

# Zagadnienia podstawowe e- administracji.

## e-administracja

Centrum Badań Problemów  
Prawnych i Ekonomicznych  
Komunikacji Elektronicznej



Studenckie Koło Naukowe  
Blok Prawa Komputerowego



*Rafał Cibis  
Anna Materla  
Rafał Rybicki  
Justyna Sujka*

# Zagadnienia podstawowe związane z e-administracją.

---

## Zawartość

Konspekt.....	3
Pojęcie dokumentu .....	4
Domniemania, jakie przysługują dokumentom na gruncie KPA .....	5
Pojęcie dokumentu elektronicznego.....	6
Pojęcie środków komunikacji elektronicznej .....	6
Pojęcie nośnika danych .....	7
Pojęcie sieci i systemu teleinformatycznego.....	7
Podwójny obieg dokumentów papierowych i elektronicznych o tej samej treści.....	8
Mieszany obieg dokumentów papierowych i elektronicznych o różnej treści .....	8
Odrębne definicje dokumentu elektronicznego na potrzeby postępowania administracyjnego.....	9
Dokument elektroniczny a podpis elektroniczny .....	9
Archiwizacja dokumentów elektronicznych.....	10
Niszczenie (brakowanie) dokumentów elektronicznych.....	11

## Konspekt

1. Pojęcie dokumentu.
2. Domniemania, jakie przysługują dokumentom na gruncie Kodeksu Postępowania Administracyjnego:
  - domniemanie zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi
  - domniemanie prawdziwości (dokument pochodzi od organu, który go wystawił).
3. Pojęcie dokumentu elektronicznego.
4. Pojęcie środków komunikacji elektronicznej.
5. Pojęcie nośnika danych.
6. Pojęcie sieci i systemu teleinformatycznego.
7. Podwójny obieg dokumentów papierowych i elektronicznych o tej samej treści.
8. Mieszany obieg dokumentów papierowych i elektronicznych o różnej treści.
9. Odrębne definicje dokumentu elektronicznego na potrzeby postępowania administracyjnego.
10. Dokument elektroniczny a podpis elektroniczny.
11. Archiwizacja dokumentów elektronicznych.
12. Niszczenie dokumentów elektronicznych:
  - dokumenty niepodlegające ewidencjonowaniu
  - dokumentacja niearchiwalna
  - materiały archiwalne.

## Pojęcie dokumentu

W prawie polskim, mimo że ustawodawca posługuje się pojęciem dokumentu, nie odnajdziemy jego ogólnej definicji. W Kodeksie postępowania cywilnego wprowadzono natomiast podział dokumentów na **urzędowe** oraz **prywatne**.

Zgodnie z art. 244 KPC wystawcą dokumentu urzędowego mogą być powołane do tego organy władzy państwowej i inne organy państwowe w zakresie ich działania, a także organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne w zakresie zleconych im przez ustawę spraw z dziedziny administracji publicznej. Dokument taki powinien być sporządzony w przepisanej formie (np. art. 107 KPA – elementy decyzji) i stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone.

Natomiast art. 245 KPC reguluje, iż dokument prywatny stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie. Jest to zarazem każdy dokument, który nie odpowiada wymogom przewidzianym w dla dokumentu urzędowego.

Kwestię dokumentu urzędowego podobnie normuje Kodeks postępowania administracyjnego w art. 76 § 1. Dokumenty urzędowe sporządzone są w przepisanej prawem formie przez powołane do tego organy państwowe w zakresie ich działania oraz stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. W § 2 tego artykułu rozszerza się stosowanie tego przepisu także do dokumentów urzędowych sporządzonych przez organy jednostek organizacyjnych, a także inne podmioty.

Definicji dokumentu nie odnajdziemy też w części ogólnej Kodeksu cywilnego. Niektórzy cywiliści wskazują, że dokument powinien składać się z materiałów trwałych, zdolnych do utrwalenia treści oświadczenia woli. Natomiast dalsze wymogi, odnoszące się do formy pisemnej, stawia art. 78 KC. Wynika z niego, że dokument wymaga pisemnej formy czynności prawnych oraz że musi być podpisany własnoręcznie przez stronę tej czynności prawnej. W takiej sytuacji pojęcie to musi być wypracowywane przez doktrynę. Przyjmuje się, że pod pojęciem dokumentu rozumiemy metodę skutecznego i trwałego przechowywania treści oświadczenia wiedzy lub oświadczenia woli. Bardzo ważnym elementem jest podpis wystawcy, który powinien zawierać cechy indywidualne (lecz powtarzalne), pozwalające odróżnić go od innych i nie dające się podrobić. Jednakże brak definicji dokumentu w

polskim ustawodawstwie już niedługo może zostać uzupełniony. **W projekcie pierwszej księgi Kodeksu cywilnego znalazła się bowiem definicja dokumentu:**

Art. 105. Dokumentem jest informacja obejmująca treść oświadczenia woli lub innego oświadczenia, utrwalona w sposób umożliwiający jej zachowanie i odtworzenie.

Art. 106. Dla zachowania formy dokumentowej należy złożyć oświadczenia woli w postaci dokumentu w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie.

Najistotniejszą kwestią jest tutaj położenie nacisku na element (konstytutywny) treści oświadczenia woli lub innego, natomiast zrezygnowano z podpisu, jako elementu determinującego istnienie dokumentu.

## **Domniemanie, jakie przysługują dokumentom na gruncie KPA**

Zgodnie z art. 76 § 1 i 2 KPA dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone, jeżeli:

- sporządzono je w przepisanej formie,
- przez powołane do tego organy państwowe lub jednostki organizacyjne oraz inne podmioty,
- w zakresie ich działania.

W przypadku dokumentów urzędowych doktryna wyróżnia dwa przysługujące im domniemania:

- **zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi** – Kodeks postępowania administracyjnego wyraźnie przyjmuje to domniemanie w art. 76 § 1 i 3. Takie domniemanie jest wzruszalne, może być obalone, lecz jedynie poprzez przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu. Niemożliwe jest zatem by organ swobodnie ocenił, czy kwestionował treść dokumentu urzędowego.

- **prawdziwości** – (dokument pochodzi od organu, który go wystawił). Domniemanie to nie zostało wyraźnie ustanowione w przepisach kodeksu. Niemniej jednak należy opowiedzieć się za poglądem, że art. 76 § 1 KPA daje wystarczające podstawy do przyjęcia tego domniemania. Przeciwnie rozwiązanie doprowadziłoby bowiem do sytuacji, w której organ orzekający musiałby badać każdy dokument w celu sprawdzenia, czy rzeczywiście pochodzi on od wystawcy. Chociaż art. 76 § 3 KPA stanowi jedynie o dowodzie przeciwko

treści dokumentu, należy stwierdzić, że możliwe jest także przeprowadzenie dowodu przeciwko prawdziwości dokumentu. Kodeks nie wprowadza żadnych ograniczeń w odniesieniu do środków dowodowych, które organ orzekający może dopuścić w celu obalenia mocy dowodowej dokumentów urzędowych.

Kwestia dokumentów prywatnych nie została uregulowana w Kodeksie – przyjmujemy zatem, że zasadniczo podlegają one swobodnej ocenie dowodów organu orzekającego.

## Pojęcie dokumentu elektronicznego

W polskim prawodawstwie nie ma jednolitej definicji dokumentu. Dlatego tak ważne było stworzenie legalnej definicji dokumentu elektronicznego. Zgodnie z ustawą o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne rozumie się przez to „**stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych**” (art. 3 pkt 2 ustawy). Wymagane jest więc zapisanie tego dokumentu na nośniku, nie mogą to być tylko przesłane dane. Za dokument elektroniczny uznaje się także dane elektroniczne, dane w postaci elektronicznej, dane w formie elektronicznej, dane informatyczne i informacje w formie elektronicznej (art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy informatyzacji). Należy zauważyć, że podana definicja nie wymaga stosowania podpisu elektronicznego, mimo iż tradycyjnie uważa się go za element istotny dokumentu.

## Pojęcie środków komunikacji elektronicznej

Ustawa z dnia 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną w art. 2 definiuje pojęcie środków komunikacji elektronicznej jako „**rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną**”. Kodeks cywilny określa chwilę złożenia oświadczenia woli wyrażonego w postaci elektronicznej, gdy wprowadzono je do środka komunikacji elektronicznej w taki

sposób, żeby osoba ta mogła zapoznać się z jego treścią. Zaś projekt księgi pierwszej Kodeksu Cywilnego pomija ten przepis, ponieważ oświadczenie woli wyrażone w postaci elektronicznej został objęte przepisem ogólnym: art.93§1, w którym stwierdzono, że oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, w której doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią w zwykłym toku czynności.

## Pojęcie nośnika danych

Zgodnie z art.3 pkt 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne przez informatyczny nośnik danych rozumie się **materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci analogowej**. Za informatyczny nośnik danych należy też uznać elektroniczny nośnik informacji, elektroniczny nośnik informatyczny, elektroniczny nośnik danych, komputerowy nośnik informacji, komputerowy nośnik danych, nośnik elektroniczny, nośnik magnetyczny, nośnik informatyczny oraz nośnik komputerowy, jeśli te pojęcia zostały zawarte w innych przepisach. Należy zauważyć, że przepis ten ma na celu wprowadzać porządek do terminologii, a mimo to wydaje się nieprzydatny, ze względu na to, że zastosowanie tego przepisu uzależnione jest od użycia odnośnika do ustawy o informatyzacji. Np. w art.125 § 2 KPC pojawia się sformułowanie „elektroniczny nośnik informatyczny”, ale brak jest wyrażenia, że przepis dotyczy informatyzacji. Stąd w doktrynie spór na temat znaczenia elektronicznego nośnika informacji.

## Pojęcie sieci i systemu teleinformatycznego

System teleinformatyczny został zdefiniowany w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną w art.2 pkt 3) jako **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 urządzenia końcowego** w rozumieniu ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne. Do tej

definicji odwołuje się ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Pojęcie sieci teleinformatycznej pojawia się także na gruncie Kodeksu Karnego (art.269a, 269b KK), a także w Planie Informatyzacji Państwa – w kontekście utworzenia „STAP” – Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej.

## **Podwójny obieg dokumentów papierowych i elektronicznych o tej samej treści**

Istnieje podwójny obieg dokumentów o tej samej treści: tradycyjnych (papierowych) i elektronicznych. Wskazuje na to rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych, w którym stwierdza się, że ” kopie pism w formie dokumentów elektronicznych sporządza się i udostępnia w postaci dokumentu elektronicznego, podpisanego bezpiecznym podpisem elektronicznym osoby sporządzającej kopię, a składającego się z treści udostępnianego dokumentu elektronicznego i elementów informacyjnych określających co najmniej informację, kto sporządził kopię, datę jej sporządzenia oraz nazwę urzędu i jego adres. Elementy informacyjne dokumentu muszą być zgodne z danymi zawartymi w kwalifikowanym certyfikacie osoby sporządzającej kopie.” (§7 ust.1) oraz że „Kopia pisma w formie dokumentu elektronicznego może być sporządzona w postaci uwierzytelnionego wydruku komputerowego.” (§7 ust.3). Powołane przepisy wykonawcze ani nie nakazują stosowania jedynie dokumentów elektronicznych (przeprowadzania elektronizacji dokumentów papierowych), ani nie zwalniają od stosowania przepisów poświęconych postępowaniu z dokumentacją papierową w przypadku jej skanowania.

## **Mieszany obieg dokumentów papierowych i elektronicznych o różnej treści**

Istniejące instrukcje kancelaryjne są rozporządzeniami jeszcze z lat 90, częściowo jedynie nowelizowanymi w latach późniejszych. Co za tym idzie, nie uwzględniają w zasadzie istnienia obiegu dokumentów elektronicznych.



Z kolei rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi stanowi, że „Dokumenty elektroniczne świadczące o wykonywaniu działalności podmiotów, powstające w nich lub napływające do nich, jeżeli odzwierciedlają przebieg załatwiania i rozstrzygnięcia spraw, podlegają ewidencjonowaniu w systemie teleinformatycznym” oraz „Postępowanie z dokumentami ewidencjonowanymi i metadanymi prowadzi się przy użyciu systemu teleinformatycznego”.

Ustanowiony jest więc odrębny, dokonywany w specjalnym systemie obieg dokumentów elektronicznych. Skoro zaś w jednej sprawie mogą występować dokumenty tradycyjne (papierowe) oraz elektroniczne – możemy więc mówić o mieszanym obiegu dokumentów.

### **Odrębne definicje dokumentu elektronicznego na potrzeby postępowania administracyjnego**

Polski ustawodawca wprawdzie w wielu miejscach wprost posługuje się szczególnymi dookreśleniami pojęcia dokumentu, np. urzędowy (KPC i KPA) oraz prywatny (KPC), jednakże **brak jest takich odniesień do dokumentu elektronicznego**. Nie stoi to jednak na przeszkodzie by przykładowo za elektroniczny dokument urzędowy uznać dokument tego typu. Taki dokument wymaga jednak zachowania określonej formy, o czym ogólna definicja dokumentu elektronicznego (zawarta w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne) nie wspomina. **Brak** jednak w ustawodawstwie w ogóle **pojęć odrębnych dokumentów elektronicznych takich jak sądowy, komorniczy czy notarialny dokument elektroniczny**.

### **Dokument elektroniczny a podpis elektroniczny**

Do ważności dokumentu elektronicznego na podstawie definicji z ustawy o informatyzacji nie jest potrzebny podpis. Jednak już przepisy nowelizujące Kodeks postępowania administracyjnego stanowią, że podania w formie dokumentu elektronicznego i inne pisma w postaci elektronicznej wnoszone do organu administracji za pomocą poczty elektronicznej oraz formularzy internetowych powinny być opatrzone **bezpiecznym podpisem**

### **elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.**

Ogólną zasadą jest, że wszędzie tam, gdzie właściwe przepisy wymagają pisemnej postaci dokumentu, w obrocie elektronicznym konieczne jest zastosowanie do jego podpisania bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Niezałączenie podpisu lub złożenie niewłaściwego podpisu traktowane jest przez organ jako brak formalny, skutkujący wezwaniem do jego uzupełnienia pod rygorem pozostawienia pisma bez rozpoznania.

## **Archiwizacja dokumentów elektronicznych**

Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne zmieniła ustawę o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Poszerzono definicję materiałów archiwalnych i objęto nimi też dokumenty elektroniczne, co do których wskazano ich niezbędne elementy w rozporządzeniu MSWiA z 2006r. w sprawie niezbędnych elementów struktury dokumentów elektronicznych. Elementy te określono jako „metadane” (dane o danych), czyli „zestaw logicznie powiązanych z dokumentem elektronicznym usystematyzowanych informacji opisujących ten dokument, ułatwiających jego wyszukiwanie, kontrolę, zrozumienie i długotrwałe przechowanie oraz zarządzanie”. Do niezbędnych elementów struktury dokumentu elektronicznego ustawodawca zalicza: identyfikator, twórcę, tytuł, datę, format, dostęp, typ, relację, odbiorcę, grupowanie, kwalifikację, język, opis, uprawnienia. Nie jest to zamknięty katalog metadanych, o ile dodatkowe elementy nie będą wpływać na zmianę wartości niezbędnych ani utrudniać ich automatycznego wyodrębniania. Dokumenty elektroniczne przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej muszą zostać sporządzone w formacie **XML** (art.2 ust.3).

Inne rozporządzenie MSWiA z 2006r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi określa zasady dotyczące ich archiwizacji. Dokumenty elektroniczne dzielą się na **niepodlegające ewidencjonowaniu** (§3). Usuwa się je w sposób przyjęty w danym podmiocie (w prawie wewnętrznym). Zaś **dokumenty elektroniczne ewidencjonowane**- to te, które świadczą o wykonywaniu działalności podmiotów, powstające w nich lub napływające do nich, jeżeli odzwierciedlają przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw oraz podlegają ewidencjonowaniu w systemie teleinformatycznym (§2). Podmioty te są

w takim wypadku zobowiązane do prowadzenie wykazu rodzajów dokumentów, co nie jest tożsame z wykazem akt z §5, ponieważ wykaz akt zawiera rzeczową klasyfikację oraz kwalifikację dokumentów ewidencjonowanych ze względu na okresy ich przechowywania, co stanowi podstawę rejestracji i grupowania dokumentów w akta sprawy. Dokumenty elektroniczne ewidencjonowane dzielą się dalej na **dokumentację niearchiwalną**, które mogą podlegać brakowaniu po upływie okresu ich przechowywania oraz **materiały archiwalne**. Dokumenty ewidencjonowane wraz z dotyczącymi ich metadanymi są przechowywane w funkcjonującym w danej jednostce systemie teleinformatycznym, do czasu przekazania do archiwum państwowego (w przypadku dokumentów archiwalnych) lub wybrakowania. Ten system teleinformatyczny musi spełniać określone wymagania.

### Niszczenie (brakowanie) dokumentów elektronicznych

**Dokumentacja niearchiwalna** podlega brakowaniu po upływie okresu przechowywania określonego w przepisach prawa, wykazie akt lub innym kwalifikatorze dokumentacji, jeżeli utraciła praktyczne znaczenie dla potrzeb danego podmiotu oraz dla celów kontrolnych, a więc podlega ocenie swojej przydatności. Do zniszczenia takiej dokumentacji wymagana jest zgoda (z wyjątkiem kategorii Bc), którą wyraża albo dyrektor właściwego archiwum państwowego (zgoda jednorazowa) albo Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych (zgoda generalna). Uzyskanie zgody generalnej pozwala na przeprowadzenie brakowania przez specjalną komisję, ale należy z tej czynności sporządzić protokół (elementy: §13 ust.1) i spis (elementy: §13 ust.2), które także są przechowywane w wykazie akt.

**Dokumentacja archiwalna** przekazywana jest do archiwum państwowego wskazanego przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych po upływie 10 lat od ich wytworzenia (termin ten może ulec zmianie po porozumieniu lub jeśli dotyczy określonych w rozporządzeniu wyjątków).