wprowadzenie obowiązku wdrożenia elektronicznego zarządzania dokumentacją przez podmioty publiczne przy użyciu systemów teleinformatycznych klasy EZD,
– dostosowanie przepisów prawa do realizacji spraw urzędowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w tym wprowadzenie domyślności cyfrowej w k.p.a., uproszczenie procedur administracyjnych oraz wprowadzanie elektronicznych wersji dokumentów,
– wprowadzenie obowiązku integracji e-usług z e-Doręczeniami, co zapewni obywatelom jedno miejsce, w którym będą mieli zgromadzoną całą korespondencję z urzędami, bez względu na to, z którego serwisu udostępniającego e-usługi korzystali,
– rozbudowa obecnego portfela wzorów dokumentów, umożliwiającego obywatelom posługiwanie się elektronicznymi wersjami dokumentów o charakterze krajowym, regionalnym, lokalnym i zawodowym.

Niewątpliwie działania planowane w ramach Strategii Rozwoju Państwa do 2030 r. mają duży potencjał, jeżeli chodzi o upowszechnienie dokumentów urzędowych w postaci elektronicznej. Pomyślna implementacja tych założeń powinna znacząco zwiększyć dostępność, akceptację i popularność e-dokumentów urzędowych, upraszczając równocześnie prowadzenie postępowań administracyjnych i umożliwiając bardziej efektywną komunikację z urzędami, co jest szczególnie istotne w ocenie obywateli[194].

6.6.Uwagi podsumowujące

W podsumowaniu tej części rozważań należy przede wszystkim zwrócić uwagę na coraz większą rolę, jaką w systemie prawa odgrywają dokumenty urzędowe w postaci elektronicznej. Polski ustawodawca sukcesywnie wprowadza rozwiązania, które umożliwiają coraz szersze ich wykorzystanie (jak dokumenty w aplikacji mObywatel, elektroniczny odpis aktu stanu cywilnego). Nie można też nie zauważyć, że w

[194] Według najnowszych badań przeprowadzonych przez Instytut Finansów: „Proces cyfryzacji administracji publicznej zdaniem większości Polaków wiąże się z wymiernymi korzyściami takimi jak: zminimalizowany czas spędzony w urzędach (76% wskazań), wzrost efektywności działania urzędów i instytucji państwa (62% wskazań), wzrost przejrzystości działania urzędów i instytucji państwa (58% wskazań), a także z bardziej bezpośrednim kontaktem obywatela z instytucjami państwa (52% wskazań). Cyfryzacja usług publicznych ma zatem w opinii publicznej istotny wymiar nie tylko prywatny (oszczędność czasu), lecz także publiczny w zakresie podniesienia efektywności i przejrzystości działania urzędów i instytucji państwa oraz dla podmiotowości obywateli, bowiem, jak wskazują wyniki badania, ponad połowa Polaków uważa, że wpływa ona na zbliżenie obywateli do państwa. Szerzej na ten temat: Obłąkowska, 2024, s. 17.

postępowaniu administracyjnym faktycznie o wiele bardziej intensywnie wykorzystuje się dokument urzędowy w postaci elektronicznej, niż w postępowaniach sądowych. Dostrzegalny w ostatnich latach rozwój funkcjonalności Portalu Informacyjnego Sądów Powszechnych nieco zmniejsza tę dysproporcję, jednak wciąż, rozwój cyfryzacji postępowań sądowych przebiega zdecydowanie wolniej niż w organach administracji.

Analiza istotnych atrybutów papierowej i elektronicznej postaci dokumentów urzędowych prowadzi do wniosku, że różnice między nimi ograniczają się wyłącznie do aspektów technicznych. Mimo tych różnic, dokument urzędowy niezależnie od przyjętej postaci, realizuje te same zadania na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego.

Analizując problematykę dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej, nie sposób też nie wspomnieć o kierunku jego dalszego rozwoju. Trafnie opisuje ten stan rzeczy D. Szostek, wyróżniając kolejne generacje dokumentów (Szostek, 2022, s. 263-264): dokumentem urzędowym 1.0 jest tradycyjny dokument papierowy, zaś dokumentem urzędowym 2.0 – klasyczny dokument elektroniczny, który może mieć charakter naturalnego dokumentu elektronicznego albo powstać w wyniku digitalizacji dokumentu 1.0. Autor ten wskazuje jednocześnie na ukształtowanie się nowej generacji dokumentów 3.0., które są na bieżąco aktualizowane i autoryzowane automatycznie za pośrednictwem algorytmów w systemach teleinformatycznych. Dokumenty te nie zawierają wyłącznie informacji historycznych, lecz odzwierciedlają aktualny stan faktyczny (aktualizacja danych następuje w sposób ciągły dzięki powiązaniu z rejestrami publicznymi). Dla zobrazowania, można wskazać, na zaświadczenie o stanie cywilnym (ważne przez 6 miesięcy), które jest przykładem dokumentu 1.0 lub 2.0, gdyż od chwili wydania zawiera dane o charakterze historycznym, które mogą ulec dezaktualizacji. Natomiast jako dokument 3.0. taki dokument urzędowy byłby na bieżąco aktualizowany i uzupełniany w czasie rzeczywistym o zmiany zachodzące w rejestrach państwowych. W ocenie autorki nie będzie przesadnym stwierdzenie, że pojawienie się generacji dokumentów 3.0 (a także pojawienie się automatycznych aktów administracyjnych) jak nigdy wcześniej unaocznia potrzebę redefinicji pojęcia dokumentu urzędowego oraz zasad jego autoryzacji. Można przypuszczać, że będzie to jedno z największych wyzwań postępowania administracyjnego najbliższych lat.

WNIOSKI KOŃCOWE

„Człowiek składa się ciała, duszy i dokumentów" – jak zwykł mawiać B. Hołyst (za: Goc, 2018, s. 10). Choć dla wielu może okazać się to oczywistością, wypowiedź ta zawiera w sobie istotną i głęboką prawdę. W XXI w. człowiek nie mógłby normalnie funkcjonować, załatwiać codziennych spraw i ważnych czynności urzędowych bez dokumentów. We współczesnym świecie „towarzyszą mu one od narodzin (akt urodzenia) aż do śmierci (akt zgonu), a nawet po niej (testamenty w różnej formie). Są tak ściśle związane z egzystencją jednostki, że często nie dostrzega się ich istnienia, a ich posiadanie i wykorzystywanie traktowane jest jako rzecz naturalna i oczywista. Dopiero ich utrata wskutek kradzieży, zagubienia lub innego zdarzenia losowego uświadamia poszkodowanemu ogrom trudności związanych z ich brakiem" (Goc, 2018, s. 10).

Istotą przedkładanej rozprawy doktorskiej – łącznie z celami zakreślonymi we wstępie – było ukazanie fundamentalnego znaczenia dokumentów w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Współcześnie procedura administracyjna nie mogłaby funkcjonować bez dokumentów. Dokumenty urzeczywistniają ogólną zasadę pisemności, której zakres obejmuje nie tylko fazę decyzyjną, ale rozciąga się na cały przebieg postępowania (por. Korzeniewski, 2023, s. 203). Tym samym rola dokumentów w ogólnym postępowaniu administracyjnym uzyskuje fundamentalny wymiar normatywny i praktyczny. Szczególne znaczenie przypisywane jest dokumentom urzędowym, których doniosłość prawna wynika ze spełnienia określonych kryteriów; przede wszystkim podmiotowych (odnoszących się do szczególnego statusu wystawcy dokumentu, którym musi być organ państwowy bądź inny podmiot wykonujący z mocy prawa lub na podstawie porozumienia funkcje takich organów), a także przedmiotowych – związanych z nośnikiem dokumentu oraz treściowych – dotyczących w szczególności przepisanej prawem formy dokumentu urzędowego. Odnosząc się natomiast do celów szczegółowych wyrażonych we wstępie, autorka w części końcowej podejmuje próbę ich syntetycznego podsumowania, przedstawiając wnioski sformułowane na podstawie przeprowadzonej analizy badawczej.

W nawiązaniu do pierwszego celu badawczego:

1. Zasadnicze znaczenie dla wywodu niniejszej rozprawy ma pojęcie dokumentu pisanego. Samo słowo „dokument" ma dziś wiele różnych znaczeń. Pochodzi od łacińskiego słowa *documento* znaczącego tyle co „wykazać" „udowodnić". Ma związek ze słowem *doceo*, które oznacza nie tylko „uczyć", ale też „powiadomić", „zapoznać się z czymś", „wskazywać na coś", „wykazać", „dowieść", „stanowić dowód". *Popularny słownik języka polskiego* odnotowuje pięć znaczeń słowa „dokument", z których pierwsze w kolejności czyli „pismo urzędowe", jest najbliższe zagadnieniom poruszanym w rozprawie, ale też jest zbliżone do pojmowania tego terminu przez dyplomatykę. Pojęcie to ma rozmaite znaczenia w wielu dziedzinach m.in. w bibliotekoznawstwie, administracji, informatyce, a wreszcie w prawie.
2. Definicja dokumentu była od wieków przedmiotem dyskusji w dyplomatyce. Odwołując się do międzynarodowego słownika dyplomatyki, słowo „dokument" to pismo, w którym „zapisano albo dopełnienie czynności prawnej, albo zaistnienie faktu prawnego czy ewentualnie jakiegokolwiek innego faktu, jeśli tylko pismo to zostało sporządzone w określonej formie, zdolnej mu nadać prawomocność" (Jurek, 2015, s. 21). Sama zaś dyplomatyka to nauka studiująca tradycję tekstową, formę i przygotowanie dokumentów pisanych.
3. Kultura pisma została wprowadzona na ziemie polskie wraz z pojawieniem się chrześcijaństwa. Dopiero te wydarzenie stworzyło warunki do pojawienia się pierwszych dokumentów pisemnych o znaczeniu prawnym. Władza monarsza już za pierwszych Piastów wykorzystywała pismo w kontaktach dyplomatycznych. Natomiast w kraju przez długi czas nie dostrzegano potrzeby posługiwania się formą pisemną, a sprawy załatwiano głównie ustnie, ponieważ umiejętność czytania była rzadka. Od początku XIII w. obserwowano wyraźny wzrost liczby sporządzanych dokumentów. Jest to po części konsekwencja naturalnego rozwoju, ale też wynik intensyfikacji kontaktów polskiej hierarchii kościelnej z kurią rzymską. Zasadne przy tym wydaje się stwierdzenie, że rozwój dokumentu jako formy prawnej nie byłby możliwy w takiej dynamice i postaci bez chrześcijaństwa, które w istocie umożliwiło recepcję kultury pisma i dokumentu. W tym czasie (XIII w.) dokumentacja przestała ograniczać się już wyłącznie do spraw kościelnych; pojawiają się wówczas pierwsze dyplomy kierowane do adresatów świeckich, dotyczące m.in. spraw majątkowych, lokacji dóbr czy porozumień politycznych zawieranych między książętami (Jurek,

2015, s. 21). Z biegiem czasu coraz wyraźniej formalizowano charakter prawny dokumentu (również za sprawą duchownych – prawników zaznajomionych z kulturą zachodnią) zwracano uwagę m.in.: „[…] by dokument poświadczał konkretną czynność prawną, by wystawiać go pod imieniem sprawcy owej czynności i pieczętować jego własną pieczęcią, pilnując właściwości kompetencyjnych […] by dany wystawcza poświadczał tylko sprawy wchodzące w zakres jego władzy" (Jurek, 2015, s. 21).

Należy też zauważyć, że historycznie, dokument nie od zawsze był postrzegany jako najbardziej wiarygodny środek dowodowy. Z analizy materiałów archiwalnych pochodzących z XV i XVI w. wynika, że w ówczesnej praktyce orzeczniczej większą wartość przypisywano zeznaniom świadków niż dokumentom pisemnym. Nie był to nawet wynik niechęci wobec formy pisemnej, a raczej braku jednolitych zasad określających status prawny dokumentu oraz jego mocy dowodowej. Niezależnie od epoki, dokumenty były narażone na fałszerstwa, choć ich techniki – co oczywiste – odbiegały od współczesnych metod. Zaskakujący jest również fakt, że fałszowanie dokumentów w przeszłości było obwarowane stosunkowo łagodnymi sankcjami, a niekiedy nie pociągało za sobą żadnych konsekwencji prawnych, podczas gdy obecnie czyn ten jest traktowany jako przestępstwo ścigane z urzędu (por. art. 270 k.k.).

4. Dotychczasowy stan wiedzy na temat dokumentu ukazuje znaczną różnorodność definicyjną. Rozbieżności te wynikają przede wszystkim z odmiennych założeń teoretycznych oraz różnych ujęć cech konstytutywnych dokumentu. W literaturze przedmiotu dominuje dychotomiczne ujęcie tego pojęcia, wymagające rozróżnienia między dokumentem *sensu largo* a dokumentem *sensu stricto.* W opinii części przedstawicieli doktryny (stanowisko mniejszościowe) zasadniczym elementem definicyjnym jest przedmiot, który wyraża pewną myśl, bez względu na to z czego ten przedmiot jest zrobiony oraz jakimi środkami myśl ta została wyrażona. Ujęcie to, określane terminem „dokumentu *sensu largo*", dopuszcza jako dokument każdy przedmiot, o ile wyraża pewną myśl i niekoniecznie musi być to pismo. Z kolei przeważający pogląd koncentruje się na ścisłym powiązaniu dokumentu z formą pisemną. To rozumienie, odpowiadające definicji dokumentu *sensu stricto*, ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia niniejszej dysertacji, ponieważ dokument urzędowy może być co do zasady sporządzony wyłącznie przy użyciu pisma.
5. W ujęciu zaproponowanym przez autorkę, opartym na przeprowadzonej analizie, o dokumencie można mówić wówczas, jeżeli zawiera w sobie łącznie dwa elementy.

Pierwszym z nich jest nośnik materialny – dokument istnieje jedynie wtedy, gdy jego treść zostanie utrwalona na określonym nośniku (zasadniczo papierowym lub elektronicznym). Drugim konstytutywnym elementem jest treść dokumentu materializująca się w wyrażeniu określonej myśli (wiadomości) ludzkiej, która powinna być przedstawiona za pomocą odpowiednich i powszechnie rozumianych znaków graficznych (pisma). Pozostałe elementy dokumentu takie jak podpis jego wystawcy kształtują jego wartość dowodową, stanowiąc zazwyczaj warunek kwalifikacji dokumentu jako urzędowego, jednak nie determinują one samego bytu dokumentu jako takiego. Treść dokumentu powinna zostać utrwalona w sposób umożliwiający jej wielokrotne odtwarzanie oraz prezentowanie w przyszłości w niezmienionej formie.

6. Pojęcie dokumentu funkcjonuje w obrębie różnych gałęzi prawa oraz „kompleksowych regulacji prawnych" (ustawy szczegółowe) przy czym we wszystkich tych obszarach realizuje podobne funkcje. W każdym akcie normatywnym dokument spełnia określone role i jest definiowany w zależności od kontekstu, co jest determinowane zakresem przedmiotowym danej regulacji.

W kontekście celu drugiego:

1. Rola dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest determinowana przede wszystkim jego funkcją dowodową (Elżanowski, komentarz do art. 76…, 2018, s. 21). Warto jednak zaznaczyć, że Kodeks postępowania administracyjnego odnosi się do dokumentów nie tylko w kontekście postępowania dowodowego. Dokumenty stanowią często podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego, utrwalają jego przebieg, są też ostatecznym lub cząstkowym efektem postępowania (Sygit, 1999, s. 129). Nie będzie zatem przesadą stwierdzenie, że dokument w tej procedurze odgrywa rolę fundamentalną. Potwierdzeniem może być to, że samo pojęcie „dokument" pojawia się w przepisach Kodeksu aż 35 razy, przy czym każdy przypadek pozostaje w bezpośrednim związku z realizacją zasady pisemności postępowania.
2. Oprócz funkcji dowodowej dokument pełni również inne funkcje, które w istotny sposób kształtują jego znaczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Funkcja legitymacyjna ujawnia swoje znaczenie w przypadkach, w których posiadanie dokumentu stanowi warunek konieczny w konkretnych okolicznościach faktycznych i prawnych, tj. gdy dany dokument kształtuje sytuację materialnoprawną poprzez udzielenie pewnego uprawnienia, odmówienie jego udzielenia, cofnięcie uprawnienia lub nałożenie obowiązku. Funkcja gwarancyjna zmierza do zapewnienia pewności i

trwałości obrotu prawnego, stabilizując stosunki prawne. Funkcja informacyjna polega na umożliwieniu wymiany informacji pomiędzy organem a stroną lub stronami postępowania. Funkcja informacyjna dokumentu pozostaje w ścisłym związku z funkcją instrukcyjną, a ich współdziałanie warunkuje skuteczność realizacji obowiązków organu w zakresie należytego pouczenia strony o przysługujących jej uprawnieniach i obowiązkach. Funkcje te składają się na całościowe określenie roli dokumentu w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

3. Jak wykazano, zasada pisemności postępowania administracyjnego ma zasadnicze znaczenie dla określenia roli dokumentu na gruncie tej procedury. Jednocześnie – wobec nieograniczonych obecnie możliwości utrwalania i przekazywania treści – zasadne staje się doprecyzowanie samego pojęcia „pisemność". Należy zatem stwierdzić, że zgodnie z zamysłem ustawodawcy, określenie „na piśmie" powinno być pojmowane jako wyrażenie myśli wyłącznie za pomocą tekstu, a nie za pomocą dźwięku czy obrazu (odmiennie: Wojsyk, 2007, s. 15, cyt. za: Janowski, 2016, s. 313)[195]. Określenie to odnosi się do formy czynności procesowych, w ramach której wyróżnia się dwie równoważne postaci: tradycyjną (papierową) oraz elektroniczną.

Odnosząc się do celu trzeciego:

1. Elementami konstytutywnymi każdego dokumentu jest nośnik oraz treść. O kwalifikacji prawnej danego dokumentu jako dokumentu urzędowego decydują natomiast dodatkowe właściwości. Podstawowa z nich jest tzw. autoryzacja rozumiana jako sporządzenie dokumentu „[…] przez powołane do tego organy państwowe", jak również „organy jednostek organizacyjnych lub podmioty, w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw". Równie istotnym wyróżnikiem jest zachowanie przewidzianej prawem formy, która stanowi dopełnienie zarówno materialnej (nośnik) jak i treściowej warstwy dokumentu urzędowego.
2. W zakresie dopuszczalnych nośników, na których dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym może zostać utrwalony, decydujące znaczenie ma interpretacja art. 14 k.p.a., ustanawiającego zasadę pisemności. Katalog nośników dokumentu urzędowego ma charakter zamknięty i współcześnie obejmuje wyłącznie papier oraz nośniki elektroniczne. Należy jednak zaznaczyć, że w określonych przypadkach ustawodawca przewiduje wyjątki od powyższej zasady. Przepisy szczególne mogą bowiem wprowadzać alternatywne formy nośnika, dostosowane do

[195] Według autorów zwrot „na piśmie" dotyczy posłużenia się wyłącznie papierowym nośnikiem informacji.

specyfiki danego dokumentu urzędowego. Przykładem są niektóre dokumenty publiczne, posiadające charakter dokumentu urzędowego, które – zgodnie z regulacjami szczególnymi – są emitowane na nośnikach innych niż papier czy nośnik elektroniczny, tj. na nośnikach wykonanych z tworzyw sztucznych.

3. Przepisana forma dokumentu urzędowego znajduje wyraz nie tylko w jego zewnętrznej postaci (nośnik), ale również w wymaganych elementach treściowych. W szczególności wymagania te odnoszą się do sporządzenia dokumentu w języku urzędowym, zastosowania ustalonych znaków graficznych, a także umieszczenia określonych danych identyfikacyjnych czy zabezpieczeń mających na celu zagwarantowanie integralności i autentyczności dokumentu urzędowego. Zakres wymagań treściowych może być różnicowany przez przepisy szczególne, które – w odniesieniu do konkretnych dokumentów urzędowych – precyzują dodatkowe lub odmienne wymogi w tym zakresie.
4. W kontekście elementu podmiotowego głównym problemem pozostaje ustalenie kręgu podmiotów upoważnionych do sporządzania dokumentów urzędowych. W świetle art. 76 § 1 i § 2 k.p.a. – wystawcą dokumentu urzędowego mogą być powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania bądź organy jednostek organizacyjnych lub podmioty w zakresie powierzonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw indywidualnych w formie decyzji bądź milcząco. Istotne – z punktu widzenia wywołania skutku dowodowego, o którym mowa w art. 76 § 1 k.p.a. – jest przede wszystkim to, aby dokument został wystawiony w zakresie działania takiego podmiotu. Warto przy tym zauważyć, że ustawodawca we wspomnianej wyżej jednostce redakcyjnej posłużył się sformułowaniem „organu, który sporządził dokument", jednakże w praktyce sporządzenie dokumentu rzadko kiedy następuje bezpośrednio przez sam organ. W istocie czynności związane ze sporządzeniem dokumentu wykonują zazwyczaj pracownicy obsługujący ten organ. Z perspektywy skuteczności prawnej dokumentu urzędowego znaczenie ma jednak nie osoba fizycznie sporządzająca jego treść, lecz to, czy dokument został wydany przez właściwy organ, działający w granicach swoich zadań. Samo sporządzenie dokumentu, nie wywołuje jeszcze skutków prawnych; do momentu jego wydania pozostaje on jedynie projektem dokumentu urzędowego. Dopiero akt wydania, dokonany przez uprawniony organ, nadaje dokumentowi charakter dokumentu urzędowego *sensu stricto*, co w konsekwencji warunkuje jego wejście do obrotu prawnego oraz możliwość przypisania mu mocy dowodowej, o której mowa w art. 76 § 1 k.p.a. Akt

wydania dokumentu urzędowego pełni istotną funkcję praktyczną, stanowiąc moment przejścia dokumentu z fazy wewnętrznego przygotowania do etapu funkcjonowania w obrocie prawnym. W praktyce administracyjnej akt wydania dokumentu urzędowego może przybrać różne formy, w zależności od charakteru sprawy. Na przykład, w przypadku decyzji administracyjnej, dopóki nie zostanie ona doręczona (lub ogłoszona) stronie, dopóty jest aktem niewywierającym żadnych dla strony skutków. Uzewnętrznienie decyzji w stosunku do strony stwarza nową sytuację prawnoprocesową (np. możliwość wniesienia odwołania). Decyzja administracyjna rozpoczyna zatem swój byt prawny z chwilą ogłoszenia lub doręczenia stronie postępowania i z tym momentem wiąże organ, który ją wydał (Szelągowska, komentarz do art. 109…, 2020, teza II). Podobnie w przypadku dokumentów urzędowych, takich jak dowód osobisty, paszport czy prawo jazdy; ich sporządzenie „techniczne" nie przesądza jeszcze o skutkach prawnych wobec strony. Dopiero wydanie ich uprawnionej osobie, przez organ działający w granicach przyznanego mu upoważnienia nadaje dokumentowi moc urzędową oraz umożliwia jego użycie jako oficjalnego środka identyfikacji czy legitymizacji uprawnień.

5. Wobec braku legalnej definicji organu państwowego, jego określenie pozostaje w gestii doktryny, która wskazuje na następujące cechy charakterystyczne tego podmiotu: jest tworzony przepisami prawa, działa na jego podstawie oraz w jego granicach; ma wyraźnie określony prawem zakres kompetencyjny; wyodrębnioną strukturę organizacyjną, działa w imieniu i na rachunek państwa; może realizować działania władcze (Kuciński, 2011, s. 16). W nauce prawa konstytucyjnego obok pojęcia „organ państwowy" stosuje się także termin „organ władzy publicznej". Pojęcie to ma stosunkowo szerszy zakres, ponieważ obejmuje nie tylko organy państwowe w ścisłym rozumieniu – czyli te, które zostały wskazane *explicite* w Konstytucji RP – ale również inne instytucje państwowe lub samorządowe, o ile wykonują one funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. System organów państwowych obejmuje organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także organy władzy państwowej i ochrony prawa oraz samorząd terytorialny. Szeroki, a zarazem istotny katalog podmiotów umiejscowionych w strukturze władzy wykonawczej stanowią organy administracji publicznej.
6. Zakres pojęcia organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym wyznacza kompetencja ogólna, którą ustawodawca określił w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.

(por. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, 1978, s. 179). Zgodnie z tym przepisem zdolność prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego mają organy administracji publicznej oraz inne organy państwowe i inne podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwienia spraw określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a. Pojęcie organu administracji publicznej zostało zdefiniowane w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. poprzez wskazanie jego desygnatów. Konstrukcja tej definicji budzi jednak zastrzeżenia, gdyż zawiera liczne odesłania oraz posługuje się terminami, które nie zostały zdefiniowane w samym Kodeksie. Ich prawidłowe rozumienie wymaga więc odwołania się do przepisów szczególnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa. Problemy interpretacyjne pojawiają się zwłaszcza w sytuacjach, gdy konieczne jest ustalenie, czy np. dany podmiot należy do kategorii centralnych organów administracji rządowej jak miało to miejsce m.in. w przypadku KNF (por. Róg-Dyrda, 2022, s. 25; zob. również: wyrok TK z 15.06.2011 r., K 2/09, OTK-A 2011, nr 5, poz. 42).

7. Aktualnie, dokonanie pełnej wykładni terminu „organ administracji publicznej" na gruncie Kodeksu napotyka trudności interpretacyjne. Zakres tego pojęcia wykracza bowiem poza organy administracji w znaczeniu ustrojowym (Martysz, 2003, s. 116) i obejmuje również podmioty nazywane w doktrynie organami administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (lub „nietypowymi organami administrującymi (Wierzbowski, Wiktorowska *Podstawowe*…, 2015, s. 101 i n.), o których mowa w art. 1 pkt. 2 k.p.a.) (Bednarczyk-Płachta, 2016, rozdz. I; zob. również: Skóra, *Organ*…, 2020, s. 76-78). Kategoria organów, o których mowa w zdaniu poprzednim *in fine*, w ograniczonym zakresie wykonuje tzw. zadania administracji publicznej. Realizacja tych zadań wymaga wyraźnego umocowania ustawowego do rozstrzygania spraw w formie decyzji administracyjnych, w tym także w trybie milczącego załatwienia sprawy (Skóra, *Organ*…, 2020, s. 76-78). Przeniesienie takich kompetencji może również nastąpić w drodze zamieszczenia w ustawie bądź akcie wykonawczym odpowiedniego upoważnienia, na podstawie którego organy administracji publicznej mogą przekazać określone zadania innym jednostkom organizacyjnym. Katalog podmiotów tego rodzaju ma charakter otwarty, jest szeroki i zróżnicowany, zarówno pod względem statusu prawnego jak i zakresu realizowanych zadań. Samo powierzenie realizacji zadań administracji publicznej podmiotowi spoza klasycznej struktury administracji nie prowadzi do nadania mu statusu organu administracji publicznej. Podmiot taki zachowuje swój dotychczasowy charakter prawny, a jedynie w zakresie zleconych mu zadań działa jak organ administracji publicznej (Wierzbowski,

Wiktorowska, *Podstawowe*…, 2015, s. 105). W tym kontekście znaczenie ma ustalenie, czy w konkretnej sprawie dany podmiot realizuje zadania zlecone z zakresu administracji publicznej, czy też wykonuje zadania własne o charakterze organizatorskim. Rozgraniczenie to nie zawsze jest jednoznaczne. Zasadniczo jednak działalność administracyjna takich podmiotów ma charakter uboczny i obejmuje jedynie ograniczoną część ich ogólnej aktywności (Skóra, *Organ*…, 2020, s. 76).

8. Potwierdzenie sporządzenia dokumentu urzędowego przez powołany do tego organ państwowy zazwyczaj odbywa się poprzez złożenie podpisu: własnoręcznego na dokumentach urzędowych w postaci papierowej albo podpisu elektronicznego na dokumentach urzędowych w postaci elektronicznej. Choć tradycyjnie przyjmowano, że dokument urzędowy zawiera własnoręczny podpis lub w wersji bardziej nowoczesnej – kwalifikowany podpis elektroniczny, to w świetle zmian legislacyjnych wprowadzonych w ostatnich latach, urzędowy charakter nadano niektórym dokumentom bez podpisu. Przykładem odstępstwa od ogólnych zasad odnoszących się do dokumentów urzędowych są wydruki dokumentów utrwalonych w postaci elektronicznej (elektroniczne dokumenty naturalne). Co do zasady, nie spełniają one wymagań co do formy, właściwych dla dokumentów urzędowych, jedynie na mocy przepisów szczególnych ustawodawca przyznaje niektórym wydrukom pochodzącym z systemów teleinformatycznych moc dokumentów urzędowych. Istotną kategorię dokumentów urzędowych niewymagających podpisu stanowią również niektóre dokumenty publiczne, m.in. dokumenty potwierdzające tożsamość (dowód osobisty i dokument paszportowy), a także dokumenty wydawane cudzoziemcom, (np. karta pobytu, tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca, zgoda na pobyt tolerowany). Do tej grupy należą również dokumenty komunikacyjne i transportowe, (np. dowód rejestracyjny, prawo jazdy). Wskazane dokumenty nie zawierają podpisu, a jedynie informację o organie wydającym. „Prawdziwość" takich dokumentów nie budzi jednak wątpliwości w skutek zastosowania szczególnych zabezpieczeń zapewniających tym dokumentom autentyczność i ochronę przed fałszerstwem. Mimo że stosowanie pieczęci urzędowych ma długą tradycję i pozostaje istotnym elementem kultury prawnej w Polsce, ich rola w kontekście czynności administracyjnych ma dziś charakter przede wszystkim symboliczny. Pieczęć nie stanowi elementu konstytutywnego dokumentu urzędowego, zatem jej brak nie wpływa na jego ważność ani skuteczność prawną, o ile obowiązek jej użycia nie został wyraźnie przewidziany

w przepisach szczególnych, które stanowią materialnoprawną podstawę wydania danego dokumentu.

W zakresie celu czwartego:

1. Dokumenty urzędowe mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów. Sam Kodeks ich nie systematyzuje. Pomimo braku ustawowego wyodrębnienia, bogaty dorobek doktryny umożliwia wyróżnienie określonych kategorii dokumentów urzędowych w zależności od ich funkcji lub źródła pochodzenia. Jednym z istotnych aspektów klasyfikacyjnych pozostaje rozróżnienie dokumentów sporządzonych w języku polskim i obcym, co znajduje bezpośrednie oparcie w przepisach Konstytucji oraz ustaw szczególnych. Zgodnie z art. 27 Konstytucji RP, językiem urzędowym w państwie jest język polski. Przepis ten narzuca obowiązek sporządzania dokumentów urzędowych, jak również dokonywania czynności procesowych w postępowaniu administracyjnym, w języku polskim. W konsekwencji dokumenty sporządzone w języku obcym – o ile mają wywoływać skutki prawne w ramach tego postępowania – powinny zostać przedłożone wraz z tłumaczeniem na język polski. Wymóg ten znajduje szczegółowe oparcie normatywne w art. 5 ustawy o języku polskim. W przypadku dokumentów urzędowych sporządzonych za granicą konieczne jest dokonanie ich legalizacji (lub transkrypcji). Kwestia mocy dowodowej takich dokumentów w postępowaniu administracyjnym nie została jednak jednoznacznie uregulowana, co może prowadzić do rozbieżności interpretacyjnych. W tym kontekście postulat *de lege ferenda* może odwoływać się do rozwiązań przyjętych na gruncie postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 1138 § 1 k.p.c., zagraniczne dokumenty urzędowe mają moc dowodową na równi z polskimi dokumentami urzędowymi. Warto jednak zaznaczyć, że nawet dokument urzędowy pochodzący z zagranicy, który został poddany wymaganej legalizacji (lub transkrypcji), nie zawsze będzie wywoływał skutki prawne w postępowaniu administracyjnym. O wartości dowodowej dokumentu urzędowego decyduje nie tylko jego forma zewnętrzna, lecz także treść oraz zgodność z wymogami wynikającymi z krajowego porządku prawnego. Zagraniczny dokument urzędowy nie będzie mógł zostać uznany za wystarczający do wykazania określonego faktu lub prawa w postępowaniu administracyjnym, jeżeli pozostaje w sprzeczności z normami prawa krajowego.
2. W ogólnym postępowaniu administracyjnym dokumenty urzędowe stosunkowo często występują w postaciach „zastępczych", takich jak uwierzytelnione odpisy, a także wtórniki, wypisy czy duplikaty. Z tego względu podział dokumentów według

kryterium oryginalności należy uznać za immanentnie związany z instytucją dokumentu urzędowego. Posługiwanie się wtórnikami pozwala nie tylko na odtworzenie treści dokumentów urzędowych zaginionych lub zniszczonych, ale również służy ochronie praw stron postępowania oraz zapewnieniu stabilności obrotu prawnego. Ma to duże znaczenie z perspektywy zasady efektywności postępowania administracyjnego, które nie może być uzależnione od fizycznej dostępności jednego egzemplarza dokumentu urzędowego. W praktyce mogłoby to doprowadzić do poważnych utrudnień organizacyjnych oraz zagrożenia dla ciągłości postępowania. Praktyka posługiwania się postaciami zastępczymi dokumentów urzędowych stanowi zatem wyraz realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego.

3. Równie istotne jest rozróżnienie dokumentów urzędowych konstytutywnych i narratywnych. Dokumenty narratywne zawierają oświadczenia wiedzy, co uzasadnia przyjęcie, że wyłącznie wobec tej kategorii dokumentów znajduje zastosowanie domniemanie prawdziwości treści zawartej w dokumencie urzędowym. Natomiast urzędowe dokumenty konstytutywne zawierają oświadczenia woli, których treść nie podlega ocenie pod względem zgodności z prawdą, ponieważ oświadczenia te nie wyrażają wiedzy, lecz mają na celu wywołanie określonych skutków prawnych. Oświadczenia woli mogą być zatem oceniane w kategoriach ważności lub nieważności, skuteczności lub nieskuteczności, ale nie w kategoriach prawdziwości lub fałszywości treści. Różnica ta wynika z podstawowego rozróżnienia między oświadczeniem wiedzy, poddającym się ocenie w zakresie prawdziwości przekazywanej treści, a oświadczeniem woli, którego istotą jest wywołanie określonych skutków prawnych.

W kontekście piątego celu badawczego:

1. Analiza historycznych przepisów regulujących instytucję dokumentu urzędowego dowodzi, że posiada on długą tradycję. Już w drugiej połowie XII w. w dyplomatyce podejmowano próby definicyjnego ujęcia dokumentu urzędowego, co miało związek z postępującym upowszechnieniem się pisemnych form świadectw także na ziemiach polskich. Bezpośrednich podstaw współczesnego ujęcia normatywnego tej instytucji należy jednak poszukiwać w prawodawstwie XX w., wraz z ukształtowaniem się nowoczesnych procedur przed organami państwa oraz likwidacją analfabetyzmu.
2. Istotne zmiany w zakresie dokumentu urzędowego przyniósł akt prawny w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnem. Rozporządzenie to wprowadzało klasyfikację dokumentów ze

względu na źródło ich wytworzenia, posługując się terminologią „dokument publiczny” (w odniesieniu do dokumentów urzędowych) oraz „dokument prywatny”.

3. W kolejnych dekadach, w wyniku powojennego rozwoju ustawodawstwa, rozpoczęto prace nad nową kodyfikacją ogólnego postępowania administracyjnego. W efekcie, w pierwotnym brzmieniu Kodeksu postępowania administracyjnego z 14.06.1960 r., przyjęto zasadę równej mocy dowodowej wszystkich środków dowodowych, mimo że w toku prac nad projektem sygnalizowano potrzebę wzmocnienia pozycji dowodowej dokumentów publicznych. Stan ten uległ zmianie dopiero w wyniku nowelizacji Kodeksu dokonanej w 1980 r., która istotnie przeformułowała podejście do dokumentów urzędowych w postępowaniu administracyjnym, w szczególności poprzez nadanie nowej treści art. 76 k.p.a. Wprowadzono wtedy do postępowania administracyjnego pojęcie „dokumentu urzędowego”, wzorując się na regulacji zawartej w Kodeksie postępowania cywilnego. Zastąpiło ono funkcjonujące wcześniej pojęcie „dokumentu publicznego”. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 76 § 1 k.p.a.: „dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w zakresie ich działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.” Od momentu wejścia w życie nowelizacji z 1980 r., kształt art. 76 k.p.a. pozostaje zasadniczo niezmieniony, a dokonywane od tego czasu modyfikacje miały charakter jedynie redakcyjny lub porządkujący. W konsekwencji, obecnie obowiązujące przepisy wprost nawiązują do treści art. 52 r.p.a., przy czym współczesna regulacja posługuje się terminem „dokument urzędowy” oraz wyraźnie przyznaje mu podwyższoną moc dowodową.

Biorąc pod uwagę szósty cel badawczy:

1. Zarówno polski, jak i czeski model postępowania administracyjnego rozwijały się pod wyraźnym wpływem austriackiej nauki prawa administracyjnego, dla których wspólnym źródłem była austriacka *AVG* co znajduje odzwierciedlenie m.in. w zbliżonym ujęciu roli dokumentów urzędowych jako środków dowodowych o szczególnej mocy dowodowej.
2. W wyniku przeprowadzonej analizy porównawczej regulacji prawnych dotyczących dokumentu urzędowego obowiązujących w Czechach oraz Austrii, należy stwierdzić, że zarówno czeska ustawa o postępowaniu administracyjnym, jak i austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym zawierają przepisy regulujące dokument urzędowy oraz przyznają mu szczególną moc dowodową w postępowaniu administracyjnym.

3. Analiza przepisów kodyfikacji czeskiej prowadzi do wniosku, że regulacja dotycząca dokumentu urzędowego wykazuje istotne podobieństwa do rozwiązań przyjętych w polskim postępowaniu administracyjnym. Należy jednak zauważyć, że ustawodawstwo czeskie cechuje się większym stopniem precyzji oraz systematyzacji w zakresie określenia istoty dokumentu urzędowego. Czeski *SpR* w swoim literalnym brzmieniu przyznaje dokumentom urzędowym domniemanie prawdziwości, jak i domniemanie zgodności z prawdą treści dokumentu, a domniemania te mogą zostać obalone poprzez przeprowadzenie dowodu zarówno przeciwko treści, jak i prawdziwości. Przepisy polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają jednoznacznych regulacji dopuszczających możliwość kwestionowania autentyczności dokumentu urzędowego w drodze przeprowadzenia dowodu przeciwnego. Zagadnienie to stanowi przedmiot refleksji przedstawicieli doktryny, którzy wskazują, że brak takiej normy wyraźnie regulującej możliwość obalenia domniemania autentyczności dokumentu urzędowego może być kwalifikowany jako luka prawna, prowadząca do niepełnego ujęcia problematyki fałszu dokumentu w toku ogólnego postępowania administracyjnego (Adamiak, komentarz do art. 76…, 2024, teza 7).
4. Również w prawie austriackim dokumentowi urzędowemu przypisuje się istotne znaczenie jako środkowi dowodowemu. W § 47 *AVG*, wyróżniono dokumenty urzędowe i prywatne. Austriacki ustawodawca przyjął, że moc dowodową dokumentów urzędowych ocenia się według Ordynacji o postępowaniu cywilnym. Definicja dokumentu urzędowego zawarta w § 292 ust. 1 *ZPO*, w istotnym zakresie odpowiada ujęciu przyjętemu w polskim kodeksie postępowania administracyjnego.
5. W ramach austriackiego postępowania administracyjnego wyróżnia się tzw. proste dokumenty urzędowe, do których zalicza się wszelkiego rodzaju dokumenty o charakterze dowodowym (protokoły, zaświadczenia, wpisy do rejestrów, potwierdzenia doręczeń, akty stanu cywilnego) oraz dokumenty o charakterze konstytutywnym, takie jak decyzje administracyjne, wyroki czy postanowienia. W systemie austriackim dokumenty urzędowe korzystają z domniemania autentyczności oraz domniemania prawdziwości ich treści.
6. Istotne różnice między tymi kodyfikacjami ujawniają się jednak w zakresie możliwości obalenia mocy dowodowej obu kategorii dokumentów. Wymaga odnotowania, że *AVG* przyznaje dokumentom urzędowym pochodzącym z zagranicy taką samą moc dowodową jak dokumentom krajowym, pod warunkiem spełnienia przesłanek

określonych w przepisach *ZPO*. Takie rozwiązanie może stanowić wartościową wskazówkę dla polskiego ustawodawcy, zwłaszcza w kontekście braku regulacji odnoszących się do mocy dowodowej zagranicznych dokumentów urzędowych w obowiązującym Kodeksie postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do siódmego celu badawczego:

1. Celem rozważań w ramach siódmego zagadnienia badawczego było ukazanie procesowego znaczenia dowodu z dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Na gruncie zasady otwartego katalogu środków dowodowych, Kodeks nie przyznaje pierwszeństwa żadnemu z nich. Jednak w praktyce przyjmuje się, że taką rangę posiada dokument, a w szczególności dokument urzędowy, co wynika przede wszystkim z zasady pisemności postępowania administracyjnego oraz szczególnej mocy dowodowej przypisywanej temu rodzajowi dokumentu (por. Rypina, 2022, s.142; Adamiak, 1984, s. 48). Egzemplifikacją powyższego jest domniemanie prawdziwości oraz domniemanie zgodności z prawdą treści dokumentu urzędowego, co odróżnia go od innych środków dowodowych i zdecydowanie wzmacnia jego znaczenie w procesie dowodzenia (Schmidt, *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz. I*…, 2010, s. 444).
2. Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym jest uznawany za tzw. „dowód zupełny", czyli taki, który samodzielnie wystarcza do uznania określonego faktu za ustalony, bez konieczności przeprowadzania innych dowodów potwierdzających daną okoliczność. Przesłankami przyznania takiego statusu jest: pochodzenie od właściwych rzeczowo organów, o których mowa w art. 76 § 1 i 2 k.p.a., zachowanie przepisanej formy, stwierdzenie faktu mieszczącego się w zakresie działania danego organu oraz oparcie się na obowiązujących przepisach prawa.
3. Przyznanie dokumentom urzędowym szczególnej mocy dowodowej pozostaje w pełnej zgodzie z zasadą równorzędności środków dowodowych wyrażoną w art. 75 § 1 k.p.a., jak również z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.) oraz zasadą dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.). Proces oceny dowodów w toku postępowania wymaga uzasadnienia, z którego w sposób jednoznaczny wynikają motywy przyznania określonemu dowodowi waloru wiarygodności oraz odmowy nadania tego waloru innemu dowodowi. Pomimo obowiązywania ww. zasad, postępowanie dowodowe mające na celu ustalenie rzeczywistego stanu sprawy,

powinno jednak podlegać określonym rygorom. Pragmatyczne podejście do rozwiązań przyjętych w Kodeksie dąży do wyeliminowania sytuacji, w których organ zmuszony byłby podejmować niekończące się działania w zakresie ustalania faktów. W duchu wspomnianego pragmatyzmu ustawodawca przypisał dokumentom urzędowym szczególną moc dowodową oraz wprowadził związane z nimi domniemania prawne. Rozwiązanie to pozwala znacznie uprościć postępowanie dowodowe w sposób zgodny z systemowymi założeniami oraz bez naruszania zasady dochodzenia do prawdy materialnej oraz swobodnej oceny dowodów, która w przypadku dokumentu urzędowego ustępuje na rzecz oceny legalnej. Legalna ocena dowodów będzie miała miejsce wówczas, gdy ustawodawca precyzyjnie określa wartość dowodową poszczególnych środków dowodowych, zawęża możliwość ich wyboru lub wprowadza ich hierarchię. Mimo że Kodeks postępowania administracyjnego nie ustanawia ogólnej hierarchii ważności dowodów, to takiego ograniczenia dokonuje pośrednio w art. 76 k.p.a.

4. Wśród dostępnych metod przeprowadzania dowodu z dokumentu urzędowego najczęściej stosowaną jest analiza jego treści. Polega ona na „intelektualnym wyodrębnieniu właściwości badanego zjawiska czy też przedmiotu" (Suwaj, 2005, s. 212). Wyodrębnienie może przebiegać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w zakresie autentyczności dokumentu, a po drugie, w zakresie analizy zawartej w nim treści. W ogólnym postępowaniu administracyjnym dopuszcza się przeprowadzanie dowodów nie tylko z oryginałów dokumentów urzędowych, lecz także z odpisów lub wyciągów.
5. Analizując cechy dokumentów urzędowych i prywatnych, można wyróżnić swoistą podkategorię łączącą elementy obu tych dokumentów. Dotyczy to sytuacji, w których dokumenty są sporządzane przez podmioty niebędące organami państwowymi, lecz działające na podstawie ustawowego upoważnienia, w ramach którego wykonują czynności o charakterze publicznym lub *quasi*-publicznym. Do grupy tych podmiotów autorka zaliczyła zarówno przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, takich jak notariusze czy komornicy – których status ma dualistyczny charakter – łączący elementy publicznoprawne (związane z delegacją władztwa publicznego) z elementami prywatnoprawnymi (wynikającymi z formy prowadzenia działalności zawodowej – działalność gospodarcza) jak i podmioty całkowicie prywatne – jak chociażby banki. W rezultacie możliwe jest wyodrębnienie środka dowodowego w postaci dokumentu prywatnego, któremu z mocy prawa przyznano status dokumentu

urzędowego. Istotą tego mechanizmu jest przypisanie dokumentowi prywatnemu skutków prawnych wykraczających poza jego pierwotny charakter, co następuje poprzez objęcie go domniemaniem prawdziwości oraz domniemaniem zgodności z prawdą zawartych w nim oświadczeń. Dokumenty sporządzane przez podmioty, które ze względu na swój charakter prawny nie należą do systemu organów władzy publicznej (jednak pomimo tego korzystają z domniemań przypisanych dokumentom urzędowym), stanowią interesujący przykład rozszerzenia klasycznego katalogu dowodów w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

6. Biorąc pod uwagę istotne znaczenie dokumentów urzędowych zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i funkcjonowania całego systemu prawnego, zrozumiałe jest, że stanowią one częsty przedmiot przestępstw polegających na ich fałszowaniu. Fałszerstwo dokumentu może przybrać postać fałszu materialnego, obejmującego jego podrobienie lub przerobienie. Obok fałszu materialnego wyróżnia się również fałsz intelektualny, który występuje wówczas, gdy organ – jako wystawca dokumentu – świadomie wprowadza do niego nieprawdziwe informacje lub gdy osoba sporządzająca dokument zostaje podstępnie wprowadzona w błąd, co prowadzi do umieszczenia w jego treści danych niezgodnych z rzeczywistością. Rozwój nowoczesnych technologii niewątpliwie przyczynił się do powstawania coraz bardziej zaawansowanych metod fałszowania dokumentów, co pociąga za sobą konieczność ich wzmożonej kontroli i weryfikacji. W kontekście tych rozważań zasadny wydaje się postulat systematycznego udoskonalania zabezpieczeń dokumentów, które wraz z rozwojem technik cyfrowych, ale też kryptograficznych powinny stawać się coraz to doskonalsze, eliminując przy tym zdecydowanie bardziej wyszukane próby fałszerstw.

Zwieńczeniem rozważań prowadzonych w niniejszej pracy jest analiza rosnącej w systemie prawa roli dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej (cel ósmy). W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują następujące kwestie:

1. Nie ulega wątpliwości, że od chwili wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym zaszło szereg rewolucyjnych zmian m.in. w zakresie transformacji cyfrowej. W momencie przyjmowania tej ustawy niewielu (poza nielicznymi wizjonerami, takimi jak S. Lem) dostrzegało nadchodzącą epokową transformację technologiczną, która miała odmienić oblicze społeczeństwa. Proces cyfryzacji, obejmujący niemal wszystkie dziedziny życia, w tym również prawo, pozostawał wówczas poza granicami wyobrażeń większości badaczy i praktyków. Wizje przedstawiane przez futurystów,

choć początkowo traktowane jako literackie fantazje, w rzeczywistości zapowiadały zjawiska, takie jak automatyzacja procesów, rozwój sztucznej inteligencji czy digitalizacja danych (por. Lem, 1965; Lem, 1978; Clarke, 2001). Wspomniane zagadnienia nie tylko zrewolucjonizowały sposób funkcjonowania świata, ale także znacząco wpłynęły na kształt i praktykę stosowania prawa, wprowadzając je w erę nowoczesnych technologii.

2. W kontekście omawianego celu badawczego na pierwszy plan wysuwa się kwestia ewolucji nośników dokumentów urzędowych, której nie przewidziano w momencie uchwalenia Kodeksu postępowania administracyjnego. Tradycyjny zapis analogowy dokumentu urzędowego, nierozerwalnie związany z fizycznym nośnikiem, jest obecnie sukcesywnie wypierany przez zapis cyfrowy. Wobec tego generowanie dokumentów urzędowych w postaci papierowej wydaje się już nie tylko zbędne, ale także nieefektywne, zwłaszcza w sytuacji, gdy dokumenty te mogą być wyświetlane na ekranach urządzeń elektronicznych oraz przesyłane w formie cyfrowej z zachowaniem ich integralności i treści, bez konieczności fizycznego przemieszczania nośników (Janowski, 2011, s. 511). Tego rodzaju transformacja technologiczna rodzi istotne implikacje dla praktyki administracyjnej oraz wymaga odpowiedniego dostosowania przepisów prawa.
3. Stosownie do analogowej albo cyfrowej technologii odwzorowania informacji, inna jest natura i specyfika dokumentów. Analogowe dokumenty urzędowe – jako oparte o niezastępowalny, materialny nośnik informacji wymagają dla swej wiarygodności materialnych i fizycznych zabezpieczeń, przede wszystkim w postaci własnoręcznego podpisu. Jego istotą jest nierozerwalne związanie nanoszonego substratu znaku z utrzymującym go tworzywem nośnika. Z kolei, cyfrowe dokumenty urzędowe (w postaci elektronicznej) jako oparte o niezmienioną niematerialną informację, wymagają dla swej wiarygodności zabezpieczeń niematerialnych i logicznych – na przykład podpisu cyfrowego (elektronicznego).
4. Pojawienie się w obrocie prawnym dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej *de facto* zdezaktualizowało dotychczasowy podział dokumentów na oryginały i kopie. W przypadku dokumentów sporządzonych w postaci elektronicznej nie występuje klasyczne rozróżnienie na dokumenty oryginalne oraz kopie. Ze względu na ich specyfikę technologiczną każdy „egzemplarz" dokumentu w postaci elektronicznej będzie posiadał tożsame właściwości, niezależnie od liczby jego reprodukcji. W aspekcie technicznym termin „kopia dokumentu w postaci elektronicznej" zatem nie

istnieje. Wynika to z tego, że plik, który jest skopiowany, zawiera dokładnie te same dane, co plik „oryginalny". Znaczenie samej czynności kopiowania dokumentu w postaci elektronicznej, należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach informatycznych, a nie prawnych. Kopiowanie pliku nie powoduje bowiem powstania kopii dokumentu w postaci elektronicznej, który w tym pliku jest zawarty (Kotecka, Wierzbicki, 2009).

5. Elektroniczne dokumenty urzędowe stanowią integralny element ekosystemu administracji elektronicznej oraz szeroko zakrojonego procesu cyfryzacji usług publicznych, który znajduje się obecnie w fazie intensywnego rozwoju. W kontekście prowadzonych badań potwierdzeniem tej tendencji jest zauważalna rozbudowa katalogu dokumentów urzędowych dopuszczonych do funkcjonowania w postaci elektronicznej. Przełomowe znaczenie w tym zakresie miało upowszechnienie aplikacji mObywatel, która w niespotykany dotychczas sposób umożliwiła dostęp do danych pochodzących z rejestrów publicznych, ich przetwarzanie w formie dokumentów elektronicznych oraz dalszą obsługę, prezentację i udostępnianie tych dokumentów w środowisku cyfrowym.
6. W perspektywie najbliższych lat należy spodziewać się dalszego rozwoju narzędzi służących elektronicznej identyfikacji oraz pogłębiania cyfryzacji usług publicznych, a w tym upowszechniania stosowania elektronicznych dokumentów urzędowych.
7. Kierunek ten znalazł wyraz w rozporządzeniu eIDAS 2, które wprowadziło szereg nowych, innowacyjnych rozwiązań w zakresie identyfikacji elektronicznej i cyfrowych usług zaufania do pierwotnego tekstu rozporządzenia eIDAS. Najistotniejszym elementem projektowanego modelu jest Europejski Portfel Tożsamości Cyfrowej, który pozwoli bezpiecznie identyfikować się podczas korzystania z usług publicznych i prywatnych, a także przechowywać i wyświetlać dokumenty cyfrowe w obrębie całej UE. Na razie można jedynie antycypować, że portfele przyczynią się również do znacznej poprawy prywatności użytkowników, udostępniając wyłącznie te informacje (atrybuty tożsamości) które są niezbędne do weryfikacji i na udostępnienie których użytkownik wyraził zgodę. Wśród przewidzianych rozwiązań szczególną uwagę należy zwrócić na obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi bezpłatnego dostępu do podpisu kwalifikowanego za pośrednictwem portfela tożsamości cyfrowej, co stanowi wyraz dążenia do zwiększenia inkluzywności oraz ułatwienia korzystania z usług zaufania. W maju 2025 r. Komisja Europejska opublikowała trzeci pakiet aktów wykonawczych do eIDAS obejmujący dwanaście dokumentów mających na celu zapewnienie spójnego i skutecznego funkcjonowania Europejskiego Portfela

Tożsamości Cyfrowej[196]. Zakres przedmiotowy poszczególnych aktów wykonawczych dotyczy m.in.: notyfikacji certyfikowanych urządzeń do tworzenia kwalifikowanych podpisów i pieczęci przez akredytowane podmioty[197], procedur w zakresie notyfikacji i weryfikacji rozpoczęcia świadczenia kwalifikowanej usługi zaufania[198], świadczenia kwalifikowanych usług walidacji podpisów i pieczęci elektronicznych[199], świadczenia kwalifikowanej usługi zaufania polegającej na zarządzaniu urządzeniami do zdalnego tworzenia podpisów kwalifikowanych[200], świadczenia kwalifikowanych usług elektronicznego znakowania czasem[201], wymogów w zakresie weryfikacji tożsamości oraz powiązanych atrybutów osób ubiegających się o kwalifikowane certyfikaty lub kwalifikowane poświadczenia atrybutów[202], świadczenia kwalifikowanej usługi zaufania w zakresie przechowywania kwalifikowanych podpisów i pieczęci elektronicznych[203]. Choć przepisy wyznaczają ambitne cele technologiczne, powodzenie reform zależeć będzie w dużej mierze od efektywności ich dostosowania na poziomie krajowym, a także przeprowadzenia prac architektonicznych, systemowych i wdrożeniowych – niezbędnych do uruchomienia i prawidłowego funkcjonowania projektowanych rozwiązań w praktyce.

8. Osobne zagadnienie będą też w przyszłości stanowić problemy związane z dokumentami generowanymi z wykorzystaniem systemów AI, zwłaszcza tych, w stosunku do których unijny i polski prawodawca zrezygnuje z „nadzoru" człowieka. Praktyka wykorzystania Aktu w sprawie sztucznej inteligencji, którego stosowanie określa art. 113 tego aktu oraz rozwiązań krajowych w tym zakresie (wciąż będących w fazie *in statu nascendi*) przyniesie zapewne wiele interesujących wyzwań.

---

196 Zob. https://www.linkedin.com/pulse/european-commission-has-published-new-set-12-implementing-wrh6f?utm (dostęp: 9.05.2025 r.).

197 Zob.https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14653-Electronic-signatures-and-seals-certified-creation-devices-implementing-act-_en (dostęp: 9.05.2025 r.)

198 Zob.https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14652-Notification-and-verification-of-the-initiation-of-a-qualified-trust-service_en (dostęp: 9.05.2025 r.).

199 Zob.https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14651-Validation-of-qualified-electronic-signatures-and-seals-as-well-as-advanced-electronic-signatures-and-seals_en (dostęp: 9.05.2025 r.).

200 Zob.https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14647-Management-of-remote-qualified-signature-creation-devices-as-a-qualified-trust-service_en (dostęp: 9.05.2025 r.)

201 Zob.https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14646-Provision-of-qualified-electronic-time-stamping-services_en (dostęp: 9.05.2025 r.).

202 Zob.https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14645-Verification-of-identity-and-attributes-at-qualified-certificate-or%E2%80%AFqualified-attestation-of-attributes-issuance_en (dostęp: 9.05.2025 r.).

203 Zob.https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14644-Electronic-signatures-and-seals-qualified-preservation-services-implementing-act-_en (dostęp: 9.05.2025 r.).

9. Wnioski uzyskane w ramach realizacji ósmego celu badawczego w istocie w całości potwierdzają zasadność hipotezy, że w wyniku dynamicznego rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz stopniowego wdrażania przepisów swoiście wspierających cyfryzację administracji publicznej, można założyć, że w przyszłości dokument urzędowy w postaci elektronicznej stopniowo zdominuje swój tradycyjny, papierowy odpowiednik.

Natomiast w odpowiedzi na pierwszą ze stawianych hipotez: **czy na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego przyznanie dokumentom urzędowym większej mocy dowodowej może skutkować naruszeniem zasady dochodzenia prawdy materialnej** należy stwierdzić, że przyznanie dokumentom urzędowym większej mocy dowodowej nie powinno być postrzegane jako przejaw naruszenia tej zasady, lecz jako wyraz zaufania do instytucji publicznych oraz narzędzie budujące zaufanie obywateli do państwa. W kontekście zasady dochodzenia do prawdy materialnej większa moc dowodowa dokumentów urzędowych może stanowić fundament efektywnego i transparentnego funkcjonowania organów, wzmacniając jednocześnie stabilność i przewidywalność procesów w państwie prawa. Postulat prawdy materialnej nie powinien zostać naruszony, gdyż przepisy przewidują możliwość obalenia mocy dowodowej dokumentu urzędowego (Adamiak, *Dowody i postępowanie*…, 2024, s. 293). Do naruszenia zasady dochodzenia do prawdy materialnej mogłoby dojść jedynie w przypadku, gdy organ, pomimo uzasadnionych wątpliwości co do autentyczności lub prawdziwości treści dokumentu, zaniechałby podjęcia działań zmierzających do pozbawienia dokumentu urzędowego jego szczególnej mocy dowodowej.

W odniesieniu do drugiej z postawionych hipotez badawczych, autorka wskazuje, że wobec braku definicji legalnej pojęcia „organ państwowy", a także istniejących rozbieżności interpretacyjnych zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, uzasadnione wydaje się rozważenie wprowadzenia do art. 5 k.p.a. normatywnej definicji tego terminu. Rozwiązanie to mogłoby przyczynić się do eliminacji niejednoznaczności interpretacyjnych, które obecnie wymagają sięgania do przepisów szczególnych, piśmiennictwa oraz judykatury. Swoista „nieostrość" pojęcia „organ państwowy" skutkuje trudnościami w ustaleniu podmiotowego zakresu tego terminu, co w konsekwencji może rodzić problemy w obszarze identyfikacji podmiotów uprawnionych do działania w sferze *imperium.* Trudności zachodzą również w zakresie pojęcia wprawdzie zdefiniowanego w k.p.a., tj. „organ administracji publicznej" jednak

problematycznego w interpretacji, w szczególności za sprawą częściowo otwartego katalogu tego unormowania (art. 5 § 2 pkt. 3 k.p.a.). W połączeniu z procesem stałego rozszerzania katalogu zadań publicznych, których realizacja nierzadko wymaga powierzenia kompetencji wyspecjalizowanym podmiotom – spoza klasycznej struktury administracji – uzasadniona jest jednak potrzeba elastycznej wykładni tego pojęcia. Przyjęcie zamkniętego katalogu podmiotów wykonujących zadania administracji publicznej istotnie ograniczałoby możliwość dostosowywania systemu ich realizacji do zmieniających się realiów prawnych, gospodarczych i społecznych (Martysz, 2003, s. 116). Szczególną formą wykonywania tych zadań jest sporządzanie dokumentów urzędowych, stanowiących sformalizowany wyraz władczej działalności organów administracji publicznej.

SPIS LITERATURY

1. Adamiak B., *System środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym,* „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 1984, t. XVIII.
2. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
3. Adamiak B., *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2006/11.
4. Adamiak B., *Koncepcja otwartej kompetencji ogólnej w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Ewolucja prawnych form administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60 rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczyca, Warszawa 2008.
5. Adamiak B., *Dowody i postępowanie wyjaśniające* (w:) *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne,* red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024.
6. Adamiak B., *Czynności procesowe postępowania administracyjnego* (w:) *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne,* red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024.
7. Adamiak B., komentarz do art. 12 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
8. Adamiak B., komentarz do art. 14 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
9. Adamiak B., komentarz do art. 70 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
10. Adamiak B., komentarz do art. 73 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
11. Adamiak B., komentarz do art. 75 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
12. Adamiak B., komentarz do art. 76 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
13. Adamiak B., komentarz do art. 76a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
14. Adamiak B., komentarz do art. 90 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
15. Adamiak B., Borkowski J., komentarz do art. 107 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski Warszawa 2024, Legalis.
16. Adamiak B., J. Borkowski, komentarz do art. 268a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
17. Adamiak B., Borkowski J., *Zasady podstawowe postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowoadministracyjnego* (w:) *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024.
18. Allerhand M., *Kodeks postępowania cywilnego*, Lwów 1932.
19. Almada M., Peti N., *The EU AI Act: Between the Rock of Product Safety and the Hard Place of Fundamental Rights*, "Common Market Law Review" 2025/62.
20. Andraško J., *Theoretical aspects of public administration electronic services*, "Bratislava Law Review", 2017/1.
21. Andrejew I., *Świda W., Wolter W., Kodeks karny z komentarzem*, Warszawa 1973.
22. Andrejew W., *Ustawowe znamiona przestępstwa*, Warszawa 1959.
23. Antonów K., Gębicka A., Wichrowski S., Wojtasiak D., komentarz do art. 50 (w:) *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. K. Antonów, Warszawa 2024, LEX.
24. Arct M., *Słownik ilustrowany języka polskiego,* t. 1, Warszawa 1916.
25. Artymionek P., *Uwierzytelnianie odpisów dokumentów w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2015/3656, Wrocław 2015.
26. Auby J.B., *Digitalization as a Challenge for Administrative Law* (w:) *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana*

Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.
27. Auby J.B., *Foreword* (w:) *Administrative procedure in the Habsburg succession countries*, red. Z. Kmieciak, Łódź-Warszawa 2021.
28. Babiarz S. i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX.
29. Bajor B. i in., *Prawo bankowe. Komentarz do przepisów cywilnoprawnych*, LEX 2020.
30. Bajwa J., Munir U., Nori A., Williams B., *Artificial intelligence in healthcare: transforming the practice of medicine*, "Future Health Journal" 2021 Jul. 8(2).
31. Banasiński C., Szafrański D., *Koncesjonowanie jako forma reglamentacji działalności gospodarczej* (w:) *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1996.
32. Barankiewicz T., *Metody myślenia, badania prawa i systematyzacji wiedzy w naukach prawnych* (w:) *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, red. H. Izdebski, A. Łazarska, Warszawa 2022, LEX.
33. Bartoszewicz M., *Definicje legalne w świetle zasady określoności prawa* (w:) *Dookoła Wojtek… Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.
34. Baran B., Karpuk N*., Dowody w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*, Katowice 2024.
35. Barańska A., *Status prawny komornika sądowego i mienia kancelarii komorniczej*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2008/1–2.
36. Bardach J. Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2010.
37. Barej J., Maciejko P., *Czynności poświadczeniowe w praktyce notarialnej*, „Nowy Przegląd Notarialny" 2008/3.
38. Bartosiewicz A., *Dowód z dokumentów urzędowych w postępowaniu podatkowym, Komentarz praktyczny*, LEX 2025.
39. Baun C., Kunze M., Nimis J., Tai S*., Cloud Computing: Web-basierte dynamische IT-Services*, Berlin 2009.
40. Bednarczyk W., *Etyka Radcy Prawnego, zasady wykonywania zawodu, organizacja i funkcjonowanie samorządu radców prawnych*, Warszawa 2023.
41. Bednarczyk-Płachta A., *Status szkoły wyższej jako podmiotu administracji publicznej*, Warszawa 2016, LEX.
42. Bentkowski S., *Determinanty wiarygodności w prawie administracyjnym*, „Studia prawnoustrojowe" 2022/58.
43. Berbecaru D., Lioy A., Marian M., *A Framework for Secure Digital Administration* (w:) *Proceedings of EuroWeb 2001 Conference*, Pisa, Italy, 18-20 December 2001, arXiv.1910.07945[cs.CR].
44. Berutowicz W., Mokry J., *Organizacja ochrony prawnej w PRL*, Warszawa 1987.
45. Bielińska M., *Kancelarie i dokumenty wielkopolskie XIII wieku*, Wrocław 1967.
46. Bieliński A., *Charakter podpisu w prawie cywilnym materialnym i procesowym*, Warszawa 2007.
47. Bielecki L, Stelmasiak J., Żywicka A., *Terenowe organy administracji rządowej* (w:) *Prawo administracyjne, część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, M. Augustyniak, Warszawa 2025.
48. Bielecki L., A. Żywicka, *Prawne formy i metody działania administracji* (w:) *Prawo administracyjne, część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, M. Augustyniak, Warszawa 2025.
49. Biernat J., *Poświadczenie przez notariusza zgodności z oryginałem odpisu, wyciągu lub kopii dokumentu sporządzonego w języku obcym*, „Rejent" 2002/10.
50. Biernat J., komentarz do art. 1 (w:) *Prawo o notariacie. Komentarz*, red. A. J. Szereda, Warszawa 2022, Legalis.
51. Bilski T., *Pamięć. Nośniki i systemy przechowywania danych*, Warszawa 2008.
52. Blajer P., komentarz do art. 2 (w:) *Prawo o notariacie. Komentarz*, red. A. J. Szereda, Warszawa 2022, Legalis.
53. Błachut J., *Dokument jako przedmiot ochrony prawnokarnej*, Warszawa 2011, LEX.

54. Błaszczak Ł., *Dowód z dokumentu tradycyjnego (papierowego), a dowód z dokumentu elektronicznego. Problem odrębności czy tożsamości środków dowodowych. Postulaty de lege lata i de lege ferenda*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji", 2023/133.
55. Błaszczak Ł., Markiewicz K., *Metodologiczne podstawy teorii dowodów w postępowaniu cywilnym* (w:) *Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, E. Rudkowska-Ząbczyk, Warszawa 2010, Legalis.
56. Błaś A., *Prawne formy działania administracji* (w:) *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997.
57. Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych* (w:) *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, red. M. Stahl, J.P.Tarno, M. Górski, red. Łódź 2000.
58. Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna,* Wrocław 2004.
59. Bochentyn A., Szlachetko J.H., *Zdjęcia satelitarne jako dowód w postępowaniu przed organem i sądem administracyjnym*, „Ad Astra. Program badań nad astropolityką i prawem kosmicznym", 2022/6.
60. Boć J. (w:) *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Wrocław 2003.
61. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
62. Boć-Mazur W., *Status prawny notariusza*, Wrocław 2010.
63. Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, LEX.
64. Bogdandy von A., Huber P.M., Cassese S., red., *The Max Planck Handbooks in European Public Law, vol. I, The Administrative State*, Oxford 2017.
65. Bogomilski B., *Obywatel a administracja, reforma administracji, prawa i obowiązki obywatela, interesant w urzędzie*, Warszawa 1977.
66. Bogucki S., *Funkcje konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015.
67. Borkowski J, *Moja sprawa w urzędzie*, Warszawa 1987.
68. Borkowski J., komentarz do art. 14 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989.
69. Borkowski J., *Samorządowe kolegia odwoławcze* (w:) *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Antoniego Agopszowicza*, red. R. Mikosz, Katowice 2000.
70. Borkowski J., komentarz do art. 1 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
71. Borkowski J., komentarz do art. 33 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2024, Legalis.
72. Borys A., *Dokument jako środek dowodowy w procesie cywilnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego z 10 lipca 2015 r.* (w:) *Postępowanie cywilne w dobie przemian,* red. I. Gil, Warszawa 2017, LEX.
73. Braibant G., Stirn B., *Le droit administratif français,* Paris 1997.
74. Bral W., *Obieg i ochrona dokumentów w zarządzaniu jakością, środowiskiem i bezpieczeństwem informacji*, Warszawa 2008.
75. Bresslau H., *Handbuch der Urkundenlehre für Deutschland und Italien, 2. Aufl.*, Leipzig 1912–1932.
76. Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1983.
77. Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006.
78. Brzeziński B., Morawski W., *Status podatkowoprawny komornika sądowego (wybrane zagadnienia)* (w:) *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, red. K. Lubiński, Sopot 2000.
79. Brzeziński B., Masternak M., *Dokument sporządzony w języku obcym jako dowód w postępowaniu kontrolnym, jurysdykcyjnym i czynnościach sprawdzających*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2005/2.
80. Brzozowski S., *Dowód prywatny a dokument prywatny w postępowaniu karnym*, „Palestra" 2019/6.

81. Brzuzy A., *Obowiązek czy możliwość umieszczania odcisku pieczęci urzędowej na decyzji administracyjnej*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2018/4.
82. Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1969.
83. Butkiewicz M., *Wpływ ustawy o podpisie elektronicznym na formę czynności prawnych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2003/4.
84. Byrski J., komentarz do art. 7 (w:) *Tom XA. Prawo rynku finansowego. Prawo bankowe. Komentarz*, red. J. Dybiński, Warszawa 2025, Legalis.
85. Bystrzycka Z., *Poświadczenia w praktyce notarialnej* (w:) *III Kongres notariuszy Rzeczpospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, red. R. Sztyk, Warszawa - Kluczbork 2006.
86. Cassese S., *The Administrative State in Europe* (w:) *The Max Planck Handbooks in European Public Law, vol. I, The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese, Oxford 2017.
87. Chapus R., *Droit administratif gènèral*, t. 2, Paris 1996.
88. Cherka M., komentarz do art. 14 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2020, Legalis.
89. Cherka M., komentarz do art. 14 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.
90. Cherka M., Wierzbowski M., *Centralne organy administracji państwowej* (w:) *System prawa administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące,* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
91. Cherka M., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne* (w:) *System prawa administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
92. Chlipała M., *Administracja rządowa w województwie – zagadnienia ustrojowe*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010/5.
93. Chmielewski J., *Ciekawe środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Palestra" 2016/7–8.
94. Chmielewski J., *Pełnomocnik i pełnomocnictwo w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy" 2016/11.
95. Chróścielewski W., *Podmioty postępowania administracyjnego* (w:) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2011.
96. Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie przed organem I instancji* (w:) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2011.
97. Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie wyjaśniające* (w:) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2011.
98. Chróścielewski W., Tarno J.P., *Przepisy porządkowe i środki oddziałujące na przebieg postępowania* (w:) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2011.
99. Chróścielewski W., *Organ prowadzący postępowanie* (w:) *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2018, LEX.
100. Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
101. Cieślak Z. (w:) *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Warszawa 2006.
102. Cieślak Z., *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji* (w:) *Jawność i jej ograniczenia, t. II, Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.
103. Clarke A.C., *Odyseja kosmiczna,* tłum. M. Chodkowski, Poznań 2001.
104. Ciorgoń-Urbańska M., komentarz do art. 133 (w:) *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz*, red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2024, LEX.
105. Ciorgoń-Urbańska M., komentarz do art. 9 (w:) *Aplikacja mObywatel. Komentarz*, red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2025, LEX.

106. Cornu G. red., *Vocabulaire iuridique*, Paryż 2018.
107. Cwalińska J.M., *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2020/3.
108. Czaplicki K., *Dokumenty tożsamości. Jawność i bezpieczeństwo*, Warszawa 2016.
109. Czarnecki M., Bagińska L., komentarz do art. 1 (w:) *Prawo wekslowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.
110. Czarny P., komentarz do art. 142 (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX.
111. Czarny-Drożdżejko E., komentarz do art. 34 (w:) *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
112. Czerniak S., J. Orszulak, *Dokument elektroniczny. Przewodnik i katalog dobrych praktyk*, Warszawa 2017.
113. Czerwińska B., *Dokumenty urzędowe i dokumenty prywatne jako środki dowodowe w postępowaniu cywilnym*, „Acta Erasmiana" 2016/11.
114. Czubik P., *Legalizacja krajowa dokumentów zagranicznych przeznaczonych do obrotu prawnego w Polsce oraz dokumentów krajowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą. Czynności notarialne konsula*, Kraków 1998.
115. Czyżak M., *Odpowiedzialność notariusza za przestępstwo fałszu intelektualnego*, „Nowy Przegląd Notarialny" 2004/2.
116. Czyżak M., *Dokument publiczny i kontrola jego autentyczności przez funkcjonariuszy publicznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Kadr Menadżerskich" 2021/8.
117. Daniluk P., komentarz do art. 115 (w:) *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025, Legalis.
118. Dąbrowski Ł.D., *Moc dowodowa zagranicznych dokumentów urzędowych. Wybrane zagadnienia procesowe*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego" 2016/14.
119. Dahl S., *Dzieje książki,* red. Kocowski B. przekł. Garbacik E., Zapiór T., Devechy H., Wrocław 1965.
120. Dahlström M., *Copies and facsimiles*, "International Journal of Digital Humanities" 2019/1.
121. Dalka S., *Dowód z dokumentów w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Palestra" 1974/18.
122. Dalka S., *Komornik sądowy jako funkcjonariusz publiczny*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2001/12.
123. Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Warszawa 2013.
124. Daniel P., *Organ administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2018.
125. Dauter-Kozłowska A., *Doręczenie przez organ wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego*, LEX nr 7851, 2021.
126. Dauter B., komentarz do art. 106 (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Kabat, M. Niezgódka - Medek, B. Dauter, Warszawa 2021, LEX.
127. Dauter B., Hauser R., komentarz do art. 143 (w:) *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red., S. Babiarz, W. Gurba, A. Kabat, B. Dauter, R. Hauser i in., Warszawa 2024, LEX.
128. Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych,* Warszawa 1974.
129. Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
130. Dawidowicz W., *Prawo admininistracyjne,* Warszawa 1987.
131. Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
132. Demko A., *Zasady postępowania z materiałami archiwalnymi. Ochrona zasobu archiwalnego*, Warszawa 2011.
133. Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
134. Dobkowski J., *Rola „mądrej" maszyny w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej*, „Journal of Modern Science" 48/2022 (1).
135. Doliwa A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004.
136. Dolnicki B. red., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021 LEX.
137. Domagalski M., *Nie każdy zagraniczny akt notarialny jest skuteczny w Polsce*, „Rzeczpospolita" z 27.05.2024 r., Legalis.

138. Dowgier R., *Obowiązek prowadzenia metryki sprawy podatkowej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych" 2012/7.
139. Drobiazgiewicz J., *Nowe technologie informacyjno-komunikacyjne w świadczeniu administracyjnych usług publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Transportu i Logistyki" 2015/30.
140. Drozd E., *Z problematyki zawarcia umowy w formie aktu notarialnego*, „Rejent" 1996/4–5.
141. Drozd E., *Odpowiedzialność notariusza w wypadku nieważnej (bezskutecznej) czynności prawnej* (w:) *III Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania*, red. R. Sztyk, Warszawa–Kluczbork 2006.
142. Dubisz S. red., *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2007.
143. Dubisz S. red., *Wielki słownik języka polskiego PWN, t. 1*, Warszawa 2018.
144. Dunaj B. red., *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1996.
145. Dymek E., *Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania sprawy* (w:) *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, red. P. Krzykowski, A. Brzuzy, Olsztyn 2009.
146. Elżanowski F., komentarz do art. 76 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2023, Legalis.
147. Elżanowski F., komentarz do art. 78 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2023, Legalis.
148. Ereciński T., *Z problematyki dowodu z dokumentów w sądowym postępowaniu cywilnym* (w:) *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, red. M. Jędrzejewska, T. Ereciński, Warszawa 1985.
149. Ereciński T., komentarz do art. 234 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, red. P. Grzegorczyk, J. Gudowski, T. Ereciński, Warszawa 2022, LEX.
150. Evro L., *Civil Justice in Finland*, Nagoya 2009.
151. Fasching H.W., *Lehrbuch des österreichischen Zivilprozessrechts*, Wien 1984.
152. Federczyk W., *Postępowanie dowodowe* (w:) *Postępowanie administracyjne,* red. W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Warszawa 2011.
153. Federczyk W., *Postępowanie dowodowe* (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Warszawa 2018.
154. Felcenloben D., *Zasady udostępniania danych z katastru nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny" 2009/9.
155. Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I*, Kraków 1995.
156. Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013.
157. Flaga-Gieruszyńska K., *Strona internetowa jako środek dowodowy w procesie cywilnym – wybrane zagadnienia*, „Wrocławskie Studia Sądowe" 2016/2.
158. Flaga-Gieruszyńska K., komentarz do art. 308 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz,* red. K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, Warszawa 2024, Legalis.
159. Fleszer D., *Zasady udzielania upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w świetle ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny" 2012/5.
160. Frey R, *Znaczenie decyzji administracyjnej w procesie cywilnym,* Warszawa 2024, Legalis.
161. Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedra Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Kraków-Warszawa 2007.
162. Fundowicz S., *Poszukiwanie prawdy w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A*., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
163. Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil*, München–Berlin 1961.
164. Gajda-Durlik M., *Use of information technologies in administrative evidence proceedings – selected issues*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2022/2.
165. Gajda-Durlik M., *Informatyzacja administracyjnego postępowania dowodowego – zagadnienia wybrane*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2023/2.

166. Gajda-Roszczynialska K., *Ograniczenia dopuszczalności dowodów nielegalnych w postępowaniu cywilnym – granica czy fundament dążenia do prawdy w postępowaniu cywilnym?*, „Przegląd Prawa Cywilnego" 2016/3.
167. Gajek K., *Oświadczenie woli w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2020.
168. Ganczar M., Biskup R., *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2008/1.
169. Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2016.
170. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
171. Geburczyk F., *Możliwość wydania decyzji w formie dokumentu elektronicznego a zasada pisemności. Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 2020 r., II OSK 908/20*, „Samorząd Terytorialny" 2021/6.
172. Giaro M., *Cywilnoprawne pojęcie pisemności w społeczeństwie informacyjnym*, „Państwo i Prawo" 2009/10.
173. Gil I., Marszałkowska-Krześ E., komentarz do art. 458^{11} (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, I. Gil, Warszawa 2024, Legalis.
174. Glibowski K., komentarz do art. 268a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.
175. Glicz M., komentarz do art. 921^{15} (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2025, LEX.
176. Giry A., *Manuel de diplomatique*, Paris 1925.
177. Gniewek E., Szereda A.I., *komentarz do art. 36^{4}* (w:) *Księgi wieczyste. Art. $1–58^{2}$ KWU. Art. $626^{1}–626^{13}$ KPC. Komentarz*., Warszawa 2024, Legalis.
178. Gołaszewski P., Wąsowski K., komentarz do art. 5 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.
179. Gomułowicz A., Skoczylas A., *"Słuszny interes strony" i "interes społeczny" - jako przesłanki zmiany lub uchylenia decyzji* (w:) *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym,* red. A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, Warszawa 2013.
180. Goc M., *Ustawa o dokumentach publicznych potrzebna od zaraz*, „Człowiek i Dokumenty" 2016/41.
181. Goc M., *O projekcie ustawy o dokumentach publicznych uwag kilka*, „Człowiek i Dokumenty" 2017/44.
182. Goc M., *Ustawa o dokumentach wciąż oczekiwana*, „Człowiek i Dokumenty" 2018/50.
183. Goc M., *O potrzebie zmian w systemie wytwarzania dokumentów publicznych w świetle wyroku TSUE w sprawie C-601/2*, „Człowiek i Dokumenty" 2024/75.
184. Gogłoza W., *Forma i skutki prawne podpisu elektronicznego*, „Studia Iuridica Lublinensia", 2004/4.
185. Gontarz I., *Automatyczny akt administracyjny – postulaty de lege ferenda w zakresie ogólnych ram prawnych* (w:) *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. C. Martysz, Warszawa 2022, LEX.
186. Górecki P., *Problem podpisu pod dokumentem urzędowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2013/5.
187. Górecki P., *Konstrukcja prawna i działalność funduszy sekurytyzacyjnych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2017/2.
188. Górska K., *Zachowanie zwykłej formy pisemnej czynności prawnych*, Warszawa 2007, Legalis.
189. Górska K., *Forma umowy elektronicznej* (w:) *Prawo umów elektronicznych. Zarys systemu*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2024, Legalis.
190. Goździaszek Ł., komentarz do art. 1 (w:) *Identyfikacja elektroniczna i usługi zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
191. Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.

192. Gregorczyk D., *Etap postępowania wyjaśniającego* (w:) *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 4. Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, LEX.
193. Gronkiewicz A., Ziółkowska A. red., *Agencje i podmioty podobne w strukturze administracji publicznej*, Katowice 2013.
194. Grosicka K., *Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej niezespolone*j (w:) *Organizacja i zadania terenowych organów administracji rządowej*, red. K. Grosicka, L.Grosicki, P. Grosicki, Pułtusk-Warszawa 2014.
195. Grudzińska-Kuna A., Papińska-Kacperek J., *Usługi elektronicznej administracji dla obywateli w Polsce – wybrane aspekty*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych" 2012/24.
196. Grykiel J., *Kilka uwag o nowej definicji dokumentu i formie dokumentowej*, „Monitor Prawniczy" 2016/5, Legalis.
197. Grzegorczyk T., *Kodeks karny skarbowy. Komentarz,* Warszawa 2000
198. Grzegorczyk T., *Tylman J., Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011.
199. Grzeszczak R., *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
200. Grzeszczyk C., *Kryminalistyczne badania pismoznawcze*, Warszawa 2006.
201. Grzybowski M., *Kontrowersje wokół pojęcia „materiału urzędowego"*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2022/1.
202. Gutowska-Natanek E., *Kuca G.,* komentarz do art. 6 (w:) *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.
203. Gwiazdomorski J., *Podpis na testamencie holograficznym*, „Nowe Prawo" 1962/7–8.
204. Halasz A., *Niejednolite stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2017/3.
205. Haręża A., *Postępowanie administracyjne prowadzone za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Cz. 1, Dokument elektroniczny (uwagi wprowadzające)*, „Casus" 2008/52.
206. Hauer W., Leukauf O. red., *Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens*, Wien: Manz, 1996.
207. Hauer F., *Staats- und Verwaltungshandeln*, Linz 2017.
208. Hawkins J.M., *The Oxford Reference Dictionary*, Oxford 1986.
209. Hawkins J.M., *Allen R., The Oxford Encyclopedic*, Oxford 1991.
210. Heliniak K., komentarz do art. 39 (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.,* red. P. Drembkowski, P.J. Suwaj, Warszawa 2023, Legalis.
211. Hengstschläger J., Leeb D., *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) Kommentar*, Wien 2019.
212. Hengstschläger J., Leeb D., *Verwaltungsverfahrensrecht: Verfahren vor den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten*, Wien 2023.
213. Hoc S., komentarz do art. 2 (w:) *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.
214. Hochberg L., Murzynowski A., Schaff L., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 1959.
215. Horoszowski P., *Nazwa i pojęcie „dowodu" w teorii i praktyce prawa sądowego*, „Państwo i Prawo" 1956/10.
216. Idzikowska G., *komentarz do art. 73* (w:) *Ustawa o rachunkowości. Komentarz*, red. E. Walińska, komentarz objaśniający, Warszawa 2023, LEX.
217. Iserzon E. (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze,* red. E. Iserzon, J. Starościak, Warszawa 1970.
218. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
219. Jachowicz M., Kotulski M., *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012.
220. Jacyszyn J., Wittlin A., *Zakrzewski S., Podpis elektroniczny. Komentarz do ustawy z 18 września 2001 r.*, Warszawa 2002.
221. Jagielska M., Wiktorowska A., Zalasińska K., komentarz do art. 106 (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.

222. Jagielski J., *Status prawny agencji i ich miejsce w systemie administracji publicznej* (w:) *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004.
223. Jagielski J., *Administracja centralna* (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
224. Jagielski J., *Terenowa administracja rządowa zespolona* (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
225. Jagiełło D., *Przesłuchanie jako czynność dowodowa*, Warszawa 2017.
226. Jakacka-Sitek B., *Pełnomocnictwa i upoważnienia w sektorze publicznym. Wzory dokumentów z wyjaśnieniami*, Warszawa 2016, Legalis.
227. Jakubowicz-Dobrowolska K., *Orzeczenie sądowe jako dokument w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2006/4.
228. Jakubowski A. komentarz do art. 17 (w:) *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Legalis 2023.
229. Jakubski K. J., *Komputerowy nośnik informacji jako dokument w polskim procesie karnym*, „Przegląd Policyjny" 1997/3.
230. Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* (w:) *System prawa administracyjnego*, t.3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978.
231. Janiak A., *Przywileje bankowe w prawie polskim*, Kraków 2003, LEX.
232. Janiak A., *Urzędowa moc dokumentów bankowych*, Warszawa 2003, LEX.
233. Janowicz Z., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa – Poznań 1976.
234. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa-Poznań, 1987.
235. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 1996.
236. Janowski J., *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, LEX.
237. Janowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.
238. Janowski J., *Kontrakty elektroniczne w obrocie prawnym*, Warszawa 2008, LEX.
239. Janowski J., *Administracja elektroniczna. Kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Warszawa 2009.
240. Janowski J., *Informatyka prawa*, Lublin 2011.
241. Janowski J., *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2016.
242. Jarosz. Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980.
243. Jaroszyński A., *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, „Państwo i Prawo" 1968/10.
244. Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne* (w:) *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące, t. 6,* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A Wróbel, Warszawa 2011.
245. Jaskulak K., *Udostępnianie akt sprawy* (w:) *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
246. Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
247. Jaśkowska M., komentarz do art. 268a (w:) *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Warszawa 2025, LEX.
248. Jastrun J., *Dokument papierowy a dokument elektroniczny w postępowaniu administracyjnym, rozprawa doktorska dostępna w Bibliotece Uniwersyteckiej Uniwersytetu Warszawskiego*, Warszawa 2020.
249. Jaworska-Dąbrowska A., komentarz do art. 2 (w:) *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz,* red. P. Drembkowski, M. Ślusarczyk, Warszawa 2022, Legalis.
250. Jędrzejewska A., *Pisemna forma oświadczeń woli a „automatyzacja" obrotu prawnego*, „Państwo i Prawo" 1993/1.
251. Jędrzejewski S., *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1984.

252. Jończyk P.K., *Czynności notarialne. Zagadnienia ogólne* (w:) *Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021.
253. Jończyk P.K., komentarz do art. 98 (w:) *Prawo o notariacie. Komentarz*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, Legalis.
254. Jędrzejewski S., Ochendowski E. *red., Postępowanie administracyjne*, Toruń 1998.
255. Jurczuk M., *Non-Fungible Token (NFT) jako przedmiot umowy*, „Zeszyty Naukowe UAM" 2023/13.
256. Jurek T., *Stanowisko dokumentu w średniowiecznej Polsce*, „Studia Źródłoznawcze" t. XL, Warszawa 2002.
257. Jurek T., *Początki dokumentu polskiego* (w:) *Dyplomatyka staropolska*, red. T. Jurek, Warszawa 2015.
258. Jurek T., *Rozwój dokumentu polskiego w XIII wieku* (w:) *Dyplomatyka staropolska*, red. T. Jurek, Warszawa 2015.
259. Jurek T., *Wprowadzenie do Dyplomatyki* (w:) *Dyplomatyka Staropolska*, red. T. Jurek, Warszawa 2015.
260. Kaczmarek B., *Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym - polemika*, „Monitor Prawniczy" 2008/5.
261. Kaczmarek B., *Nowe technologie, nowe możliwości – nowoczesne formy komunikowania się sądu i stron procesu cywilnego, a także sądów między sobą – uwagi na tle aktualnych przepisów*, „Monitor Prawniczy – dodatek Prawo Mediów Elektronicznych" 2008/16.
262. Kaczmarek B., *Utopia czy realna możliwość? Przeszkody na drodze do sporządzenia aktu notarialnego w formie elektronicznej*, „Rejent" 2009/3.
263. Kaczmarek-Templin B., *Dowód z dokumentu elektronicznego w procesie cywilnym*, Warszawa, Legalis 2012.
264. Kaczmarek-Templin B., *Dowód z dokumentu* (w:) *Dowody w postępowaniu cywilnym. System Postępowania Cywilnego. Tom 2*., red. Ł. Błaszczak Warszawa 2021, Legalis.
265. Kaczmarek-Templin B., *Jeszcze raz na temat anonimu*, „Palestra", 2022/7–8.
266. Kaczocha M., komentarz do art. 13 (w:) *Ustawa o zawodzie tłumacza przysięgłego. Komentarz*, red. M. Mazuryk, M. Kaczocha, Warszawa 2011, LEX.
267. Kalinowski M., *Status podatkowoprawny komornika sądowego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" 2006/12.
268. Kamiński A.Z., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, „Przegląd Socjologiczny" 2010/2.
269. Kamiński M., *Decyzja administracyjna w ujęciu materialnoprawnym*, „Casus" 2007/44.
270. Kamiński M., *Konstytucyjne podstawy domniemania ważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo" 2007/ 9.
271. Kamiński M., *Temporalne zakresy następstw prawnych i skuteczności prawnej norm prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010/2.
272. Kamiński M., *Bezpośrednie i pośrednie stosowanie dyrektyw unijnych przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Sądowy" 2011/1.
273. Kamiński M., *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne, cz. I.*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2011/4.
274. Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach uregulowanych w ustawach o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość" 2011/8.
275. Kamiński M., *Problem definiowania pojęcia nieodwracalnych skutków prawnych unieważnialnej decyzji administracyjnej a koncepcja skutku prawnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2013/4.
276. Kamiński M., *Zarys koncepcji pojęcia dobra prawnego objętego ochroną norm prawa administracyjnego (dobra administracyjnoprawnego*) (w:) *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014.
277. Kamiński M., *Samodzielność kompetencyjna jednostek samorządu terytorialnego w sferze jurysdykcyjnej a pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus" 2015/76.
278. Kamiński M., *Pisma w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.

279. Kamiński M., *Przedmiot i zakres kontroli sądowoadministracyjnej w sprawach o udostępnienie informacji publicznej (zasadnicze problemy)* (w:) *Dostęp do informacji publicznej a kodeks postępowania administracyjnego*, red. A. Skóra, Poznań 2015.
280. Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, Legalis.
281. Kamiński M., *Obowiązywanie prawa administracyjnego procesowego* (w:) *System prawa administracyjnego procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017, Legalis.
282. Kamiński M., *Kierunki przekształceń struktury podmiotowej postępowania administracyjnego na tle nowych formuł uczestnictwa w procedurach trzeciej generacji* (w:) *Postępowanie administracyjne dziś i jutro* (red.) J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
283. Kamiński M., *Normy kompetencji administracyjnej i normy merytoryczne ich realizacji jako element paradygmatyczny teorii prawa administracyjnego* (w:) *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna,* red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
284. Kamiński M., *Wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych. Prawnoporównawcze wektory modernizacji regulacji kodeksowej*, "Państwo i Prawo" 2020/6.
285. Kamiński M., *Fakty i czynności administracyjnoprawne* (w:) *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 3. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021, Legalis.
286. Kamiński M., *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, Legalis.
287. Kamiński M., *Podstawa normatywna, obowiązywanie i skuteczność prawna aktów administracyjnych transterytorialnych,* „Państwo i Prawo" 2022/7.
288. Kamiński M., *Akt administracyjny zautomatyzowany . Zasadnicze problemy konstrukcyjne zastosowania systemów sztucznej inteligencji w procesach decyzyjnych postępowania administracyjnego na tle prawnoporównawczym*, „Prawo i Więź" 2023/4 (47).
289. Kamiński M., *Granice konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP*, „Przegląd Sejmowy", 2023/5 (178).
290. Kamiński M., *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 (53).
291. Kania A. A., Nodżak A., Wojciechowski S., Dokument – zagadnienia ogólne (w:) *Zasady wydawania dokumentów i udostępniania danych w ramach rejestrów publicznych*, Warszawa 2024, Legalis.
292. Kardasz P., *Forma dokumentowa czynności prawnych*, „Kortowski Przegląd Prawniczy", 2017/4.
293. Kardasz P., *Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, praca doktorska niepublikowana, Biblioteka Główna UWM*, Olsztyn 2020,
294. Kardasz P., *Nowe zasady dotyczące doręczania pism i wnoszenia podań w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 5.10.2021 r.) – Część I*, „Prawo i Więź", 2021/4(38).
295. Karłowicz J., Kryński A.A., Niedźwiedzki W. red., Słownik języka polskiego, t. II, Warszawa 1900.
296. Karwowski T., *Badania przerobionych dokumentów*, Warszawa 1977.
297. Kaspryszyn J., *Podpis własnoręczny jako element zwykłej formy pisemnej czynności prawnych*, Warszawa 2007, LEX.
298. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.

299. Kaszubowski K., *O nowym ujęciu zasady pisemności w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 14 k.p.a.)*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2023/2.
300. Katsich A.T., *Urkunde oder Bescheid: Der Stand der Diskussion in Judikatur und Literatur*, Diplomarbeit, Linz 2022.
301. Kałuski W., *Postępowanie administracyjne: podręcznik systematyczny z dołączeniem tekstu obowiązującego rozporządzenia oraz wzorów podań i załatwień*, Warszawa 1929.
302. Kędziora R., *Czynności procesowe administracyjnego postępowania wyjaśniającego i dowodowego* (w:) *Postępowanie administracyjne,* red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
303. Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012.
304. Kędziora R., komentarz do art. 70 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
305. Kędziora R., komentarz do art. 75 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
306. Kędziora R., komentarz do art. 76a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
307. Kędziora R., komentarz do art. 107 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
308. Kędziora R., komentarz do art. 268a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
309. Kegel Z., *Pojęcie dokumentu w ustawie, nauce i praktyce prawnokarnej*, „Problemy Kryminalistyki", 1967/65.
310. Kegel Z., *Dowód z ekspertyzy pismoznawczej w polskim procesie karnym*, Wrocław 1973.
311. Kegel Z., *Problematyka dowodu z ekspertyzy dokumentu, t. II*, Wrocław 2002.
312. Kępa M., Podgórska-Rykała J., komentarz do art. 4 *(w:) Ustawa o dowodach osobistych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.
313. Kęska-Leszyński T., *Niepoświadczony odpis dokumentu jako dowód w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Monitor Prawniczy" 2021/22.
314. Kętrzyński S., *Zarys nauki o dokumencie polskim wieków średnich*, Warszawa 1934
315. Kijowski D.R., *Austria* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010.
316. Kijowski D.R., *Założenia i skutki nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2020.
317. Kilian W., *Komunikacja w społeczeństwie informacyjnym* (w:) *Prawne i ekonomiczne aspekty komunikacji elektronicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2003.
318. Klonowski K., komentarz do art. 5 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.,* red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX.
319. Klonowski K., komentarz do art. 268a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX.
320. Kmieciak Z., *Ochrona zaufania w prawie administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 1997/11.
321. Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, LEX.
322. Kmiecik R., *Rzeczy, ślady i dokumenty jako przedmiot postanowienia prokuratora co do dowodów rzeczowych (art. 323 § 1 k.p.k.)*, „Prokuratura i Prawo" 2022/7–8.
323. Kmiecik Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022.
324. Knapisz G., *Słownik polszczyzny XVI wieku*, Wrocław 1971.
325. Knapp J., *Postępowanie dowodowe*, Katowice 1965-1966.
326. Knoppek K., *Dokument w procesie cywilnym*, Poznań 1993.
327. Knoppek K., *Dowód z dokumentu* (w:) *System Prawa Procesowego Cywilnego. t. II. Część II. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, red. T. Ereciński, T. Wiśniewski, Warszawa 2016, LEX.
328. Knoppek K., *Status dziennika budowy jako dokumentu urzędowego. Glosa do wyroków SN z 18.02.2015 r. i 16.11.2016 r.*, „Polski Proces Cywilny" 2018/2.

329. Knoppek K., komentarz do art. 243(1) (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, t. 1, Artykuły 1–366,* red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, LEX.
330. Knypl Z., Merchel Z. red., *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2013.
331. Knysiak-Molczyk H., *Inne formy działania administracji publicznej* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedra Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Kraków-Warszawa 2007.
332. Knysiak-Molczyk H., *Faza rozpoznawcza postępowania* (w:) *Postępowanie administracyjne,* red. T. Woś, Warszawa 2015.
333. Knysiak-Molczyk H., *Jawność postępowania, czynności procesowych i akt sprawy administracyjnej* (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2015.
334. Knysiak-Sudyka H., *Prawo do informacji a dostęp do akt postępowania administracyjnego* (w:) *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, Warszawa 2022.
335. Knysiak-Sudyka H., komentarz do art. 14 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX.
336. Knysiak-Sudyka H., komentarz do art. 76 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX.
337. Knysiak-Sudyka H., komentarz do art. 76a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX.
338. Knysiak-Sudyka H., komentarz do art. 80 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX.
339. Knysiak-Sudyka H., *Przebieg postępowania przed organem I instancji* (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2024.
340. Knysiak-Sudyka H., *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego* (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2024.
341. Kocot W., *Wpływ Internetu na prawo umów*, Warszawa 2004.
342. Kocot W. J., *Dalsza modernizacja kodeksowej regulacji formy pisemnej czynności prawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2016/10.
343. Kociucki L., komentarz do art. 95 (w:) *Prawo bankowe. Komentarz do przepisów cywilnoprawnych*, red. B. Bajor i in., Warszawa 2020, LEX.
344. Kołecki H., *Technicznokryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych*, Poznań 2002.
345. Konarski X., *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004.
346. Komierzyńska-Orlińska E., Komentarz do ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punktach Informacji dla Przedsiębiorcy, art. 46 (w:) *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, LEX.
347. Kołodko G.W., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Warszawa 1999.
348. Kopiński K., Tandecki J., *Bellicum diplomaticum VI Thorunense. Od dyplomatyki i archiwistyki do dokumentu elektronicznego*, Toruń 2016.
349. Kopyściański M., *Dokument urzędowy jako dowód w postępowaniu podatkowym*, „Kwartalnik prawno-finansowy", 2020/3.
350. Korzeniewski D., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako wytyczne dla organów administracji publicznej*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie – Materiały i Studia" 2023/80.
351. Korzeniowska A., *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Warszawa 2002, LEX.
352. Korzeniowska-Polak A., *Metryka sprawy administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2013/9.
353. Kościółek A., *Elektroniczne czynności procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012.
354. Kosiński E., *Realizacja zadań administracji gospodarczej w formie rządowych agencji gospodarczych. Status prawny agencji*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2008/1–2.

355. Kotecka S., *Podpis elektroniczny* (w:) *Technologia informacyjna dla prawników*, red. A. Burdziak, Wrocław 2011.
356. Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012/9.
357. Košičiarová S. , *Správny poriadok, Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013.
358. Kotecka S., *E-administracja. Rzeczywistość i plany projektu*, „IT w administracji" 2008/4.
359. Kotecka S., *Zmiany w postępowaniu cywilnym dotyczące dokumentów elektronicznych*, „Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych", Wydanie specjalne 2011.
360. Kowalczyk M., *Krakowskie mowy uniwersyteckie z pierwszej połowy XV wieku*, Wrocław 1970.
361. Kowalewski M., Urbaniak K., *Technologie informatyczne na potrzeby administracji publicznej* (w:) *Nowe Technologie. Wartości. Prawa. Zasady*, red. A. Zalcewicz, R. Kędziora, Warszawa 2023.
362. Kozik M., *Charakter prawny kart płatniczych*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2006/6.
363. Kozłowska-Budkowa Z., *Repertorium polskich dokumentów doby piastowskiej*, Kraków 1937.
364. Koźmiński L., *Dokument jako ślad kryminalistyczny: wybrane aspekty*, Piła 2010.
365. Kraska M., Matuszewska-Maroń M*., Nowy wymiar standaryzacji dokumentów w e-administracji*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013/4.
366. Krasuski A., *Chmura obliczeniowa. Prawne aspekty zastosowania*, Warszawa 2018, LEX.
367. Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, LEX.
368. Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, LEX.
369. Kruczalak K., *Bankowe karty płatnicze (zagadnienia cywilnoprawne)*, „Państwo i Prawo" 1996/8–9.
370. Krüger W., Rauscher T., *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: ZPO, t. II,* München 2012.
371. Kruszelnicki S., *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, Poznań 1938.
372. Kruszewski A.K., *Nowelizacja przepisów o formie czynności prawnych*, „Monitor Prawniczy" 2016/2.
373. Krzykowski P., *Zasada ogólna pisemnej formy załatwiania spraw* (w:) *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, T. Majer, A. Skóra, Olsztyn 2020.
374. Krzyżanowski S., *Początki dyplomatyki*, Lwów 1892.
375. Kuciński J., *Konstytucyjny system organów państwowych*, Warszawa 2011.
376. Kuliński P., *Akt notarialny – szczególna postać dokumentu urzędowego – jako dowód w postępowaniu cywilnym*, „Rejent" 1996/11.
377. Kupiszewski H., *Prawo rzymskie a współczesność*, Kraków 2013.
378. Kurach M., *Nabycie praw z mocy decyzji administracyjnej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie" 2009/2.
379. Kuraś S., *Przywileje prawa niemieckiego miast i wsi małopolskich XIV-XV wieku*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1971;
380. Kuropatwiński J., *Podstawa wpisu do księgi wieczystej*, Warszawa 2021, LEX.
381. Kurzępa B., *Glosa do uchwały SN z 26 kwietnia 1995 r., I KZP 6/95*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1997/3.
382. Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1992/CCXVII.
383. Kürbis B., *Dziejopisarstwo wielkopolskie XIII i XIV wieku,* Warszawa 1959.
384. Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
385. Kwiatek B., Skóra A., Szelągowska K., komentarz do art. 2 (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz,* red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, LEX.
386. Kwiatek B., *Dowody doręczenia elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024/65.

387. Kwiatek B., komentarz do art. 2 (w:) *Aplikacja mObywatel. Komentarz,* red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2025, LEX.
388. Lam S. red., *Encyklopedyczny słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1939.
389. Lang J., *Postępowanie przed organami pierwszej instancji* (w:) *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, red. E. Bojanowski, J. Lang, Warszawa 1999.
390. Lang J., *Zasada prawdy obiektywnej* (w:) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, red. E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, Warszawa 2008.
391. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
392. Lem S., *Summa technologiae*, Warszawa 1965
393. Lem S., *Cyberiada*, Kraków 1978.
394. Leoński Z., *Glosa do orzeczenia TK z dnia 16 maja 1995 r., K. 12/93*, „Glosa" 1995/12.
395. Lewaszkiewicz-Petrykowska B., *Uwagi o zasadach rządzących cywilną odpowiedzialnością notariusza*, „Przegląd Sądowy" 1995/2.
396. Linde M.S.B., *Słownik języka polskiego, t. I*, Warszawa 1994.
397. Lipowicz I., Mędrzycki R., Szmigiero M., *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010, LEX.
398. Lipowicz I., *Prawne formy administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny" 2016/4.
399. Lis W., *Status prawny Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2015/3.
400. Litauer J.J., *Dowód z dokumentu według kodeksu postępowania cywilnego*, „Przegląd Prawa Cywilnego" 1937/1-2.
401. Lorenz K., *Podpis zaufany w rozwoju e-administracji*, „Studia Informatica Pomerania" 2017/3.
402. Lubasz D., Chomiczewski W., komentarz do art. 2 (w:) *Świadczenie usług drogą elektroniczną oraz dostęp warunkowy. Komentarz do ustaw*, red. D. Lubasz, M. Namysłowska, Warszawa 2011, LEX.
403. Lubasz D., *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design*, Warszawa 2025, LEX.
404. Lubiński K., *Status publicznoprawny komornika* (w:) *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, red. K. Lubiński, Sopot 2000.
405. Lubiński K., *Status publicznoprawny komornika sądowego i jego zawodu w świetle wybranych gałęzi i działów prawa* (w:) *W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera*, red. K. Lubiński, Warszawa 2013.
406. Łaszczyca G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, LEX.
407. Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX.
408. Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, LEX.
409. Łosowski J., Akta sądów i urzędów szlacheckich w XVI-XVIII wieku (w:) *Dyplomatyka staropolska*, red. T. Jurek, Warszawa 2015.
410. Łysiak L., Roman S*., Polskie statuty ziemskie w redakcji najstarszych druków (Syntagmata)*, Wrocław 1958.
411. Łysiak L., *Małopolskie dokumenty lokacyjne w praktyce sądowej XIV-XVI wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1964/16, z. 2.
323. Małachowski M., *Czy anonim powinien stanowić podstawę do wszczęcia postępowania przygotowawczego?*, „Problemy współczesnej kryminalistyki" 2021/25.
324. Machnikowska A., *Postępowanie w sprawach gospodarczych* (w:) *Postępowania odrębne. Tom 6, System postępowania cywilnego*, red. A. Machnikowska, Warszawa 2022, Legalis.
325. Maciejewska-Szałas M., *Kilka uwag o formie tekstowej i dokumentowej czynności prawnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2018, Tom XXXIX.
326. Maciejko W., *Wskazanie tytułu magistra jako element podpisu pracownika organu administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/7–8.

327. Maciejko M., *Zakres znaczeniowy określenia „Akty i czynności z zakresu administracji publicznej" w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2017/1.
328. Małecki A., *W kwestii fałszerstwa dokumentów*, Lwów 1904.
329. Majchrzak B., *Czynności techniczno-procesowe* (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, Warszawa 2011.
330. Majchrzak W., *Uwagi o charakterze prawnym dziennika budowy*, „Samorząd Terytorialny" 2015/1–2.
331. Malczyk M., „*Dokumenty tekstowe" oraz „inne dokumenty" w kodeksie postępowania cywilnego – zagadnienia wybrane* (w:) *Postępowanie cywilne w dobie przemian*, red. I. Gil, Warszawa 2017, LEX.
332. Malec D., *Dzieje notariatu polskiego*, Kraków 2007.
333. Maleczyński K., *Stanowisko dokumentu w polskiem prawie prywatnem i przewodzie sądowym do połowy XIII w.*, Lwów 1935.
334. Maleczyński K., *Zarys dyplomatyki polskiej wieków średnich*, Wrocław 1951.
335. Mańkowska A., Rudy M., Fal S., *Oszust to ma klawe życie, czyli dokumenty publiczne poza kontrolą*, „Człowiek i Dokumenty" 2017/44.
336. Manowska M., *Dokument jako środek dowodowy w postępowaniu nakazowym*, „Prawo Spółek" 1999/4.
337. Marciniak Z., red., *Wielka Encyklopedia Powszechna PWN*, t. III, Warszawa 1964.
338. Markiewicz K., *Dokumenty i ich wtórniki w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny" 2016/3.
339. Marszałkowska-Krześ E., *Dowód z dokumentu w świetle projektowanych zmian Kodeksu cywilnego* (w:) W*spółczesne problemy prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. E. Gniewka,* red. M. Gołaczyński, P. Machnikowski, Warszawa 2010
340. Martysz C., *Pojęcie organu administracji publicznej w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Miscellanea Iuridica" 2003/2.
341. Martysz C., *Dowód z dokumentu w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Wokół problematyki dokumentu. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Antoniemu Felusiowi*, red. T. Widła, Katowice 2005.
342. Martysz C., komentarz do art. 5 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, Warszawa 2010, LEX.
343. Martysz C., komentarz do art. 80 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, Warszawa 2010, LEX.
344. Martysz C., komentarz do art. 268a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269,* red. G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, Warszawa 2010, LEX.
345. Martysz C., *Rodzaje informacji wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym* (w:) *Jawność i jej ograniczenia, Tom VII*, red. C. Martysz, Warszawa 2015, Legalis.
346. Martysz C., *Czynność przeprowadzania dowodu z dokumentu* (w:) *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II. Część 4. Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021.
347. Martysz C., komentarz do art. 39 (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, el/LEX 2021.
348. Martysz C., Łaszczyca G., komentarz do art. 75 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104-269*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, C. Martysz, Warszawa 2010, LEX.
349. Marucha-Jaworska M., *Podpis elektroniczny*, Warszawa 2017.
350. Marucha-Jaworska M., *Rozporządzenie eIDAS. Zagadnienia prawne i techniczne*, Warszawa 2017.
351. Marquardt P., komentarz do art. 97 (w:) *Prawo o notariacie. Komentarz. Wzory aktów notarialnych i poświadczeń*, red. W. Gonet, Warszawa 2022, LEX.

352. Marquardt P., komentarz do art. 98 (w:) *Prawo o notariacie. Komentarz. Wzory aktów notarialnych i poświadczeń*, red. W. Gonet, Warszawa 2022, LEX.
353. Marquardt P., komentarz do art. 101 (w:) *Prawo o notariacie. Komentarz. Wzory aktów notarialnych i poświadczeń*, red. W. Gonet, Warszawa 2022, LEX.
354. Masternak M., *Zasada ogólna pisemności w postępowaniu podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego" 2022/3.
355. Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, LEX.
356. Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
357. Matuszewska-Maroń M., Oskory K*., Platforma ePUAP krok po kroku*, „E-mentor" 2012/3(45).
358. Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1994.
359. Mazur Z., *Mazur H.,* Mendyk-Krajewska T*., Ocena jakości platform e-usług publicznych*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2018/53(1).
360. Mazuryk M., Kaczocha M., *Ustawa o zawodzie tłumacza przysięgłego. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.
361. Mendrek A., *Pojęcie dokumentu urzędowego – zagadnienia wybrane*, „Polski Proces Cywilny" 2018/3.
362. Michalak S., *Wybrane problemy związane ze szczególnym statusem Skarbu Państwa w spółkach handlowych,* „Zeszyt Prawniczy UAM" 2021/11.
363. Mikucki S., *Badanie autentyczności dokumentu w praktyce kancelarii monarszej i sądów polskich*, Kraków 1934.
364. Milewska A., *Dokumenty sporządzone w języku obcym dowodami w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, Legalis.
365. Mincewicz W., *Metadane – cichy zabójca prywatności*, „Studia Politologiczne" 2019/54.
366. Miruć A., *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka" 2006/4.
367. Misiuk A., *Rola administracji publicznej w zakresie obronności państwa*, „Przegląd Nauk o Obronności" 2017/3.
368. Miszewski W., *Proces cywilny w zarysie. Część pierwsza*, Warszawa-Łódź 1946.
369. Mituś A., *E-administracja: korzyści i zagrożenia* (w:) *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administracje publiczną*, red. J. Zimmermann, P.J. Suwaj, Warszawa 2013.
370. Monarcha-Matlak A., *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, LEX 2008.
371. Mostowik P., Żukowski W., *Ustawa o języku polskim*, Warszawa 2001.
372. Mroczkowski P., komentarz do art. 17 (w:) *Prawo pocztowe. Komentarz,* red. J. Dorosz-Kruczyński, Warszawa 2023, LEX.
373. Mrozek J., *Komornik sądowy – funkcjonariusz publiczny czy przedsiębiorca*, „Civitas et Lex" 2018/1.
374. Mzyk E. (w:) *Prawo administracyjne. Część procesowa, red*. Z. Niewiadomski, Warszawa 2002
375. Nagel H., Bajons E.-M. red., *Beweis - Preuve - Evidence. Grundzüge des zivilprozessualen Beweisrechts in Europa*, Baden-Baden 2003.
376. Natanson W., *Zarys prawa o notariacie*, Warszawa 1953.
377. Niczyporuk J., *Rządowe agencje gospodarcze* (w:) *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Łódź 2000.
378. Niedośpiał M., *Podpis w kodeksie cywilnym*, Kraków 2019.
379. Niedźwiedź M. Międzynarodowa pomoc prawna w sprawach administracyjnych w świetle prawa unijnego, Warszawa 2017.
380. Niedźwiedź M., *Dokument w postaci elektronicznej jako dowód jako dowód w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w świetle wytycznych Rady Europy* (w:) *E-administracja: skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa, Kraków 2022
381. Ninard G., *Administracyjne poświadczanie za zgodność z oryginałem dokumentu przez stażystę*, „Nowe Zeszyty Samorządowe" 2018/2.

382. Nitecki S., *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008.
383. Nowak T., *Dowód z dokumentu w polskim procesie karnym*, Warszawa 1982.
384. Nodżak A., *Aplikacja mObywatel* (w:) *Zasady wydawania dokumentów Zasady wydawania dokumentów i udostępniania danych w ramach rejestrów publicznych*, red. A.A. Kania, A. Nodżak, S. Wojciechowski, Warszawa 2024, Legalis.
385. Obłąkowska K.A. red., *Cyfrowe osiągnięcia i wyzwania. Cyfryzacja administracji publicznej, w tym skarbowej, środowiska pracy i płatności w oczach Polaków w 2023 r.,* Raport 1/2024, Warszawa 2024.
386. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000
387. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
388. Ochman P., *Spór o pojęcie dokumentu w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo", 2009/1.
389. Ofiarski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006, LEX.
390. Olejniczak-Szałowska E. (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie,* red. M. Stahl, P. Korzeniowski, Warszawa 2024.
391. Olejniczak-Szałowska E., *Prawne formy działania administracji* (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
392. Olszanowski J., *Przebieg postępowania* (w:) *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne,* red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021.
393. Oleszko A., *Z zagadnień ustroju notariatu*, „Rejent" 1993/9.
394. Oleszko A., *Staranność zawodowa notariusza jako przesłanka odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu czynności notarialnej*, „Rejent" 1999/11.
395. Oleszko A., *Prawo o notariacie,* cz. 2, t. 2, Warszawa 2012.
396. Orłowski J., Mieszczyński M., Wilk M., Walczyk E. red., *ePUAP w praktyce*, Wrocław 2011.
397. Pabin B., *E-czynności w pracy adwokata*, „Palestra" 2004/3–4.
398. Padrak K., *Istota „dokumentu urzędowego"*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" 2010/5.
399. Partyk A., *Moc dowodowa dziennika budowy w postępowaniu cywilnym. Linia orzecznicza,* LEX 2015.
400. Partyk A., *Charakter dowodowy świadectwa pracy. Linia orzecznicza,* LEX 2017.
401. Partyk A., *Znaczenie zwrotnego potwierdzenia odbioru w orzecznictwie sądów administracyjnych. Linia orzecznicza,* LEX 2017.
402. Partyk A., *Zwrotne potwierdzenie odbioru korespondencji jako dokument urzędowy w rozumieniu art. 244 k.p.c.*, Linia orzecznicza, LEX 2017.
403. Partyk A., *Małżeństwa osób tej samej płci godzą w polski porządek prawny. Omówienie.* LEX 2019.
404. Pasquale F., *A Rule of Persons, Not Machines: The Limits of Legal Automation*, "George Washington Law Review", 2019/1.
405. Pawlus F.P., *Formy działania administracji publicznej a cyfryzacja z perspektywy teorii prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2023/5.
406. Peiper L., *Komentarz do kodeksu postępowania karnego i do przepisów wprowadzających tenże kodeks*, Kraków 1932.
407. Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego, prawa o wykroczeniach, przepisów wprowadzających obie te ustawy oraz do rozporządzenia Prezydenta R.P. o niektórych przestępstwach przeciw bezpieczeństwu Państwa z dnia 24 października 1934 r.*, Kraków 1936.
408. Pelc D., *Agencje państwowe jako organy administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1999/267.
409. Peine F.-J., *Allgemeines Verwaltungsrecht,* Heidelberg 2004.
410. Perłakowska E., *Dokument elektroniczny: sytuacja prawna i faktyczna w ujęciu kancelaryjno-archiwalnym* (w:) *Bellicum Diplomaticum VI Thorunense. Od dyplomatyki i archiwistyki do dokumetu elektronicznego,* red. K. Kopiński, J. Tandecki, Toruń 2016.
411. Perzanowski Z., *Dokument i kancelaria sądu ziemskiego krakowskiego do połowy XV wieku*, Kraków 1968.

412. Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne,* Warszawa 2020.
413. Pietrasz P., komentarz do art. 143 (w:) *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Etel, Warszawa 2025, LEX.
414. Pietrasz P., komentarz do art. 144b (w:) *Ordynacja podatkowa. Tom II. Procedury podatkowe. Art. 120-344. Komentarz aktualizowany*, red. L. Warszawa 2025, LEX.
415. Pietruch- Reizes D., *Rozwój środków przekazu informacji o prawie*, Katowice 1992.
416. Pikulski S., *Wybrane zagadnienia z problematyki badań dokumentów w świetle problematyki laboratoriów kryminalistycznych policji* (w:) *Nauka wobec przestępczości. Księga ku czci prof. Tadeusza Hanauska*, red. J. Błachut, M. Szewczyk, J. Wójcikiewicz, Kraków 2001.
417. Pilch M., *Podpis elektroniczny pod pismem procesowym: postanowienie NSA z dnia 10 września 2009 r., I OZ 673/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa" 2009/4.
418. Pilich M., *Moc dowodowa dokumentów elektronicznych w postępowaniu cywilnym* (w:) *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, t. III, red., K. Ślebzak, Warszawa 2009.
419. Piórkowska-Flieger J., *Fałsz dokumentu w polskim prawie karnym*, Kraków 2004.
420. Pirożyński J., *Johannes Gutenberg i początki ery druku*, Warszawa 2002.
421. Podleśny M., *Domniemania i fikcje prawne w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2019/4.
422. Podpłoński R., Popis P., *Podpis elektroniczny. Komentarz*, Warszawa 2004.
423. Polak A., *Dyplomatyka Kościoła polskiego okresu średniowiecza: formularz dokumentów arcybiskupów gnieźnieńskich do 1381 roku*, Opole 2014.
424. Pospieszalski K.M., *O pojęciu organu państwowego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1972/1.
425. Potrzeszcz R., *Siemiątkowski T., Komentarz KSH. Sp. z o.o.*, Warszawa 2001.
426. Prasal A., *Doręczenia papierowe i elektroniczne m.in. w postępowaniu administracyjnym i podatkowym* (w*:) Procedury elektronicznego zarządzania dokumentacją z uwzględnieniem e-doręczeń,* red. A. Prasal, E. Perłakowska, G. Abgarowicz, Warszawa 2025, Legalis.
427. Prabucki R,T., *Metadane związane z dokumentem a postępowanie dowodowe w procesie cywilnym,* „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd prawa i administracji", No. 4149, 2023.
428. Prawdzik P., *Aspekty tajemnicy zawodowej tłumacza przysięgłego*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2021/2(33).
429. Przetocki J., *Urbanowicz J., Wittlin A., Czynności elektroniczne oraz kryptografia w pracy notariusza*, „Rejent" 8 (100)/1999.
430. Przyborowski Ł., komentarz do art. 95 (w:) *Prawo bankowe. Komentarz*, red. K. Osajda, J. Dybiński, Warszawa 2023, Legalis.
431. Przybysz P., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
432. Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX.
433. Przybysz P., komentarz do art. 70 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX.
434. Przybysz P., komentarz do art. 76 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX.
435. Rabska T., Łętowski J., red. *System prawa administracyjnego, t. 3*, Wrocław 1978.
436. Rabska T., *Kontrakt wojewódzki - forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik Kraków 2001.
437. Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.
438. Radwan M., komentarz do art. 1138 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Art. 478-1217*, red. M. Manowska, Warszawa 2022, LEX.
439. Radwański Z., Drozd E., *Forma czynności prawnej* (w:) *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna. Tom 2*, red. Z. Radwański, A. Olejniczak, Warszawa 2019, Legalis.
440. Radzimiński A. red., *Genealogia. Władza i społeczeństwo w Polsce średniowiecznej*, Toruń 1999.
441. Rafacz J., *Zastępcy stron w dawnym procesie polskim*, Kraków-Warszawa 1923.

442. Rajski J., *Sprzedaż z zastrzeżeniem losowania nagród a loteria fantowa*, „Przegląd Prawa Handlowego" 1995/6.
443. Razowski P., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2012 r., II GSK 1525/12*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2014/3576.
444. Redelbach A., *Prawo o notariacie. Komentarz*, Toruń 2002.
445. Rejdak M., *Dokument elektroniczny jako dowód w postępowaniu cywilnym* (w:) *Postępowanie i prawo cywilne w dobie informatyzacji*, red. J. Bieluk, A. Marciniak, Warszawa 2016, LEX.
446. Resich Z., Jodłowski J., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1978.
447. Resich Z., *Postępowanie dowodowe* (w:) *System prawa procesowego cywilnego, Tom II: Postępowanie rozpoznawcze przed sądami pierwszej instancji*, red. Z. Resich, W. Berutowicz, Warszawa 1987.
448. Resich Z., *Uproszczenie postępowania dowodowego w świetle prawa cywilnego procesowego Polski i innych krajów socjalistycznych*, „Nowe Prawo" 1987/7–8.
449. Richter M., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Przemyśl–Warszawa 1933.
450. Robaczyński W., komentarz do art. 78 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2014, LEX.
451. Roderick C, Ayad S. *Historia książki. Od glinianych tabliczek po e-booki*, Warszawa 2015.
452. Rosenberg L., Schwab K.H., *Zivilprozessrecht*, München 1977.
453. Rosengarten F., *Podpis i jego znaczenie w prawie cywilnym*, „Palestra" 1973/1.
454. Róg-Dyrda J., *Zasady ogólne* (w:) *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
455. Róziewicz-Ładoń K., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa 2011, LEX.
456. Rudkowska-Ząbczyk E., *Dowód z dokumentu* (w:) *Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, E. Rudkowska-Ząbczyk, Warszawa 2010, Legalis.
457. Rudkowska-Ząbczyk E., komentarz do art. 245 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krześ, I. Gill, Warszawa 2025, Legalis.
458. Rycerski M., *O pojęciu i istocie dokumentu: złożoność zagadnienia*, „Kontrola Państwowa" 2018/1.
459. Rylski P., *Treść oraz skutki wadliwości klauzuli uwierzytelniającej odpis dokumentu, sporządzonej przez zawodowego pełnomocnika w postępowaniu cywilnym*, „Palestra" 2012/5–6.
460. Rypina M., *Dowody* (w:) *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne,* red. M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
461. Rytlewska E., *Materialne fałszerstwo dokumentu*, „Przegląd Policyjny" 2023/3.
462. Rzewuski M., *Relewantność podpisania aktu notarialnego przez osobę, która umie napisać jedynie swoje imię i nazwisko. Glosa do wyroku SN z dnia 27 czerwca 2007 r., II CSK 124/07*, „Państwo i Prawo" 2009/11.
463. Rzymowski J., *Definicja prawnicza sztucznej inteligencji na podstawie rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2024/11.
464. Sakowicz M., *Zastosowanie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną* (w:) *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008.
465. Sawicki S., *Funkcje konsula. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wrocław 1992.
466. Schäffer H., *Administrative Procedure in Austria, 80 years of codified procedure law*, „European Review of Public Law" 2005/2.
467. Schäffer H., *Administrative Procedure in Austria*, „European Review of Public Law" 2005/17(2).
468. Schmidt R., *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz. I*, „Monitor Prawniczy" 2010/8.
469. Schmidt R., *Dokument prywatny mający moc dokumentu urzędowego jako podstawa wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nakazowym – cz. II*, „Monitor Prawniczy" 2010/9.

470. Schönman J., *O dowodach w prawie cywilnym obowiązującym w Królestwie Polskim*, Warszawa 1890.
471. Semkowicz W., *Uwagi o początkach dokumentu polskiego*, Lwów 1935.
472. Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.
473. Sibiga G., komentarz do art. 14 (w:) *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.
474. Sibiga G., komentarz do art. 73 (w:) *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.
475. Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.
476. Sibiga G., *Odwrócona cyfryzacja*, w postępowaniu administracyjnym ogólnym po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 16.4.2020 r., „Monitor Prawniczy" 2020/18.
477. Sibiga G., *Paperless czy odwrót od cyfryzacji? Kierunki zmian w proceduralnych przepisach prawa administracyjnego w stanie zagrożenia epidemicznego i w stanie epidemii z powodu COVID-19*, „Monitor Prawniczy" 2020/20.
478. Sibiga G, *Zasada wykorzystania pism generowanych automatycznie do załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej (art. 14 § 1b KPA). Podstawa prawna czy zasada kierunkowa dla automatycznego podejmowania decyzji?*, „Monitor Prawniczy. Dodatek specjalny" 2023/6.
479. Siedlecki W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972.
480. Siedlecki W., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977.
481. Sieńko M., komentarz do art. 308 (w:) *Kodeks postępowania cywilnego, Tom I. Art. 1 - 477(16)*, red. M. Manowska, el/LEX 2022.
482. Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kraków 2006.
483. Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca*, Warszawa 2012.
484. Siwik Z., *O przestępstwach przeciwko dokumentom de lege ferenda*, (w:) *Problematyka dowodu z ekspertyzy dokumentu*, red. Z. Kegel, t. II, Wrocław 2002.
485. Siwik R., komentarz do art. 5 (w:) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz,* red. Z. Jara, Warszawa 2023, Legalis.
486. Skóra A., *Wnoszenie podań w języku mniejszości narodowej do organu administracji publicznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2005/2.
487. Skóra A., *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbingensia" 2007/7.
488. Skóra A., *Czechy* (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2010.
489. Skóra A., *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art.7 k.p.a.* (w:) *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011,* red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012.
490. Skóra A., *Organ administracji publicznej jako uczestnik postępowania administracyjnego* (w:) *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, T. Majer, A. Skóra, Olsztyn 2020.
491. Skóra A., komentarz do art. 39^3 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60. Tom I*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Warszawa 2020, LEX.
492. Skóra A., *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe" 2022/58.
493. Skóra A., komentarz do art. 6 (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2023, LEX.
494. Skóra A., komentarz do art. 147 (w:) *Doręczenia elektroniczne*, red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2023, LEX.
495. Skóra A., komentarz do art. 21a (w:) *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz,* red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2024, LEX.
496. Skóra A., komentarz do art. 2 (w:) *Aplikacja mObywatel. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2025, LEX.

497. Skóra A., *Doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego w trybie art. 39[3] k.p.a. Glosa do Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 15 czerwca 2022 r., I SA/Lu 14/22 (glosa aprobująca),* w druku.
498. A. Skóra, *Doręczenie wydruku pisma uzyskanego z systemu teleinformatycznego na podstawie art. 39[3] k.p.a. Uwagi na temat miejsca w nowej strukturze doręczeń*, w druku.
499. Skóra A., Kardasz P., komentarz do art. 63 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, LEX.
500. Skóra A., Kardasz P., Madziar I., Szelągowska K., komentarz do art. 107 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, LEX.
501. Skóra A., Kardasz P., Szelągowska K., *Ewolucja czy rewolucja doręczeń elektronicznych w czasach kryzysu? Przyczynek do dyskusji na temat komunikowania się organów administracji publicznej z jednostką na przykładzie usług hybrydowych* (w:) *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu,* red. A. Bochentyn, J.H. Szlachetko, Gdańsk 2021.
502. Skóra A., *Kardasz P., Skutki prawne awarii środków technicznych lub sieci teleinformatycznej, za pomocą której wnoszone jest do organu podanie w postaci elektronicznej oraz skutki prawne błędu w transmisji danych e-podania*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2021, Vol 30, No 4.
503. Skóra A., Skóra M., *Usługa „Jakość powietrza" w aplikacji mObywatel – uwagi z perspektywy prawno-środowiskowej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024/65.
504. Skowrońska E., *Jeszcze o podpisie na testamencie holograficznym*, „Nowe Prawo" 1982/5–6.
505. Skupieński K., *Notariat publiczny w średniowiecznej Polsce*, Lublin 1997.
506. Skupieński K., *Zagadnienie „instytucji zaufania publicznego (wiary publicznej)" w Polsce średniowiecznej. Dyplomatyka w badaniach relacji między władzą a społeczeństwem* (w:) *Genealogia — władza i społeczeństwo w Polsce średniowiecznej*, Toruń 1999.
507. Skupieński K., *Pytania o definicje dokumentu, kancelarii i archiwum w „epoce bez papieru"* (w:) *Zatrzymać przeszłość, dogonić przyszłość. Pamiętnik VI Powszechnego Zjazdu Archiwistów Polskich*, Wrocław 5–7 września 2012 r., red. W. Chorążyczewski, K. Stryjkowski, Warszawa 2013.
508. Sługocki J., *Prawo administracyjne, zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2023.
509. Sobczak A., *Koncepcja cyfrowej transformacji sieci organizacji publicznych*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH" 2013/29.
510. Sobol E. red., *Nowy słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2002.
511. Sobotko P., *Moc dowodowa zagranicznego aktu stanu cywilnego a jego transkrypcja. Legalizacja zagranicznych dokumentów stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego" 2011/1.
512. Sondel J., *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 1997.
513. Stadniczenko S.L., *Rozwój e-administracji i jej wpływ na kreację społeczeństwa informatycznego* (w:) *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. J. Szerniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl-Rzeszów 2011
514. Stahl M., *Inne podmioty administrujące* (w:) *Podmioty administrujące, System Prawa Administracyjnego, t. 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
515. Stalew Ż., *Błgarsko građdansko procesualno prawo*, Sofia 1970.
516. Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
517. Stasikowski R., *O funkcji policyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/4.
518. Stasikowski R., *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009/9.
519. Steinacker H., *Die antiken Grundlagen der frühmittelalterlichen Privaturkunde*, Leipzig 1927.

520. Strzebińczyk J., komentarz do art. 78 (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz.*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2016, LEX.
521. Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe", „powszechnie pojemne i ponadczasowe" oraz „pozapaństwowe"* (w:) *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020, LEX.
522. Suwaj P.J., *Wyzwania dla stosujących prawo administracyjne stoją poza tym prawem? W stronę człowieka w rozstrzyganiu administracyjnym* (w:) *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Kruś, L. Staniszewska, M. Szewczyk, Warszawa 2022, LEX.
523. Suwaj R., *Podstawowe pojęcia procesu dowodzenia faktów w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe" 2004/1.
524. Suwaj R., *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005.
525. Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.
526. Świtał P., *Podpis elektroniczny – wybrane aspekty prawne*, „Studenckie Zeszyty Naukowe" 2013/16.
527. Majewicz D.S., Włodyka E.M., *The mObywatel App as an Example of Digital Transformation in Public Administration in Poland and the Change in Citizen-State Relations in the Age of the Information Society*, „Journal of Modern Science" 2025/2
528. Sygit B., *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny", 1999/7–8.
529. Sytek A., *Rozwój elektronicznej administracji ze szczególnym uwzględnieniem ePUAP i profili zaufanych – wybrane zagadnienia*, „Samorząd Terytorialny" 2016/6.
530. Szczepaniak S., *Zasada pisemności w Kodeksie postępowania administracyjnego w nowym ujęciu*, „Monitor Prawniczy", Dodatek specjalny 6/2023.
531. Szczur S., *Traktaty międzypaństwowe Polski piastowskiej*, Kraków 1990.
532. Szczypińska W., *Posługiwanie się polskimi tłumaczeniami obcojęzycznych dokumentów przed organami administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015/4.
533. Szelągowska K., komentarz do art. 109 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126. Tom II*., red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, LEX.
534. Szelągowska K., komentarz do art. 12 (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, LEX.
535. Szelągowska K., komentarz do art. 14 (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, LEX.
536. Szelągowska K., komentarz do art. 18 (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. A. Skóra, B. Kwiatek, Warszawa 2023, LEX.
537. Szereda A. I., Gniewek E., *Księgi wieczyste. Art. 1–582 KWU. Art. 626^{1}–626^{13} KPC. Komentarz*, Legalis 2024.
538. Szereda A.J., komentarz do art. 98 (w:) *Czynności notarialne. Komentarz do art. 79–112 Prawa o notariacie*, Warszawa 2018.
539. Szewc T., *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2006, Legalis.
540. Szewc T., *Administracja wobec e-usług*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012/7-9.
541. Szostek D., *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, Kraków 2004.
542. Szostek D., *M. Świerczyński, Moc dowodowa dokumentu elektronicznego w postępowaniu cywilnym – odpowiedź na polemikę*, „Monitor Prawniczy" 6/2009.
543. Szostek D., *Nowe ujęcie dokumentu w prawie prywatnym*, „Prawo mediów elektronicznych. Wydanie specjalne" 2011.
544. Szostek D., *Nowe ujęcie dokumentu w polskim prawie prywatnym ze szczególnym uwzględnieniem dokumentu w postaci elektronicznej*, Warszawa 2012, Legalis.
545. Szostek D., *Wpływ rozporządzenia eIDAS i nowej definicji dokumentu na praktyczne aspekty elektronicznego poświadczania kopii dokumentu w znaczeniu znowelizowanego art. 97 prawa o notariacie*, „Rejent" 2016/11 (26).
546. Szostek D., *Pieczęć elektroniczna i możliwość jej wykorzystania w polskim prawie* (w:) *Media elektroniczne. Współczesne problemy prawne*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2016, Legalis.

547. Szostek D., *Blockchain a prawo*, Warszawa 2018, Legalis.
548. Szostek D., *Dokument 3.0 a postępowanie dowodowe* (w:) *Prawo nowych technologii. Księga z okazji jubileuszu 20-lecia działalności Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej i Studenckiego Koła Naukowego – Blok Prawa Komputerowego*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2022.
549. Szpor G., *Administracyjne problemy informatyzacji* (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat Wrocław 2009.
550. Szpor G., komentarz do art. 3 (w:) *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, red. C. Martysz, K. Wojsyk, G. Szpor, Warszawa 2015.
551. Szpunar A., komentarz do art. 1 (w:) *Komentarz do prawa wekslowego i czekowego*, Warszawa 2001.
552. Szremski J., *Organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym – próba klasyfikacji*, „Młody Jurysta" 2020/3.
553. Szumlicz J., *Pomoc społeczna w polskim systemie zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 1987.
554. Szydło M., *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006.
555. Szydło M., komentarz do art. 17 (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
412. Szymanek J. (w:) *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, red. M. Kruk, Warszawa 2008.
556. Szymańska D., *Cyfryzacja – idea, koncepcje i gospodarka cyfrowa* (w:) *Cyfryzacja w miastach – idea, koncepcje i wdrożenia,* red. D. Szymańska, A. Lewandowska, M. Korolko, Toruń 2019.
557. Szymański J., *Nauki pomocnicze historii*, Warszawa 2001.
558. Szymczak M. red., *Słownik języka polskiego*, t. 1, 1978.
559. Szymczak M. red., *Słownik języka polskiego, t. 2*, Warszawa 1979.
560. Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu zawodowego*, Wrocław 2007.
561. Tabor M., *Znaczenie w postępowaniu administracyjnym rozwiązań technicznych z eIDAS i ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Dodatek specjalny do Monitora Prawniczego" 6/2023.
562. Taras W., *Zasada informowania w postępowaniu administracyjnym*, „Ośrodek Teorii i Myśli Politycznej" 1986/8–9.
563. Taras W., *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS" 1992, Sectio G, Ius, Vol. XXXIX.
564. Tarkowski P., komentarz do art. 1 (w:) *Ustawa o dokumentach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.
565. Tarkowski P., komentarz do art. 2 (w:) *Ustawa o dokumentach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.
566. Terlikowska M., komentarz do art. 76a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.
567. Tokarski J. red., *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.
568. Tomaszewski K., *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013/6.
569. Troć M., *Techniczne podstawy blockchain i kryptoaktywów* (w:) *Metaświat. Prawne i ekonomiczne aspekty przełomowych technologii*, red. R. Bieda, Z. Okoń, Warszawa 2022.
570. Tuleja P., komentarz do art. 2 (w:) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86,* red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.
571. Tyczka M i in., *Ograniczenia dowodów ze świadków i z przesłuchania stron przeciwko dokumentom* (w:) *Księga pamiątkowa ku czci K. Stefki*, Wrocław 1967.
572. Tylus S., *Fundacje kościołów parafialnych w średniowiecznej archidiecezji lwowskiej*, Lublin 1999.

573. Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
574. Vetulani A., *Przenikanie zasad powszechnego prawa kanonicznego i prawa rzymskiego do piastowskiej Polski* (w:) *Z badań nad kulturą prawniczą w Polsce piastowskiej*, Wrocław 1976.
575. Wach K., komentarz do art. 18 (w:) *Usługi zaufania oraz identyfikacja elektroniczna. Komentarz,* red. B. Kwiatek, A. Skóra, Warszawa 2024, LEX.
576. Wajda P., komentarz do art. 39 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis.
577. Walczak P., *Pieczęć urzędowa na dokumentach podatkowych. Praktyczne wyjaśnienia do art. 16c ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych*, Warszawa 2016, Legalis.
578. Walczyk E., *Usługi administracji publicznej na ePUAP* (w:) *ePUAP w praktyce*, red. J. Orłowski, M. Mieszczyński, M. Wilk, Wrocław 2011.
579. Waldo D., *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York 1948.
580. Waligórski M., *Polskie prawo procesowe cywilne*, Warszawa 1947.
581. Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawne reglamentacji*, Poznań 1998.
582. Walker C.B.F., *Pismo klinowe*, Warszawa 1998.
583. Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1995.
584. Walter, R., Thienel, R. red., *Die österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze samt den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen, erläuternden Anmerkungen und einer ausführlichen Übersicht über die Rechtsprechung. Band I: EGVG, AVG, Zustellgesetz und einschlägige Rechtsvorschriften.* Wien 1998.
585. Waśkowski E., *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932.
586. Wegner J., Kmieciak Z., komentarz do art. 14 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner , Warszawa 2023, LEX.
587. Wegner J., komentarz do art. 44 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023, LEX.
588. Wegner J., komentarz do art. 76a (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023, LEX.
589. Wegner J., komentarz do art. 78 (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, Warszawa 2023, LEX.
590. Wegner-Kowalska J., *Idea governance a współczesne kierunki rozwoju prawa*, „Państwo i Prawo" 2016/5.
591. Weichert T., *Cloud Computing und Datenschutz*, „Datenschutz und Datensicherheit – DuD" 2010/10.
592. Węgrzyn G., *Przeprowadzenie dowodu z dokumentu,* (red. nauk.) Wróbel A., Kędziora R., LEX 2017.
593. Widło J., *Charakter prawny digitalizacji dokumentów w postępowaniu cywilnym. Uwagi de lege lata i de lege ferenda* (w:) *Informatyzacja postępowania sądowego i administracji publicznej*, red. J. Gołaczyński, Warszawa 2010.
594. Wierczyński G., Wiewiórowski W.R., *Informatyka prawnicza*, Warszawa 2012.
595. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego* (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
596. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji* (w:) *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
597. Wilbrandt-Gotowicz M., komentarz do art. 61 (w:) *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, red. M. Wilbrandt-Gotowicz, Warszawa 2021.
598. Wilbrandt-Gotowicz M., *The dilemmas of automated decision making in administrative proceedings – comments in the context of § 14 1b of the Administrative Procedure Code*, "Studia Prawnicze KUL" 3/2023.
599. Wiltos A. M., *Zasada rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2020/3.

600. Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2009.
601. Wiśniewski K., *Karta elektroniczna jako hardware security module (HSM), Praca dyplomowa magisterska*, Poznań 2019.
602. Witkowski Z., Galster J., Gronowska B., Bień-Kacała A., Szyszkowski W. (w:) *Prawo konstytucyjne,* red. Z. Witkowski, Toruń 2000.
603. Wojciechowska K, *Realizacja prawa wglądu w akta sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Studia Iuridica" vol. 85/2020.
604. Wojsyk K., *Jedno okienko – sytuacja na froncie*, „Elektroniczna Administracja" 2007/2.
605. Wojsyk K., *Dlaczego informatyka w administracji publicznej nie przynosi oczekiwanych ekonomicznych – i co ma do tego prawo?* (w:) *Prawne problemy wykorzystania nowych technologii w administracji publicznej i w wymiarze sprawiedliwości*, red. M. Barczewski, K. Grajewski J. Warylewski, Gdańsk 2008.
606. Wolter W. (w:) *Kodeks karny z komentarzem*, red. I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter, Warszawa 1973.
607. Wołodkiewicz W., *Dokument* (w:) *Prawo rzymskie. Słownik encyklopedyczny*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 1986.
608. Wójcik B., *Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na kształt instytucji nadania obywatelstwa polskiego w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim* (w:) *Prawotwórstwo sądów administracyjnych,* red. T. Bąkowski, J. P. Tarno, Warszawa 2015, LEX.
609. Wróbel A., komentarz do art. 75 (w:) *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego,* red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2025, LEX.
610. Wróbel A., komentarz do art. 76 (w:) *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego,* red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2025, LEX.
611. Wróbel A., komentarz do art. 90 (w:) *Komentarz aktualizowany do* Kodeksu postępowania administracyjnego, red*. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel*, Warszawa 2025, LEX.
612. Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1983.
613. Wrzecionek R., *Czynności notarialne w prawie spółek*, Warszawa 2012.
614. Wybrańczyk D., *Dowód z nagrania rozmowy małżonków i z ich korespondencji w sprawie o rozwód – głos w dyskusji*, „Polski Proces Cywilny" 2023/1.
615. Wyrozumska B., *Kancelaria miasta Krakowa w średniowieczu*, Kraków 1995.
616. Zamojski Ł., komentarz do art. 4 (w:) *Krajowy Rejestr Sądowy. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.
617. Zalasińska K., *Muzeum publiczne jako zakład administracyjny,* „Przegląd Prawa Publicznego" 2013/7-8.
618. Zgajewska-Rytelewska E., *Fałszerstwo dokumentów w ujęciu historycznym*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje" 2018/29.
619. Zgryzek K., *Badania prawdziwości pisma. Uwagi krytyczne na tle art. 254 § 1 k.p.c.*, „Palestra" 1981/5.
620. Zieliński M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog* (w:) *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1988.
621. Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, Warszawa 1976.
622. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
623. Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, LEX.
624. Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, LEX.
625. Zimmermann M. i in., *Uwagi do projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny" 1959/4.
626. Ziółkowska A., *Dokumenty jako dowody w postępowaniu administracyjnym*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka" 2008/4.
627. Żukowski L., *Postępowanie przed organami I instancji* (w:) *Postępowanie administracyjne,* red. R. Sawuła, L. Żukowski, Przemyśl–Rzeszów 2010.

628. Żukowski L., *Zasada swobodnej oceny dowodów oraz legalna ocena dowodów* (w:) *Postępowanie administracyjne*, red. R. Sawuła, L. Żukowski, Przemyśl–Rzeszów 2010.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

1. Choduń A., *Opinia na temat znaczeń słów „odpis" i „kopia"*, „Komunikaty RJP" 2004/2 (15), https://rjp.pan.pl/deutsh/161-opinia-na-temat-znacze-sow-qodpisq-i-qkopiaq (dostęp: 5.08.2024 r.).
2. Daniel P., *Ciężar dowodu w prawie administracyjnym*, „Strefa prawa. Uniwersytet SWPS", dostęp: 7.07.2024 r. https://web.swps.pl/strefa-prawa/18231-ciezar-dowodu-w-prawie-administracyjnym (dostęp: 6.06.2025 r.).
3. Kotecka S., Wierzbicki G., *Koncepcja elektronicznego weksla własnego w obrocie gospodarczym*, e-Biuletyn CBKE 2009/1, http://cbke.prawo.uni.wroc.pl/old/modules/Publikacje/e-Bulletin/2009 1/Koncepcja elektronicznego.pdf. (dostęp: 9.08.2025 r.).
4. Kowalski W., *Postępowanie wyjaśniające w procedurze administracyjnej*, https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/news/postepowanie-wyjasniajace-w-procedurze-administracyjnej (dostęp: 29.08.2023 r.).
5. Mróz Ł., *Dziennik budowy nie jest dokumentem urzędowym*, https://pl.linkedin.com/pulse/dziennik-budowy-nie-jest-dokumentem-urzędowym-łukasz-mróz (dostęp: 6.07.2024 r.).
6. Napora P. M., *Problemy i charakterystyka archiwaliów wrocławskiego Oddziału IPN dotkniętych powodzią w 1997 r.*, https://ipn.gov.pl/pl/archiw/dzialalnosc-naukowa-i-edukacyj/publikacje-internetowe/32842 (dostęp: 9.11.2024 r.).
7. Niedźwiedź M., *Dokument w postaci elektronicznej jako dowód w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym w świetle wytycznych Rady Europy*, Kraków https://egov.project.uj.edu.pl/documents/146511841/148316034/Monika_Niedzwiedz.pdf/8b2900a0-d87f-413e-9c5e-60d835792a5f (dostęp: 6.06.2025 r.).
8. Niestrój H., *Dokument elektroniczny – zarys problematyki*, http://www.archiwa.gov.pl/repository/wydarzenia/Henryk_Niestroj.pdf (dostęp: 22.08.2019 r.).
9. Sibiga G., *Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, s. 8, https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/6F6CD847ACDB65D6C12578D4003B8519/$file/i1839_11A.rtf (dostęp: 1.10.2024 r.).
10. Sionkowski R., Jaka przyszłość czeka aplikację mObywatel w kontekście regulacji eIDAS 2.0?, https://www.coi.gov.pl/strefa-wiedzy/wpis/jaka-przyszlosc-czeka-aplikacje-mobywatel-w-kontekscie-regulacji-eidas-2-0 (dostęp: 9.10.2024 r.).
11. Smoręda P., Nowe prawo zastąpiło rozsądny zwyczaj, „Rzeczpospolita" z 4.02.2010 r.
12. Szostek D., Opinia prawna w zakresie dopuszczalności wykorzystywania Platformy Autenti, https://autenti.com/hubfs/legal/Opinia_Autenti_Prof_DSzostek_2017_04.pdf (dostęp: 10.10.2024 r.).
13. Steiger E., *The libri traditionum of Bavarian bishoprics and monasteries*, https://doi.org/10.58079/n4k8 (dostęp: 3.06.2025 r.).
14. Szpringer Z., *Ocena skutków rządowego projektu ustawy o aplikacji mObywatel* (druk nr 3050), https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3050 (dostęp: 3.06.2024 r.).
15. Terlikowska M., *Poświadczanie za zgodność z oryginałem*, https://wspolnota.org.pl/news/poswiadczanie-za-zgodnosc-z-oryginalem (dostęp: 17.07.2024 r.).
16. Wasik-Rusecka W., *Ocena skutków regulacji rządowego projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych*, IX kadencja, druk sejm. nr 239.
17. Wojnarska-Krajewska E., *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*, VII kadencja, druk sejm. nr 1637.
18. Autor nieznany, *Jaskinie, w których znajdują się malowidła naskalne. Jak i jak malował prymitywny człowiek. Przyjaciele, gdzie i jak to się wszystko zaczęło*, artykuł z 27.06.2019,

https://thestrip.ru/pl/glaza/peshchery-gde-est-naskalnye-risunki-chem-i-kak-risoval-pervobytnyi/ (dostęp: 30.04.2023 r.).
19. Autor nieznany, *Co to jest pieczęć elektroniczna i czym się różni od podpisu?*, https://obserwatorium.biz/co-to-jest-pieczec-elektroniczna-i-czym-sie-rozni-od-podpisu.html (dostęp: 12.10.2024 r.).
20. *Czym jest konserwacja podpisu kwalifikowanego?,* https://eurocert.pl/czym-jest-konserwacja-podpisu-kwalifikowanego/ (dostęp: 22.10.2024 r.).
21. *Definicja zawodu tłumacza przysięgłego i tłumaczenia poświadczonego*, https://tepis.org.pl/definicja-zawodu-tlumacza-przysieglego-i-tlumaczenia-poswiadczonego/ (dostęp: 8.08.2024 r.).
22. *Dokument Władysława Hermana dla katedry w Bambergu* https://pl.wikipedia.org/wiki/Dokument_Władysława_Hermana_dla_katedry_w_Bambergu (dostęp: 6.06.2025 r.).
23. *Dlaczego każda pieczątka jest czerwona?, https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art15469941-dlaczego-kazda-pieczatka-jest-czerwona*, artykuł z 12.08.2009 (dostęp: 12. 11.2025 r.).
24. Duden Online. Deutsches Universalwörterbuch, hasło „Urkunde", https://www.duden.de/rechtschreibung/Urkunde (dostęp: 20.09.2025 r.).
25. *eIDAS 2.0 – czym jest i jak zmieni rynek cyfrowy?*, red. P. Sterczała, Obserwatorium.biz, https://obserwatorium.biz/raport-eidas-2-0-czym-jest-i-jak-zmieni-rynek-cyfrowy.html (dostęp: 29.09.2024 r.).
26. *Elektroniczne Rejestry Apostille – Operational e-Registers*, https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/operational-e-registers (dostęp: 30.11.2024 r.).
27. EZD RP – *elektroniczne zarządzanie dokumentacją w administracji publicznej,* https://www.gov.pl/web/ezd-rp/o-ezd-rp(dostęp: 12.06.2024 r.).
28. Geneza Rozporządzenia eIDAS – europejski krok ku cyfryzacji, https://obserwatorium.biz/geneza-rozporzadzenia-eidas-europejski-krok-ku-cyfryzacji.html (dostęp: 15.12.2024 r.).
29. Haskins Conference on Private International Law (HCCH), *Apostille Handbook. Practical Handbook on the Operation of the Apostille Convention*, 2nd ed., 2023, s. 73, https://assets.hcch.net/docs/a19ae90b-27bf-4596-b5ee-0140858abeaa.pdf (dostęp: 3.07.2024).
30. *Hasło: Verifiable credentials*, https://en.wikipedia.org/wiki/Verifiable_credentials (dostęp: 9.11.2024 r.).
31. *Hasło: Selective disclosure* https://en.wikipedia.org/wiki/Selective_disclosure https://en.wikipedia.org/wiki/Selective_disclosure (dostęp: 9.11.2024 r.).
32. *Hasło: dokument*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Dokument (dostęp: 12.09.2022 r.).
33. *Hasło: dokument*, https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/dokument;3893484.html (dostęp: 2.08.2023 r.).
34. *Hasło: reprodukcja,* https://sjp.pl/reprodukcja (dostęp: 2.11.2024 r.).
35. *Hasło: multiplikacja,* https://pl.wiktionary.org/wiki/multiplikacja (dostęp: 2.11.2024 r.).
36. *Historia pergaminu*, https://whk.up.krakow.pl/hst_prgmn.html (dostęp: 26.03.2023 r.).
37. *Intesa, a Kyndryl Company, The European Commission has published the new set of 12 Implementing Acts,* https://www.linkedin.com/pulse/european-commission-has-published-new-set-12-implementing-wrh6f?utm (dostęp: 9.05.2025 r.).
38. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych,* https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-doreczeniach-elektronicznych (dostęp: 12.09.2024 r.).
39. Komisja Europejska, *European Digital Identity Wallet*, https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/factpages/european-digital-identity-wallet (dostęp: 10.05.2025 r.).
40. Komisja Europejska, *Electronic signatures and seals - certified creation devices (implementing act),* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14653-Electronic-signatures-and-seals-certified-creation-devices-implementing-act-_en (dostęp: 9.05.2025 r.).

41. Komisja Europejska, *Electronic signatures and seals - qualified trust service applications (implementing act),* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14652-Notification-and-verification-of-the-initiation-of-a-qualified-trust-service_en (dostęp: 9.05.2025 r.).
42. Komisja Europejska, *Electronic signatures and seals – reference standards & validation procedures (implementing act),* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14651-Validation-of-qualified-electronic-signatures-and-seals-as-well-as-advanced-electronic-signatures-and-seals_en (dostęp: 9.05.2025 r.).
43. Komisja Europejska, *Electronic signatures and seals - remote qualified creation devices (implementing act),* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14647-Management-of-remote-qualified-signature-creation-devices-as-a-qualified-trust-service_en (dostęp: 9.05.2025 r.).
44. Komisja Europejska, *Electronic signatures and seals - qualified electronic time stamps (implementing act),* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14646-Provision-of-qualified-electronic-time-stamping-services_en (dostęp: 9.05.2025 r.).
45. Komisja Europejska, *Electronic signatures and seals - identity of recipients of qualified certificates (implementing act),* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14645-Verification-of-identity-and-attributes-at-qualified-certificate-or%E2%80%AFqualified-attestation-of-attributes-issuance_en (dostęp: 9.05.2025 r.).
46. Komisja Europejska, *Electronic signatures - eSignature Directive,* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14644-Electronic-signatures-and-seals-qualified-preservation-services-implementing-act-_en (dostęp: 9.05.2025 r.).
47. Komisja Europejska, ANNEX to the Communication to the Commission Approval of the content of the draft Communication from the Commission - Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application? (dostęp: 4.09.2025 r.).
48. Krajowa Administracja Skarbowa, *Elektroniczne zaświadczenia o dochodach i o niezaleganiu w podatkach*, https://www.kis.gov.pl/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/JSs9/content/id/12722792 (dostęp: 29.10.2024 r.).
49. Kubicka K., *Problemy ePUAP. Urzędnicy narzekają na stabilność platformy, wydajność, javę i inne*, https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/problemy-epuap-urzednicy-narzekaja-na-stabilnosc-platformy-wydajnosc-jave-i-inne (dostęp: 12.12.2024 r.).
50. Kłopoty z ePUAP. Przerwa była dłuższa niż planowano, https://tvn24.pl/biznes/zkraju/epuap-problemy-z-dostepem-do-systemu-przerwa-serwisowa-dluzsza-niz-planowano-ra974922-4508475 (dostęp na stronie archiwalnej: 26.03.2021 r.).
51. OECD, Explanatory Memorandum on the Updated OECD Definition of an AI System, "OECD Artificial Intelligence Papers" March 2024 No. 8, https://www.oecd.org/en/publications/explanatory-memorandum-on-the-updated-oecd-definition-of-an-ai-system_623da898-en.html (dostęp: 4.09.2025 r.).
52. *Materiały poprzedzające papier. Mała historia papieru*, http://historiapapieru.yum.pl/vor.html (dostęp 26.06.2023 r.). Minister Cyfryzacji, *Stary ePUAP, jaki znamy to już przeszłość*, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/stary-epuap-jaki-znamy-to-juz-przeszlosc (dostęp: 12.12.2024 r.).
53. Minister Cyfryzacji, *Profil zaufany – dynamika zmian ilości aktywnych profili zaufanych styczeń 2018 – marzec 2023*, https://dane.gov.pl/pl/dataset/2636/resource/46694 (dostęp: 18.09.2024 r.).
54. Minister Cyfryzacji, *Od ePUAP do mObywatel. Przyszłość cyfrowej komunikacji. Wdrożenia eDoręczeń / mObywatel & wygaszenie ePUAP – materiał dla Pracowników Administracji Publicznej*, https://www.gov.pl/attachment/feee86d3-07f0-4ada-ac5c-de9df6754b80 (dostęp: 22.10.2024 r.).

55. Minister Cyfryzacji, *Materiały informacyjne:* https://www.gov.pl/web/e-doreczenia/materialy4 (dostęp: 11.10.2024 r.).
56. Minister Cyfryzacji, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/ponad-11-milionow-polakow-z-e-dowodem (dostęp: 9.10.2024 r.).
57. Minister Cyfryzacji: *odpis akt stanu cywilnego można otrzymać online*, https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/ministerstwo-cyfryzacji-odpis-akt-stanu-cywilnego-mozna-otrzymac-online (dostęp: 9.09.2024 r.).
58. Minister Cyfryzacji, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aplikacja-mobywatel-z-wysokimi-ocenami-uzytkownikow (dostęp: 12.10.2024 r.).
59. Minister Cyfryzacji*, Aplikacja mObywatel z wysokimi ocenami użytkowników*, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aplikacja-mobywatel-z-wysokimi-ocenami-uzytkownikow (dostęp: 12.10.2024 r.).
60. Minister Cyfryzacji, *Strategia Cyfryzacji Państwa. Projekt do konsultacji społecznych*, s. 80, https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/strategia-cyfryzacji-polski-do-2035-roku (dostęp: 9.11.2024 r.).
61. *mObywatel i Diia.pl laureatami Emerging Europe Awards 2023*, https://www.computerworld.pl/article/2153895/uslugi-cyfrowe-ministerstwa-cyfryzacji-laureatami-miedzynarodowego-konkursu-emerging-europe-awards-2023.html (dostęp: 12.10.2024 r.).
62. Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych, Interdyscyplinarne Centrum Modelowania Komputerowego i Matematycznego Uniwersytetu Warszawskiego, *Standard metadanych w e-PL*, Warszawa 2005,https://ade.gov.pl/ (dostęp: 7.11.2024 r.).
63. Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego, KAP.430.004.2015*, Warszawa 2016, https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/003/ (dostęp: 12.10.2024 r.).
64. Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o usługach publicznych dla obywateli z wykorzystaniem platformy ePUAP,* https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/platforma-epuap.html (dostęp:12.12.2024 r.).
65. Obserwatorium.biz, *e-Doręczenia – bezpieczne rozwiązanie dla transformacji korespondencji papierowej*, , https://obserwatorium.biz/raport-e-doreczenia-bezpieczne-rozwiazanie-dla-transformacji-korespondencji-papierowej.html (dostęp: 30.10.2024 r.).
66. *Odpis aktu stanu cywilnego – informacje o dokumencie,* https://www.gov.pl/web/gov/odpis-aktu-stanu-cywilnego-informacje-ogolne (dostęp: 9.10.2024 r.).
67. Prokuratura Krajowa, *Stanowisko w sprawie transkrypcji zagranicznych aktów małżeństwa osób tej samej płci oraz aktów urodzenia dziecka, w których jako rodzice wpisane są osoby tej samej płci*, https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/stanowisko-w-sprawie-transkrypcji-zagranicznych-aktow-malzenstwa-osob-tej-samem-plci-oraz-aktow-urodzenia-dziecka-w-ktorych-jako-rodzice-wpisane-sa-osoby-tej-samej-plci (dostęp: 4.07.2024 r.).
68. Pingus.Cloud Blog, *Awaria systemu ePUAP. Jak sprawdzić, czy działa ePUAP, dla kogo tryb offline może być problemem*?, https://pingus.cloud/blog/czy-dziala-epuap/ (dostęp: 17.12.2024 r.).
69. Rzecznik Praw Obywatelskich, Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące projektu ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 skierowane do Marszałka Senatu RP w dniu 14.04.2020 r., V.7100.5.2020, https://www.rpo.gov.pl/ (dostęp: 19.04.2020 r.).
70. System Rejestrów Państwowych, https://www.coi.gov.pl/realizacje/srp-system-rejestrow-panstwowych (dostęp: 11.11.2024 r.).
71. Verifiable Credentials Explained, https://curity.io/resources/learn/verifiable-credentials/ (dostęp: 9.11.2024 r.).
72. The World Bank Annual Report 2000, https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/931281468741326669 (dostęp: 31.07.2025 r.).

INNE ŹRÓDŁA

1. Komunikat Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lipca 2024 r. zmieniający komunikat w sprawie określenia terminu wdrożenia rozwiązań technicznych niezbędnych do doręczania korespondencji z wykorzystaniem publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej oraz udostępnienia w systemie teleinformatycznym punktu dostępu do usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego w ruchu transgranicznym (Dz. U. z 2024, poz. 1078).
2. Poczta Polska S.A., Regulamin świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej obowiązujący od 26.06.2025 r. https://bip.poczta-polska.pl/wp-content/uploads/Regulamin_PURDE_i_PUH_Poczta-Polska_v.4.0.pdf (dostęp: 28.08.2025 r.).
3. Regulamin korzystania z aplikacji mObywatel, wersja 36.0.0., https://mc.bip.gov.pl/aplikacja-mobywatel/informacje-o-aplikacji-mobywatel.html (dostęp: 28.08.2025 r.).
4. Interpretacja Ogólna Nr Dts2.8012.5.2025 Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie stosowania art. 116 ustawy - Ordynacja podatkowa w związku z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie C-277/24 (Adjak) oraz z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie C-278/24 (Genzyński) (Dz. Urz. MFiG z 2025 r. poz. 10).
5. Informacja przedstawiona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – T. Zdzikota, na posiedzeniu sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych z 17.05.2016 r.

SPIS RYSUNKÓW

1. Rysunek nr 1 – Zrzut ekranu szczegółów certyfikatu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, źródło: https://samorzad.gov.pl/attachment/00c3c665-7a79-40f0-bbe9-c6f69660726c (s. 160).
2. Rysunek nr 2 – Znak wodny, źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015 (s. 173).
3. Rysunek nr 3 – Staloryt, źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015 (s. 173).
4. Rysunek nr 4 – Grawerowanie wypukłe, źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/dowod-osobisty-wzor-2021 (s. 174).
5. Rysunek nr 5 – Recto-verso, źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia (s. 174).
6. Rysunek nr 6 – Druk irysowy, źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia (s.175).
7. Rysunek nr 7 – Gilosze, źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia (s. 176).
8. Rysunek nr 8 – Relief źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia (s. 176).
9. Rysunek nr 9 – Hologram źródło:https://www.pwpw.pl/Kompetencje/Zabezpieczenia.html#inne_zabezpieczenia (s. 177).
10. Rysunek nr 10 – farba optycznie zmienna (OVI®) źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015 (s. 177).
11. Rysunek nr 11 - farba optycznie zmienna (OVI®) źródło: https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/paszport-wzor-2018-zmodyfikowany-w-2022 (s. 178).
12. Rysunek nr 12 – farba irydyscentna, źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-zupelny-aktu-malzenstwa-wzor-2015 (s. 178).
13. Rysunek nr 13 – mikrodruk, źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-skrocony-aktu-urodzenia-wzor-2015 (s. 179).
14. Rysunek nr 14 – Numeracja typograficzna, źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-skrocony-aktu-urodzenia-wzor-2015 (s. 179).
15. Rysunek nr 15 – Efekt kątowy, źródło:https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/odpis-skrocony-aktu-urodzenia-wzor-2015 (s. 180).
16. Rysunek nr 16 – technologia SafeI, źródło: https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/paszport-wzor-2018 zmodyfikowany-w-2022 (s. 180).
17. Rysunek nr 17 - MLI (Multiple Laser Image), źródło: https://www.gov.pl/app/rdp/web/rdp/dowod-osobisty-wzor-2021 (s. 181).
18. Rysunek nr 18 - Przykład wizualnego przedstawienia podpisu kwalifikowanego w dokumencie, źródło: https://wl.urk.edu.pl/zasoby/3/Pismo_w_sprawie_wsparcia_finansowego_dla_studentow_5155053_4359681.pdf (s. 316).
19. Rysunek nr 19 - Przykład wizualnego przedstawienia podpisu kwalifikowanego w dokumencie, źródło: https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fsamorzad.gov.pl%2Fattachment%2F31983772-42a3-4b4f-9922-e52c87f00d8c&psig=AOvVaw1N12yTn2ipI0RvygcZw5DK&ust=1719916423483000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAQQn5wMahcKEwiw49GP0oWHAxUAAAAAHQAAAAAQBA (s. 316).

Załącznik nr 2 do Załącznika nr 1
do Uchwały Nr 362
Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
z dnia 27 czerwca 2023 roku
wprowadzającej procedurę postępowania
w sprawie nadania stopnia doktora

Olsztyn, 1 grudnia 2025 r.

(miejscowość, data)

dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM
(stopień/tytuł naukowy, imię i nazwisko
promotora/~~promotora pomocniczego~~*)

Przewodniczący Rady Naukowej Dyscypliny
Nauki prawne
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

OŚWIADCZENIE promotora rozprawy doktorskiej

Oświadczam, że rozprawa doktorska **mgr Karoliny Szelągowskiej** pod tytułem **Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym** została przygotowana pod moim kierunkiem i stwierdzam, że spełnia ona warunki do przedstawienia jej w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego.

Agnieszka Skóra

(podpis promotora)

* niepotrzebne skreślić

Załącznik nr 3 do Załącznika nr 1
do Uchwały Nr 362
Senatu Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie
z dnia 27 czerwca 2023 roku
wprowadzającej procedurę postępowania
w sprawie nadania stopnia doktora

Olsztyn, 1 grudnia 2025 r.

(miejscowość, data)

Karolina Szelągowska
(imię i nazwisko kandydata)
Nauki prawne
(dyscyplina naukowa)

Przewodniczący Rady Naukowej Dyscypliny
Nauki prawne
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

OŚWIADCZENIE o samodzielnym napisaniu rozprawy doktorskiej

Świadoma odpowiedzialności prawnej oświadczam, że rozprawa doktorska pod tytułem **Dokument urzędowy w ogólnym postępowaniu administracyjnym** została napisana przeze mnie samodzielnie i nie zawiera treści uzyskanych w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Oświadczam również, że przedstawiona rozprawa nie jest i nie była wcześniej podstawą do ubiegania się o nadanie stopnia naukowego doktora.

Ponadto oświadczam, że treść rozprawy doktorskiej przedstawionej przez mnie do obrony, zawarta na przekazywanym nośniku elektronicznym, jest identyczna z jej wersją drukowaną.

W związku z powyższym oświadczam, że wyrażam zgodę na poddanie rozprawy doktorskiej procedurze antyplagiatowej.

Karolina Szelągowska

(podpis kandydata)

STRESZCZENIE

Problematyka dokumentu urzędowego stanowi interesujący obszar badań, szczególnie w kontekście ogólnego postępowania administracyjnego, gdzie skala jego wykorzystania jest znacząca. Mimo to, liczba publikacji poświęconych tej tematyce pozostaje wyraźnie niewystarczająca, co wskazuje na potrzebę przeprowadzenia pogłębionej analizy tej problematyki. Nie można również pominąć dynamicznego procesu ewolucji dokumentu urzędowego, który coraz częściej występuje w postaci elektronicznej, a nie jedynie papierowej. Ten trend zdaje się zyskiwać na znaczeniu i niewątpliwie będzie odgrywał coraz większą rolę w przyszłości. Szczególny charakter dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym determinowany jest przez pozycję prawną wystawcy oraz przez przewidzianą prawem formę tego dokumentu. Złożoność i niejednolitość regulacji normujących te przesłanki uzasadniają potrzebę ich szczegółowej analizy doktrynalnej i dogmatycznoprawnej.

Niniejsza rozprawa doktorska ma na celu całościowe przedstawienie problematyki dokumentu urzędowego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Autorka rozpoczyna analizę od omówienia historycznego rozwoju dokumentu, uwzględniając jednocześnie jego ewolucję oraz sposób funkcjonowania w różnych gałęziach prawa. Następnie analizuje konstytutywne elementy dokumentu urzędowego, a w dalszej części pracy podejmuje rozważania na temat charakteru tego dokumentu na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego. Istotnym elementem pracy jest również szczegółowe omówienie wartości dowodowej dokumentu urzędowego. Rozprawę wieńczy analiza problematyki dokumentu urzędowego w postaci elektronicznej, uwzględniając specyfikę tej nowoczesnej postaci oraz jej implikacje prawne i praktyczne.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, dokument urzędowy, dowód z dokumentu, administracja publiczna

ABSTRACT

The issue of official documents constitutes a compelling area of legal research, particularly within the context of general administrative proceedings, where their practical significance is substantial. Despite their importance, the number of scholarly publications dedicated to this subject remains markedly insufficient, indicating a need for comprehensive and in-depth legal analysis. The dynamic evolution of the official document—manifesting increasingly in electronic rather than exclusively paper form—must also be acknowledged. This trend is gaining momentum and will undoubtedly play an increasingly important role in the future. The distinctive legal nature of official documents in general administrative proceedings is determined by the legal status of the issuing authority and by the statutorily prescribed form. The complexity and lack of uniformity in the legal provisions governing these elements justify the necessity for their detailed doctrinal and dogmatic analysis.

This doctoral dissertation aims to provide a comprehensive examination of the concept and function of official documents in general administrative proceedings. The study begins with an overview of the historical development of the official document, taking into account its evolution and its role in various branches of law. It then proceeds to examine the constitutive elements of the official document, followed by a focused analysis of its specific legal nature under the general administrative procedure. A particularly significant part of the dissertation is dedicated to an in-depth discussion of the evidentiary value of official documents. The final part of the study addresses the issue of official documents in electronic form, considering the particularities of this modern format as well as its legal and practical implications.

Keywords: administrative procedure, official document, documentary evidence,public administration