

Rafał Cibis, Filip Cłapka, Rafał Rybicki  
**Zagadnienia e-administracji w Wielkiej Brytanii**

Rozważania dotyczące problematyki dokumentu elektronicznego, podpisu elektronicznego, wykorzystania drogi elektronicznej w postępowaniu administracyjnym w prawie Wielkiej Brytanii należy zacząć od krótkiego nakreślenia samego podstawowego pojęcia dokumentu.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że prawo brytyjskie jednoznacznie definiuje pojęcie dokumentu. Z odmienną sytuacją mamy chociażby do czynienia na gruncie prawa polskiego, gdzie pojęcie to dookreślane jest przez doktrynę. Zgodnie z *Civil Evidence Act* z 1995 r.<sup>501</sup> za dokument należy uznać wszystko (cokolwiek), co zawiera jakiś opis lub informację<sup>502</sup>. Tak szeroka definicja pozwala uznać za dokument w zasadzie każdy przekaz zawarty na materialnym nośniku, znamieny jest też fakt, że definicja ta nie wspomina o wymogu opatrzenia dokumentu podpisem. Ponadto w 2000 r. nastąpiła implementacja dyrektywy PE i Rady 1999/93/WE z 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych<sup>503</sup>, wskutek której rozszerzono pojęcie dokumentu także o mapę, plan, wzór, rysunek oraz zdjęcie. Warto w tym zakresie zwrócić także uwagę, że specyfika brytyjskiego porządku prawnego powoduje, iż dość trudno mówić o kwestii domniemań przysługujących dokumentom. Wprawdzie dokumentacja działalności gospodarczej lub władzy publicznej wyposażona jest w szczególną moc dowodową, jednakże decydująca ocena w tej kwestii należy zawsze do sędziego<sup>504</sup>.

Analizując brytyjskie prawodawstwo, należy dojść do wniosku, że nie odnajdziemy w nim klasycznej definicji dokumentu elektronicznego. Niemniej jednak w rozdziale 8 ustawy o rejestrze gruntów<sup>505</sup> odnaj-

---

<sup>501</sup> Tekst w języku angielskim: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/Ukpga\\_19950038\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1995/Ukpga_19950038_en_1).

<sup>502</sup> W oryginale: *document means anything in which information of any description is recorded*.

<sup>503</sup> Dz.Urz. WE L 13 z 19 stycznia 2000 r., s. 12–20.

<sup>504</sup> J. Gołaczyński (red.), *Informatyzacja postępowania sądowego w prawie polskim i wybranych państwach*, Warszawa 2009, s. 151.

<sup>505</sup> *Land Registration Act, chapter 8*.

dziemy wymogi formalne, jakie musi spełnić dokument tego typu, aby mógł takie skutki, jak tradycyjny dokument. Przede wszystkim dokument taki musi zawierać datę, od której wywołuje on skutki prawne. Ponadto musi być opatrzony w podpis elektroniczny (zaopatrzony w certyfikat pozwalający na stwierdzenie prawdziwości podpisu) podmiotu, od którego dany dokument pochodzi<sup>506</sup>.

Kolejnymi istotnymi kwestiami dla omawianej problematyki są pojęcia środków komunikacji elektronicznej oraz nośnika danych. Zgodnie z *Electronic Communications Act*, komunikacja elektroniczna to komunikacja przekazywana: a) od jednej osoby do drugiej, b) od jednego urządzenia do drugiego, c) od osoby do urządzenia, przy wykorzystaniu systemu telekomunikacyjnego, lub za pomocą innych środków, gdy ma formę elektroniczną<sup>507</sup>. Tak ujmowane pojęcie komunikacji elektronicznej możemy uznać za równoważne ze spotykanym w polskim ustawodawstwie pojęciem środków komunikacji elektronicznej.

Przyglądając się natomiast kwestii nośnika danych, zauważamy, że w prawie brytyjskim nie ma definicji takiego pojęcia. Ewentualnie można wskazać na pojawiające się w *Electronic Communications Act* pojęcie *data storage*. Chodzi tutaj o „przechowywanie danych”, a pojęcie to odnosi się do czynności związanych z danymi, które w danym momencie nie podlegają komunikacji elektronicznej. Trudno jednak uznać, że jest to pojęcie równoważne pojęciu informatycznego nośnika danych, gdyż w przypadku brytyjskim zwraca się przede wszystkim uwagę na funkcję, jaką spełnia *data storage*, nie mamy tu zaś do czynienia próbą definiowania samego nośnika.

Podkreślmy jeszcze raz, że brytyjskie prawo nie wyróżnia w zasadzie dokumentów elektronicznych spośród innych rodzajów dokumentów. Pojęcie dokumentu jest rozumiane bardzo szeroko<sup>508</sup>, jako

---

<sup>506</sup> *Explanatory Notes to Land Registration Act 2002*, part 8, Para 147, <http://www.opsi.gov.uk/acts/en2002/2002en09.htm>.

<sup>507</sup> W oryginale: “*electronic communication*” means a communication transmitted (whether from one person to another, from one device to another or from a person to a device or vice versa): (a) by means of a telecommunication system (within the meaning of the [1984 c. 12.] *Telecommunications Act 1984*); or (b) by other means but while in an electronic form.

<sup>508</sup> Zob. C. Reed, *Internet law: text and materials*, Cambridge University Press 2004, s. 180.

„cokolwiek, co zawiera informację lub opis”. Ponadto, jedna z ustawowych definicji wprost stanowi, że dokumentem może być „zapis przechowywany w komputerze”<sup>509</sup>. Odrębne pojęcie dokumentu elektronicznego znajduje się jedynie w ustawie *Land Registration Act* z 2002 roku. Nie ma tam jednak definicji takiego dokumentu, a jedynie „wymagania formalne, jakie musi spełnić dokument elektroniczny, aby na potrzeby wskazanego aktu wywołać skutki analogiczne jak dokument w tradycyjnej formie”<sup>510</sup>. Brak wyodrębnienia formy dokumentu elektronicznego jako takiego wywołuje taki brak na gruncie postępowania administracyjnego.

Dokument elektroniczny dla swej ważności nie wymaga opatrzenia żadnego rodzaju podpisem elektronicznym, co nie wyklucza oczywiście możliwości zastosowania takiego podpisu, gdy wynika to z woli twórcy danego dokumentu.

Same kwestie podpisu elektronicznego są regulowane ustawą *Electronic Communications Act 2000* (dalej – Ustawa) oraz rozporządzeniem *The Electronic Signatures Regulations 2002* (dalej – Rozporządzenie). Zgodnie z punktem 2. Rozporządzenia „podpis elektroniczny” oznacza dane w postaci elektronicznej, które dołączone do innych danych lub logicznie z nimi powiązane, służą jako metoda uwierzytelniania. Pojęcie podpisu elektronicznego jest „neutralne technologicznie” i może oznaczać każdego rodzaju podpis elektroniczny spełniający wyżej wymienione wymogi. Rozporządzenie wyróżnia także pojęcie „zaawansowanego podpisu elektronicznego”, będącego odpowiednikiem polskiego „bezpiecznego podpisu elektronicznego”. Podpis zaawansowany winien spełniać łącznie następujące przesłanki: przyporządkowanie wyłącznie do osoby składającej ten podpis, możliwość identyfikacji osoby go składającej, wykorzystanie metod umożliwiających utrzymanie wyłącznej kontroli przez użytkownika, powiązanie z danymi, do których się odnosi, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

Jednakże należy pamiętać, że zgodnie z prawem brytyjskim, dokument elektroniczny opatrzony podpisem elektronicznym (w każdej jego formie, a więc nie tylko zaawansowanego podpisu elektronicznego) ma taki sam status prawny, jak dokument w formie papierowej,

---

<sup>509</sup> Sekcja 40 *Finance Act* z 1993 roku.

<sup>510</sup> J. Gołaczyński (red.), *op. cit.*, s. 151.

opatrzone odrębnym podpisem<sup>511</sup>.

Przyjrzyjmy się teraz kwestii możliwości wystawiania certyfikatów weryfikujących podpis elektroniczne. Ze względu na brak podmiotowych ograniczeń nałożonych w ustawie, instytucją certyfikującą może, w zasadzie, być każdy podmiot spełniający określone warunki<sup>512</sup> – a więc także podmiot administracji publicznej. W praktyce jednak takie rozwiązania nie są stosowane, to znaczy – wśród istniejących dostawców certyfikatów znajdują się jedynie podmioty prywatne. Podpis elektroniczny nie musi, ale może być weryfikowany za pomocą certyfikatu. Certyfikaty wydawane są przez uprawnione podmioty (*Certificate-Service-Providers*, CSPs), podlegające rejestracji. Weryfikacja może się odbywać za pomocą specjalnego urządzenia lub jedynie za pomocą służącego do tego oprogramowania<sup>513</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o wykorzystywanie alternatywnych metod identyfikacji, to idealnym przykładem jest wprowadzenie paszportów z danymi biometrycznymi (od roku 2006). Identyfikacja osoby może się odbywać poprzez analizę kształtu twarzy (odległości między charakterystycznymi punktami na twarzy)<sup>514</sup>. W Wielkiej Brytanii nie istnieje natomiast pieczęć elektroniczna. Jeśli chodzi o możliwość wykorzystywania podpisu elektronicznego przez osoby prawne, to jest to możliwe na zasadzie działania podejmowanego przez osobę fizyczną (podpisującego) w imieniu danej osoby prawnej<sup>515</sup>.

Zwróćmy teraz uwagę na zagadnienia ściśle związane z samym postępowaniem administracyjnym. W kwestii posługiwania się środkami komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym brytyjski ustawodawca przewidział dwutorową możliwość komunikacji zainteresowanego podmiotu z urzędem. Pierwsza z metod umożliwi kontakt

---

<sup>511</sup> Zob. *Raport z implementacji dyrektywy* Transposition Note For The Electronic Signatures Directive, s. 1; dostępny na stronach UK Department for Business, Innovation and Skills: <http://www.berr.gov.uk/files/file34341.pdf>.

<sup>512</sup> J. Gołaczyński (red.), *op. cit.*, s. 155.

<sup>513</sup> *Ibidem*, s. 156.

<sup>514</sup> Zob. *UK biometric passports launched*, strony internetowe BBC: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/4776562.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4776562.stm)

<sup>515</sup> Zob. *Electronic signatures and associated legislation*, ze stron UK Department for Business, Innovation and Skills, s. 5, dostępne na: <http://www.berr.gov.uk/files/file49952.pdf>

za pomocą elektronicznego formularza gotowego do pobrania ze strony internetowej urzędu. Cechą charakterystyczną jest możliwość wypełnienia pobranego dokumentu w trybie *off-line*. Wymieniona forma obejmuje kilka etapów, na które składa się: pobranie wzoru dokumentu (najczęściej występującą formą pliku jest format PDF z możliwością uzupełnienia wskazanych pól), wypełnienie dokumentu, odesłanie dokumentu jako załącznika pod wskazany adres e-mail, lub załadowanie dokumentu na serwer urzędu jako załącznika w ramach wewnętrznego systemu dostępnego po zalogowaniu się na indywidualne konto przez interesanta. Drugą z metod komunikacji z urzędem drogą elektroniczną jest wypełnienie udostępnionego formularza na stronie internetowej<sup>516</sup>. W tym przypadku cały proces odbywa się w trybie *on-line*. W obu przypadkach spotykamy się z wzorami dokumentów elektronicznych, niemniej jednak należy nadmienić, że udostępnione wzory e-dokumentów obejmują jedynie postępowanie we wskazanych sprawach<sup>517</sup>. Jako przykład można wskazać formularze<sup>518</sup> umieszczone na stronie internetowej: [www.landregistry.gov.uk](http://www.landregistry.gov.uk).

Wielka Brytania, od momentu ogłoszenia w 2000 roku przez Premiera Tony'ego Blaira planu całkowitej elektronicznej administracji<sup>519</sup>, sukcesywnie wprowadza nowe usługi świadczone przez administrację centralną i lokalną. Wszczęcie postępowania drogą elektroniczną odbywa się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. W myśl ust. 15 *Electronic Communications Act* z 2000 r. komunikacja elektroniczna obejmuje komunikację przekazywaną od osoby do osoby, od urzędu do urzędu, lub też od osoby do urzędu i odwrotnie<sup>520</sup>.

Przejawem realizacji programu jest uruchomienie strony internetowej: [www.gateway.gov.uk](http://www.gateway.gov.uk), oraz serwisów dostępnych umieszczonych na stronach ministerstw i urzędów lokalnej administracji.

---

<sup>516</sup> [http://www1.landregistry.gov.uk/direct/e\\_learning/e-lodgement/index.htm](http://www1.landregistry.gov.uk/direct/e_learning/e-lodgement/index.htm).

<sup>517</sup> Jako przykład:

[http://www1.landregistry.gov.uk/direct/e\\_learning/e-lodgement/page\\_03.htm](http://www1.landregistry.gov.uk/direct/e_learning/e-lodgement/page_03.htm).

<sup>518</sup> Informacji dotyczące wszczęcia postępowania przy użyciu elektronicznego dokumentu: <http://www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/lrpb012.pdf>.

<sup>519</sup> *Electronic Government Services for the 21st Century*, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/e%20gov.pdf>.

<sup>520</sup> J. Gołaczyński (red.), *op. cit.*

Strona: [www.gateway.co.uk](http://www.gateway.co.uk), umożliwia rejestrację i utworzenie uniwersalnego konta niezbędnego do kontaktu z organami administracji publicznej<sup>521</sup>. Ze względu na podmiot dokonujący rejestracji proces został zróżnicowany na: osoby fizyczne (*Individuals*), osoby prawne i jednostki organizacyjne (*Organisations*) oraz przedstawicieli wymienionych podmiotów (*Agents*). Logowanie do serwisu odbywa się w jednym z pięciu trybów<sup>522</sup>: loginu i hasła ustalonego podczas rejestracji, elektronicznego certyfikatu (*Digital Certificate*), jednym z dwóch systemów logowania za pomocą karty wyposażonej w chip i kodu PIN oraz systemu jednorazowego hasła. Portal *Gateway* jest jedynie pierwszym krokiem do wszczęcia postępowania drogą elektroniczną. W celu złożenia odpowiedniego wniosku i wszczęcia postępowania należy udać się, korzystając z odsyłaczy, na stronę internetową właściwego urzędu lub ministerstwa. Złożenie wniosku odbywa się poprzez wypełnienie w trybie online właściwego formularza dostępnego na stronie i przesłanie na serwer operatora. Innym portalem, oferującym usługi w ramach *e-Government*, jest: [www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk). Strona ma jedynie charakter informacyjny z rozróżnieniem na panelu bocznym na sprawy według przedmiotu i podmiotu. Zakładka *Do it online*<sup>523</sup> zawiera listę spraw i wskazanie organu administracji lokalnej właściwego do przeprowadzenia postępowania w danej sprawie. Wskazanie organu następuje przez odesłanie do strony urzędu administracji lokalnej, właściwego ze względu na miejsce. Wszystkie spośród internetowych portali organów administracji lokalnej (*Borough Councils*), w zakładce *Do it online*<sup>524</sup>, zawierają te same kategorie spraw dostępnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Odnosząc się do postępowania administracyjnego na poziomie administracji centralnej, warto skupić się na *Land Registry*. Na podstawie *Land Registration Act* z 2002 r.<sup>525</sup> dokonano elektronicznej rejestracji procesu przeniesienia tytułu własności nieruchomości.

---

<sup>521</sup> Należy dokonać wyboru odpowiedniej kategorii podmiotu:  
<http://www.gateway.gov.uk>.

<sup>522</sup> <https://authenticate.gateway.gov.uk/sidp/SignIn.ashx?gwv=1.0&gwrealm=http://www.gateway.gov.uk/myaccount/2007/07&gwlang=en-GB&gwtheme=default>.

<sup>523</sup> <http://www.direct.gov.uk/en/Dio11/DoItOnline/index.htm>.

<sup>524</sup> Przykładowa strona jednego z lokalnych urzędów administracji:  
<http://www.forms2.portsmouth.gov.uk/onlineforms/index.aspx>.

<sup>525</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga\\_20020009\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2002/ukpga_20020009_en_1).

mości. Zarówno przeniesienie tytułu własności nieruchomości, jak też inne czynności są załatwiane przez portal: <http://www1.landregistry.gov.uk/>.

Prawo brytyjskie nie stanowi wprost o możliwości dostępu *on-line* dla stron do informacji o stanie sprawy. Jednak w celu usprawnienia przebiegu postępowania administracyjnego w zakresie wszczęcia, prowadzenia i prawomocnego zakończenia postępowania zainicjowany został projekt *PARSOL Online Licensing*<sup>526</sup>. *PARSOL* stanowi pakiet oprogramowania przeznaczonego do składania wniosków o udzielenie pozwolenia, zezwolenia lub licencji na działalność określoną w *Licensing Act* z 2003 r. oraz w innych pozaustawowych aktach prawnych<sup>527</sup>. Jednym z ułatwień dostępnych w ramach *PARSOL* jest dostęp online do informacji o stanie sprawy. Usługa pozwala na weryfikowanie etapu postępowania w danej sprawie przed właściwym organem administracji publicznej. W celu uzyskania informacji należy podać wymagane przez system dane, łącznie z numerem aplikacji oraz przybliżoną datą złożenia wniosku.

Warunki archiwizacji danych oraz dostępu do informacji publicznej zostały uregulowane w czterech odrębnych aktach prawnych: *The Public Records Act* z 1958 r. i 1967 r., *The Data Protection Act* z 1998 r., *The Freedom of Information Act* z 2000 r. oraz *The Enviromental Information Regulations*<sup>528</sup>. Wszystkie z nich zawierają przesłanki, jakie muszą być spełnione dla prawidłowego funkcjonowania archiwów i korzystania z danych w nich zgromadzonych. Obecnie w prawie brytyjskim nie ma odpowiednich regulacji dotyczących archiwizacji dokumentów elektronicznych. W celu opracowania wspólnych wytycznych w dziedzinie gromadzenia, archiwizacji i ochrony wirtualnych zasobów, w tym elektronicznych dokumentów, współpracę podjęły: The National Archives<sup>529</sup>, Records Management Society<sup>530</sup> i Digital Preservation Coalition<sup>531</sup>.

---

<sup>526</sup> [http://www.parsol.gov.uk/news/online\\_licensing\\_leaflet.pdf](http://www.parsol.gov.uk/news/online_licensing_leaflet.pdf).

<sup>527</sup> *Ibidem*.

<sup>528</sup> Wszystkie dostępne w wyszukiwarce aktów prawnych: <http://www.opsi.gov.uk/>.

<sup>529</sup> <http://www.nationalarchives.gov.uk/>.

<sup>530</sup> <http://www.rms-gb.org.uk/>.

<sup>531</sup> <http://www.dpconline.org/graphics/index.html>.

Od archiwizacji należy odróżnić przechowywanie danych. Pod pojęciem przechowania danych (*data storage*) *Electronic Communications Act* z 2000 r.<sup>532</sup> definiuje czynności dotyczące danych, nie podlegających w danym momencie komunikacji elektronicznej<sup>533</sup>.

Część władz lokalnych w celu usprawnienia procesu archiwizacji dokumentów zaadaptowała sprawdzony w sferze prywatnej elektroniczny system zarządzania dokumentami – EDRMS (*Electronic Document & Records Management System*). Dostawcą systemu są prywatne przedsiębiorstwa zajmujące się opracowywaniem rozwiązań dla sektora prywatnego i publicznego<sup>534</sup> w zakresie zarządzania i archiwizacji danych. W związku z jednoczesnym funkcjonowaniem w obrocie zarówno dokumentów elektronicznych, jak i w wersji papierowej, konieczne jest opracowanie hybrydowego systemu łączącego dwa formaty dokumentów<sup>535</sup> w jedną bazę danych. Celem prac w tym kierunku jest opracowanie rozwiązania, gdzie niezależnie od formatu i źródła system łączyłby dokumenty w formie papierowej i dane elektroniczne (np. dokumenty, listy, rysunki, pliki i wiadomości e-mail) w centralny zespół dokumentacyjny, tworząc swoistego rodzaju elektroniczne akta. System zarządzania dokumentami powinien pełnić funkcje rejestrowania, edytowania i zarządzania dokumentami. Jednak wciąż brak regulacji ustawowych dotyczących konwersji dokumentów papierowych na dokumenty elektroniczne, i odwrotnie.

Na koniec przychodzi nam omówić zagadnienie niszczenia dokumentów. Należy zastanowić się tutaj nad zakresem znaczeniowym pojęć „usuwanie” i „niszczenie” w kontekście elektronicznego dokumentu i wirtualnych danych. Samo usunięcie elektronicznego dokumentu nie oznacza jego bezpowrotnej utraty. Pozwala to, na wypadek przypadkowego usunięcia dokumentu, na jego odzyskanie, choćby w częściowej postaci. Inaczej kształtuje się sprawa w przypadku niszczenia elektronicznych dokumentów. Proces niszczenia pozwala na permanentne usunięcie danych z nośników, na których były archiwizowane. Niszczenie odbywa się na podstawie odpowiedniego aktu prawa zawiera-

---

<sup>532</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga\\_20000007\\_en\\_1.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000007_en_1.htm).

<sup>533</sup> J. Gołaczyński (red.), *op. cit.*

<sup>534</sup> [http://www.islington.gov.uk/DownloadableDocuments/CouncilandDemocracy/Pdf/edrm\\_in\\_the\\_public\\_sector/National\\_Archives\\_presentation.pdf](http://www.islington.gov.uk/DownloadableDocuments/CouncilandDemocracy/Pdf/edrm_in_the_public_sector/National_Archives_presentation.pdf).

<sup>535</sup> [http://www.proni.gov.uk/general\\_guidelines\\_for\\_implementing\\_an\\_electronic\\_document\\_and\\_records\\_management\\_-\\_version\\_2.pdf](http://www.proni.gov.uk/general_guidelines_for_implementing_an_electronic_document_and_records_management_-_version_2.pdf).



jącego dyspozycję oraz określającego czas, po którym nastąpi zniszczenie, lub w drodze indywidualnej decyzji.

W kontekście omawiania archiwizacji i niszczenia elektronicznych dokumentów należy nadmienić, że w przypadku digitalizacji i archiwizacji dokumentów państwowy podmiot nie jest zobligowany do przechowywania papierowych wersji dokumentów, nawet jeśli stanowią oryginalną wersję<sup>536</sup>.

---

<sup>536</sup> <http://www1.landregistry.gov.uk/assets/library/documents/lrpg039.pdf>.