

Anna Materla

## E-administracja w Niemczech

### 1. Systemu prawa niemieckiego

System administracji publicznej w Republice Federalnych Niemiec opiera się na zasadach<sup>537</sup> federalizmu, państwa socjalnego, demokratyzmu oraz podziału władz i samorządności. Federacyjny ustrój państwa determinuje zgodność prawa krajowego z federalnym. W razie nieprzestrzegania prawa przez kraje związkowe państwu przysługuje tzw. przymus (nadzór) federalny<sup>538</sup>. Suwerenną władzę sprawuje naród, który wykonuje ją przez wybory oraz władzę prawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Zgodnie z konstytucyjną na szczeblu związkowym nie ma żadnych form demokracji bezpośredniej, przeprowadzane są co najwyżej referenda, ale tylko w przypadku nowego podziału kraju<sup>539</sup>.

Do władzy wykonawczej należy prezydent, wybierany pośrednio przez Zgromadzenie Federacyjne, który jest szefem państwa, ale jego funkcje ograniczają się do tych wyłącznie reprezentacyjnych. Struktura rządu, który składa się z kanclerza i ministrów federalnych, opiera się na zasadach kanclerskiej, gabinetowej i ministerialnej<sup>540</sup>. Decyzje rządu

---

<sup>537</sup> R. Grzeszczak, *Struktura administracji w Niemczech*, s. 2–3, praca umieszczona na stronie: [http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji\\_SamorzadzieWNiemczech.pdf](http://www.interreg3a.dolnyslask.pl/pliki/szkolenia/OAdministracji_SamorzadzieWNiemczech.pdf). Zasady te wynikają z niemieckiej konstytucji, której art. 20 stanowi, że Republika Federalnych Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym. Ustęp 3 tego artykułu ustanawia podział władz na wykonawczą (*die Exekutive*), ustawodawczą (*die Legislative*) i sądowniczą (*die Judikative*). Tekst niemieckiej Konstytucji w języku polskim dostępny na stronie Ambasady Niemiec w Warszawie: [http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/01/Politik\\_PL/Grundgesetz\\_dl\\_PL,property=Daten.pdf](http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/01/Politik_PL/Grundgesetz_dl_PL,property=Daten.pdf).

<sup>538</sup> Art. 31 konstytucji wyznacza pierwszeństwo prawa federalnego przed prawem krajów związkowych. Przymus federalny zgodnie z art. 37 oznacza, że w przypadku niewypełniania przez któryś kraj związkowy obowiązków, do których jest zobligowany Ustawą Zasadniczą lub ustawą federalną, rząd może podjąć niezbędne działania mające na celu wypełnienie przez dany kraj swoich obowiązków. Rządowi lub jego pełnomocnikowi przysługuje w tym celu prawo wydawania poleceń w odniesieniu do wszystkich krajów związkowych i ich urzędów.

<sup>539</sup> J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 74.

<sup>540</sup> *Ibidem*.

podejmowane są kolegalnie. Kanclerz jest szefem rządu, określa kierunki polityki i ponosi za to odpowiedzialność. Poszczególni ministrowie odpowiedzialni są za prowadzenie działów administracji rządowej, aczkolwiek po powołaniu posiadają dość znaczny zakres samodzielności.

Władzę ustawodawczą stanowi Izba Związku i Rada Związku. System sądownictwa niemieckiego jest rozbudowany. Sądy administracyjne należą do sądów wyspecjalizowanych i dzielą się na lokalne, apelacyjne sądy administracyjne oraz Federalny Sąd Administracyjny<sup>541</sup>. Do nich mogą zwracać się obywatele ze skargami na działania organów administracji państwowej lub samorządowej. Niezależnie funkcjonuje także Federalny Trybunał Konstytucyjny<sup>542</sup>.

Państwo dzieli się na kraje związkowe, a większość landów – na okręgi regencyjne. Okręgi dzielą się na powiaty i gminy. Do kompetencji każdego landu należy określenie własnej organizacji administracji przez ustanowienie własnej konstytucji<sup>543</sup>. Kraj związkowy ma prawo do utrzymywania ograniczonych stosunków międzynarodowych, własnego rządu, parlamentu oraz sądownictwa. Konstytucja przewiduje domniemanie kompetencji na rzecz landów, jeśli ustawa zasadnicza nie przewiduje inaczej. W prawodawstwie niemieckim szczególnie znaczenie przypisuje się swobodzie organizacyjnej, przejawiającej się w możliwości różnorodnego porządkowania struktur organizacyjnych podmiotów samorządowych<sup>544</sup>.

Niemieckie prawo administracyjne ulega w coraz większym stopniu wpływom prawa unijnego czy wspólnotowego, można więc

---

<sup>541</sup> System sądowniczy składa się z trzech rodzajów sądów: zwykłych, wyspecjalizowanych i konstytucyjnych.

<sup>542</sup> W języku niemieckim: *Bundesgerichtshof*. Jest nie tylko najwyższym sądem dla RFN, ale także naczelnym organem konstytucyjnym. Pełni znaczącą funkcję kontrolną. Jego decyzje są wiążące dla organów naczelnych na szczeblu federacyjnym, jak i regionalnym, oraz dla sądów i administracji publicznej. BGH rozstrzyga także spory kompetencyjne między krajami a Federacją – *ibidem*, s. 77.

<sup>543</sup> Istotnym elementem niemieckiej administracji publicznej jest rozdzielenie działalności administracyjnej – J. Niczyporuk, *Dekoncentracja niemieckiej administracji publicznej- jakość aparatury pojęciowej*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 281.

<sup>544</sup> R. Grzeszczak, *op. cit.*, s. 10.

mówić o europeizacji prawa administracyjnego<sup>545</sup>. Wpływa to na ujednoczenie rozwiązań prawnych przyjętych w poszczególnych krajach związkowych.

## 2. *E-administracja*

Przez pojęcie e-administracji rozumie się wprowadzenie i ułatwienie dostępu do informacji, komunikacji i obrotu między organami władzy wykonawczej, jak i między ich instytucjami oraz obywatelami, przedsiębiorcami, a także innymi organami państwowymi przez zastosowanie nowych technologii<sup>546</sup>. Działania te wymagają zapewnienia bezpieczeństwa oraz spełnienia oczekiwań uczestników dotyczących przyjaznego państwa. Pojawia się jednak kwestia, czy i jak długo obowiązujące regulacje prawne będą wystarczające dla realizacji tych celów<sup>547</sup>. Niemcy podejmowały w ostatnich latach szereg inicjatyw w zakresie elektronicznego obrotu prawnego. Przykładem takich akcji jest *Deutschland-Online*<sup>548</sup>, czyli państwowa strategia rozwoju *e-government*, która łączy działania państwa, landów i gmin. Inny projekt to *BundOnline 2005*<sup>549</sup>, dzięki któremu możliwe było uruchomienie ponad 440 usług dostępnych w Internecie dla obywateli, przedsiębiorstw i urzędów. Obecnie rząd federalny zajmuje się programem *E-government 2.0*<sup>550</sup>, który będzie realizowany do 2010 roku.

---

<sup>545</sup> L. Knopp, *Niemieckie prawo administracyjne a prawo wspólnotowe czy raczej europeizacja niemieckiego prawa europejskiego*, [w:] J. Boć (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2009, s. 113.

<sup>546</sup> Pojęcie z Wikipedii: <http://de.wikipedia.org/wiki/E-Administration>. Termin e-administracja jest definiowany także jako *e-government* w ujęciu węższym.

<sup>547</sup> J. Bizer, *Elektronische Signaturen in Rechtsverkehr*, [w:] D. Kröger, M.A. Gimmy (Hrsg.), *Handbuch zur Internetrecht. Electronic Commerce, Informations-, Kommunikations- und Mediendienste*, Berlin–Heidelberg–New York 2002, s. 41.

<sup>548</sup> [http://www.deutschland-online.de/DOL\\_Internet/broker](http://www.deutschland-online.de/DOL_Internet/broker).

<sup>549</sup> Projekt był realizowany w latach 2000–2005.

<sup>550</sup> Więcej informacji na stronie: [http://www.cio.bund.de/DE/E-Government/E-Government-Programm/e-government-programm\\_node.html](http://www.cio.bund.de/DE/E-Government/E-Government-Programm/e-government-programm_node.html).

### 3. Dokument elektroniczny

#### a) Pojęcie dokumentu i domniemanie mu przysługujące

Podobnie jak w systemie prawa polskiego także w Niemczech dokumenty dzieli się na prywatne i urzędowe. Dokument urzędowy<sup>551</sup> to taki, który został sporządzony przez publiczny organ w granicach swojej kompetencji lub przez osobę wyposażoną w publiczną wiarę w zakresie swojego działania (taką jak np. notariusz czy konsul) i który został sporządzony w przypisanej formie. Takiemu dokumentowi wewnętrznemu przysługuje domniemanie prawdziwości<sup>552</sup>. O prawdziwości publicznych dokumentów zagranicznych decyduje sąd. Jeśli sąd poweźmie wątpliwości co do prawdziwości dokumentu, może nakazać wystawcy złożenie oświadczenia o prawdziwości.

Dokument prywatny<sup>553</sup> potwierdza to, co zostało w nim stwierdzone oświadczeniami woli złożonymi przez strony, jeśli został podpisany przez strony lub jeżeli notarialnie potwierdzono podpis jako znak pisemny.

#### b) Dokument elektroniczny

Niemiecki ustawodawca zrezygnował z definiowania dokumentu elektronicznego. Procedura cywilna<sup>554</sup> zezwala na stosowanie dokumentu elektronicznego do sporządzenia pism procesowych i ich załączników, wniosków, deklaracji, oświadczeń woli, informacji, sprawozdań, opinii lub oświadczeń osób trzecich w zastępstwie formy pisemnej, ale tylko, jeśli sąd ma możliwość przetwarzania takich dokumentów. Osoba odpowiedzialna musi jednak opatrzyć taki dokument kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Jeśli przesłany dokument nie może zostać przetworzony przez sąd, ten ostatni niezwłocznie musi o tym poinformować nadawcę oraz podać obowiązujące warunki techniczne. O terminie wprowadzenia dokumentów elektronicznych oraz o odpowiedniej formie przetwarzania danych decydować będzie w rozporządzeniu rząd związkowy oraz rządy krajowe. Rządy krajowe mogą do tego upoważnić przez rozporządzenie krajowe organy administracji sądowej.

---

<sup>551</sup> § 415 *Zivilprozessordnung* (skrót ZPO), czyli niemiecki Kodeks postępowania cywilnego, ustawa z 30 stycznia 1877 roku; wszystkie akty prawne pochodzą ze strony: <http://www.gesetze-im-internet.de/index.html>.

<sup>552</sup> § 437 ZPO.

<sup>553</sup> § 416 ZPO.

<sup>554</sup> § 130a ZPO.

Dopuszczalność formy elektronicznej może zostać ograniczona przez określone sądy i procedury. Dokument elektroniczny uważa się za złożony w momencie, gdy określone urządzenie odbioru go zapisało.

Analogicznie jak tradycyjne dokumenty, ustawodawca wyraźnie dzieli dokumenty elektroniczne na prywatne i publiczne<sup>555</sup>. Do prywatnych dokumentów elektronicznych, które zostały opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, mają zastosowanie przepisy o mocy dowodowej tradycyjnych prywatnych dokumentów. Domniemanie prawdziwości oświadczenia złożonego w formie elektronicznej może zostać zachwiane przez fakt, który uzasadnia istotne wątpliwości, czy oświadczenie woli zostało złożone przez właściciela podpisu elektronicznego. Jeśli chodzi o publiczne dokumenty elektroniczne, obowiązują analogiczne regulacje, jak te dotyczące papierowej wersji.

### *c) Odrębne definicje dokumentu elektronicznego*

Prawo niemieckie przewiduje także (w odróżnieniu od polskiego) tzw. sądowy dokument elektroniczny<sup>556</sup> w przypadku, gdy ustawa nakazuje podpisanie dokumentu własnoręcznie przez sędziego, referendarza sądowego, pracownika administracji sądowej lub komornika pod warunkiem, że zostanie opatrzony nazwiskiem wystawcy oraz kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Istnieje także notarialny dokument elektroniczny przewidziany przez ustawę o poświadczeniu notarialnym<sup>557</sup>.

Wydruk publicznego dokumentu elektronicznego, o ile został opatrzony oznaczeniem uwierzytelniającym, oraz wydruk sądowego dokumentu elektronicznego, który zawiera oznaczenie właściwego sądu, są równoznaczne z poświadczonym odpisem dokumentu publicznego<sup>558</sup>.

---

<sup>555</sup> § 371a ZPO.

<sup>556</sup> § 130b ZPO.

<sup>557</sup> *Beurkundungsgesetz* z 28 sierpnia 1969 roku. Akt prawny pozwala na sporządzanie poświadczeń i innych świadectw określonych w § 39 tej ustawy w formie elektronicznej. Taki dokument musi zostać opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym, opartym na certyfikacie, który będzie sprawdzalny przez czas nieokreślony. Ponadto poświadczany w ten sposób dokument powinien podawać datę i czas sporządzenia, a także zawierać potwierdzenie funkcji notariusza.

<sup>558</sup> § 416a ZPO.

d) *Podwójny obieg dokumentów papierowych i elektronicznych o tej samej treści*

Z dokumentów elektronicznych może zostać sporządzony wydruk przeznaczony do akt<sup>559</sup>. Wydruk musi zawierać oznaczenie, które potwierdza integralność dokumentu, wskazuje właściciela podpisu oraz czas sporządzenia podpisu. Dokument elektroniczny zostaje zachowany w aktach przynajmniej do prawomocnego zakończenia postępowania.

Akta procesowe mogą być prowadzone elektronicznie<sup>560</sup>, ale to rząd federalny i rządy krajowe w drodze rozporządzenia decydują dla właściwego im obszaru, od kiedy takie akta będą prowadzone, a także o obowiązujących techniczno-organizacyjnych warunkach ramowych tworzenia, prowadzenia i przechowywania takich akt. Dopuszczalność akt elektronicznych może zostać ograniczona do poszczególnych sądów lub postępowań.

W celu zachowania bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego należy zapewnić, by akta spełniały określone wymogi. Pisma procesowe i inne dokumenty sporządzone na piśmie powinny zostać zastąpione dokumentem elektronicznym, ale dokumenty oryginalne będą przechowywane przynajmniej aż do prawomocnego rozstrzygnięcia. Elektroniczne dokumenty muszą zawierać oznaczenie, kiedy i przez kogo dokument papierowy został zamieniony na dokument elektroniczny. Niemiecki system prawny przewiduje więc tymczasowy podwójny obieg dokumentów elektronicznych i papierowych o tej samej treści.

#### 4. *Podpis elektroniczny*

##### a) *Rodzaje podpisu elektronicznego według ustawy*

Podpis elektroniczny<sup>561</sup> definiuje się jako dane w formie elektronicznej, które zostały dołączone lub logicznie powiązane z innymi elektronicznymi danymi i które służą jako metoda uwierzytelniania. Niemiecka ustawa o podpisach elektronicznych<sup>562</sup> wyróżnia zaawanso-

---

<sup>559</sup> § 298 ZPO.

<sup>560</sup> § 298a ZPO.

<sup>561</sup> § 2.1 *Signaturgesetz*.

<sup>562</sup> *Signaturgesetz* jest skrótowym określeniem *Gesetz über Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen* z 16 maja 2001 roku. Ustawa ta zastąpiła ustawę z 22 lipca 1997, ponieważ stara regulacja była niezgodna z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z 13.12.1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych.

wany podpis elektroniczny oraz kwalifikowany podpis elektroniczny. Tak samo jak w Polsce, wynika to z zastosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 99/93/WE. Zaawansowany podpis elektroniczny<sup>563</sup> jest to taki podpis, który został przyporządkowany wyłącznie posiadaczowi klucza, pozwala na jego identyfikację, został stworzony za pomocą środków, które właściciel może mieć pod wyłączną kontrolą, oraz połączono go z danymi, do których się odnosi tak, że każda późniejsza zmiana danych jest wykrywalna. Definicja nie wskazuje na zastosowanie jakiejkolwiek technologii, ale w praktyce oznacza to używanie podpisów elektronicznych opartych na budowie klucza publicznego<sup>564</sup>.

Kwalifikowany podpis elektroniczny<sup>565</sup> jest zaawansowanym podpisem elektronicznym, który dodatkowo został opatrzony w momencie sporządzania ważnym kwalifikowanym certyfikatem oraz złożono go za pomocą bezpiecznego urządzenia służącego do składania podpisu elektronicznego. Niewątpliwie to ten podpis ma największe znaczenie w elektronicznym obrocie prawnym w Niemczech, ponieważ ta forma podpisu elektronicznego skutecznie zastępuje własnoręczny, prawnie wiążący podpis oraz zapewnia poświadczenie autentyczności odpowiedzialnej osoby.

Zarówno prywatny, urzędowy, jak i sądowy oraz notarialny dokument elektroniczny muszą zostać opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Forma elektroniczna może zawsze zastąpić formę pisemną, jeśli inaczej nie wynika z przepisów<sup>566</sup>. W takim wypadku wystawca oświadczenia woli musi wprowadzić swoje nazwisko i opatrzyć dokument kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>567</sup>. W przypadku umów obie strony muszą jednakowo brzmiały dokument sporządzić w sposób wyżej opisany. Wynika z tego, że możliwe jest

---

<sup>563</sup> § 2.2 *Signaturgesetz*.

<sup>564</sup> M. Engeleit, *Podpis elektroniczny- ramy prawne*, s. 17, prezentacja z wykładu w ramach ECLET-u zorganizowanego przez CBKE, która jest dostępna na stronie [http://cbke.prawo.uni.wroc.pl/static/Eclet/2009lato/Podpis\\_Elektroniczny-Ramy\\_prawne\\_Engeleit\\_2009-01-23.pdf](http://cbke.prawo.uni.wroc.pl/static/Eclet/2009lato/Podpis_Elektroniczny-Ramy_prawne_Engeleit_2009-01-23.pdf).

<sup>565</sup> § 2.3 *Signaturgesetz*.

<sup>566</sup> § 126(3) Kodeksu cywilnego; w języku niemieckim *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB).

<sup>567</sup> § 126a BGB.

rozdzielenie formy przy umowach<sup>568</sup>.

Certyfikat definiuje się jako elektroniczne zaświadczenie, za pomocą którego dane służące do weryfikacji podpisu elektronicznego są przyporządkowane do osoby składającej podpis elektroniczny i umożliwiają identyfikację tej osoby. Kwalifikowanym certyfikatem jest taki certyfikat, który spełnia dodatkowe wymogi określone w ustawie<sup>569</sup> oraz został wystawiony przez podmiot świadczący usługi certyfikacyjne; certyfikat kwalifikowany może otrzymać jedynie osoba fizyczna, o zwykły certyfikat może zaś ubiegać się także osoba prawna<sup>570</sup>.

Niemiecki ustawodawca posługuje się terminem *Signatur-schlüssel-Inhaber* – właściciela klucza podpisu<sup>571</sup>. Są to takie osoby fizyczne, które posiadają klucz prywatny; w przypadkach podpisów kwalifikowanych przynależne mu klucze weryfikujące podpis (klucze publiczne) muszą zostać przyporządkowane przez kwalifikowany certyfikat. Podmiotem świadczącym usługi certyfikacyjne<sup>572</sup> jest osoba fizyczna lub prawna, która wystawia kwalifikowane certyfikaty lub

---

<sup>568</sup> M. Engeleit, *op. cit.*, s. 50.

<sup>569</sup> § 7 *Signaturgesetz*. Kwalifikowany certyfikat musi zostać opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz zawierać następujące informacje: nazwę lub pseudonim właściciela klucza podpisu, przyporządkowany klucz publiczny, nazwę algorytmów, bieżący numer certyfikatu, początek i koniec ważności certyfikatu, nazwę podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne oraz państwo, w którym został wydany, informacje o ograniczeniach stosowania klucza podpisu, opis, że chodzi o kwalifikowany certyfikat, oraz, jeśli są wymagane, cechy właściciela klucza podpisu.

<sup>570</sup> M. Engeleit, *op. cit.*, s. 33.

<sup>571</sup> § 2.9 *Signaturgesetz*.

<sup>572</sup> § 2.8 *Signaturgesetz*. Zgodnie z §5 tej ustawy podmiot świadczący (niem. *Zertifizierungsdiensteanbieter*) powinien zapewnić wiarygodną identyfikację osób, które wnioskuje o kwalifikowany podpis elektroniczny. Może w tym celu wykorzystywać za zgodą wnioskodawcy jego dane osobowe, które uzyskał wcześniej. Podmiot ten ma za zadanie potwierdzać przyporządkowanie klucza do zidentyfikowanej osoby oraz zapewnić możliwość pobrania i sprawdzenia tego w każdym czasie przez każdego – za pomocą publicznie dostępnego połączenia komunikacyjnego. Powinien także przedsięwziąć środki zaradcze przeciwko fałszowaniu lub podrabianiu danych dotyczących kwalifikowanego certyfikatu oraz upewnić się we właściwy sposób, że wnioskodawca posiada bezpieczne urządzenie do składania podpisu.



kwalifikowane pieczęci elektroniczne. Pieczęć elektroniczna<sup>573</sup> jest elektronicznym zaświadczeniem podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne, które spełnia określone w ustawie wymogi i określa moment złożenia określonych danych elektronicznych.

Urządzenia służące do składania podpisu elektronicznego<sup>574</sup> to według ustawy niemieckiej skonfigurowane oprogramowanie lub sprzęt używane do wykorzystywania danych służących do składania podpisu, czyli oprogramowanie podpisujące.

Ustawodawstwo niemieckie odróżnia urządzenia służące do składania podpisu elektronicznego od komponentów aplikacyjnych (*Signaturanwendungskomponenten*)<sup>575</sup>, czyli oprogramowania i sprzętu, dostarczających danych w procesie sygnowania oraz służących do weryfikacji. Pod tym pojęciem rozumie się sprzęt techniczny – kartę kryptograficzną z odpowiednim certyfikatem i czytnik kart.

#### *b) Weryfikacja podpisu elektronicznego*

Podpisywanie dokumentu elektronicznego polega na utworzeniu skrótu tego dokumentu, a następnie szyfrowaniu go z wykorzystaniem klucza prywatnego. Do zaszyfrowanego dokumentu dołącza się certyfikat zawierający klucz publiczny. Weryfikacja działa w odwrotnym kierunku – z podpisu dokumentu elektronicznego generuje się skrót, który zostaje zdekodowany przez klucz publiczny, po czym następuje porównanie odszyfrowanego kodu i klucza publicznego.

### *5. Postępowanie administracyjne*

#### *a) Możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego drogą elektroniczną*

Urząd decyduje zgodnie z obowiązkową oceną, czy i kiedy przeprowadzi postępowanie administracyjne, chyba że na mocy przepisów organ działa z urzędu lub na wniosek albo może działać tylko na wniosek, a ten nie został złożony. Procedura administracyjna

---

<sup>573</sup> § 2.14 *Signaturgesetz*.

<sup>574</sup> § 2.10 *Signaturgesetz*, w języku niemieckim: *Signaturerstellungseinheiten*.

<sup>575</sup> § 2.11 oraz § 17 *Signaturgesetz*. Komponenty aplikacyjne są wymagane do sprawdzenia podpisanych danych, dzięki nim możliwe jest ustalenie m.in., do których danych odnosi się podpis, czy podpisane dane zostały zmienione, który klucz prywatny został przyporządkowany podpisowi, a także cech kwalifikowanego certyfikatu i rezultatu potwierdzenia certyfikatu.

dopuszcza komunikację elektroniczną<sup>576</sup>, jeśli odbiorca w tym celu zezwala na dostęp taką drogą. Forma elektroniczna zastępuje wtedy pisemną, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Pismo musi zostać opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Podpisanie pseudonimem, który nie pozwala na identyfikację podpisu posiadacza klucza, nie jest dozwolone. Jeśli przesłany urzędowi dokument nie może zostać odtworzony, organ informuje natychmiast nadawcę o obowiązujących wymaganiach technicznych. Jeśli zaś to odbiorca ma problem z odtworzeniem przesłanego przez urząd dokumentu elektronicznego, to dokument zostaje ponownie wysłany w odpowiednim formacie lub w formie pisemnej.

Każdy urząd jest uprawniony do uwierzytelniania odpisów dokumentów, które sam wystawił. Kopia zostaje poświadczona przez znak certyfikacji, który zostaje określony na kopii. Znak uwierzytelniający musi zawierać dokładny opis pisma, którego kopia ma zostać poświadczona, oraz stwierdzenie, że poświadczony odpis jest zgodny z przedstawionym pismem. Ponadto wskazuje, że poświadczona kopia jest wydawana wyłącznie w celu przedłożenia określonym władzom, jeśli oryginał nie został wydany przez te władze, a także identyfikuje miejsce i datę uwierzytelnienia i zawiera podpisy osób odpowiedzialnych za certyfikację oraz pieczęć urzędową. Wymaganie te odnoszą się zarówno do wydruków dokumentów elektronicznych, jak i samych dokumentów elektronicznych, które zostały wyprodukowane w celu zilustrowania dokumentu lub które posiadają inny techniczny format niż dokument źródłowy opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym<sup>577</sup>.

*b) Orzeczenia kończące postępowanie w danej sprawie w formie elektronicznej*

Aktem administracyjnym<sup>578</sup> jest zarządzenie, decyzja lub inne władcze działanie, podejmowane przez organ dla uregulowania konkretnej sytuacji z obszaru prawa publicznego i które wywołuje skutki prawne na zewnątrz. Akt administracyjny może zostać wydany także

---

<sup>576</sup> § 3a Kodeksu postępowania administracyjnego; w języku niemieckim *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

<sup>577</sup> § 33 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

<sup>578</sup> § 35 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

elektronicznie<sup>579</sup>. Musi jednak istnieć możliwość identyfikacji organu, który go wydał, oraz taki akt ma zawierać podpis lub nazwisko kierownika urzędu, jego przedstawiciela lub zastępcy. Akt administracyjny niezależnie od formy, w jakiej został sporządzony, musi zawierać uzasadnienie, które uwzględnia istotne aspekty prawne i faktyczne sprawy<sup>580</sup>.

### c) *Elektroniczne akta*

Za sprawą ustawy o zastosowaniu form elektronicznej komunikacji w sądownictwie<sup>581</sup> dokumenty procesowe postępowania sądowno-administracyjnego<sup>582</sup> mogą być gromadzone elektronicznie. W rozporządzeniu zostaną określone normy organizacyjno-techniczne dla tworzenia, prowadzenia i przechowywania akt elektronicznych. Obecnie taka regulacja w Niemczech jeszcze nie obowiązuje<sup>583</sup>. Dokumenty, które nie spełniają wymogu formy, w której akta są prowadzone, zostają przetworzone i włączone do akt, chyba że wyżej wymienione rozporządzenie będzie stanowiło inaczej. Jeśli dokument sporządzony w formie papierowej został przetworzony na dokument elektroniczny, musi zawierać oznaczenie, kiedy i przez kogo został sporządzony. Jeżeli to dokument elektroniczny został zamieniony na wersję tradycyjną, wydruk musi zawierać oznaczenie integralności oraz właściciela i momentu złożenia podpisu.

### d) *Elektroniczne doręczanie urzędowe z poświadczeniem odbioru w administracji*

Dokument może zostać doręczony elektronicznie z poświadczeniem odbioru<sup>584</sup> do urzędów, stowarzyszeń, instytucji, fundacji prawa publicznego, prawników, rzeczników patentowych, notariuszy, doradców podatkowych, pełnomocników podatkowych, księgowych, biegłych

---

<sup>579</sup> § 37 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

<sup>580</sup> § 39 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

<sup>581</sup> *Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz (Justizkommunikationsgesetz)* z 22 marca 2005 r.

<sup>582</sup> § 55b ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; w języku niemieckim: *Verwaltungsgerichtsordnung*.

<sup>583</sup> Informacja pochodzi ze strony: <http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=32341> [25.10.2009].

<sup>584</sup> § 5 *Verwaltungszustellungsgesetz*.

księgowych, rewidentów gospodarczych, firm zajmujących się doradztwem podatkowym, księgowością i audytem przedsiębiorstwa. W innych przypadkach dokument może zostać doręczony elektronicznie, jeśli odbiorca zezwoli w tym celu na dostęp. Dokument zostanie doręczony, gdy na podstawie przepisu prawa postępowanie na żądanie odbiorcy zostanie przeprowadzane w formie elektronicznej. Do przesłania wymagany jest kwalifikowany podpis elektroniczny i ochrona przez nieuprawnionymi osobami trzecimi. Doręczenie elektroniczne może zostać opatrzone wskazaniem „przez poświadczenie odbioru”; przekazanie musi pozwalać na rozpoznanie wysyłającego urzędu, nazwy i adresu adresatów doręczenia, jak i nazwiska urzędników, którzy oddali dokument do przesłania. Jako dowód doręczenia wystarczy poświadczenie odbioru opatrzone datą i podpisem, które zostało elektronicznie albo przez pocztę odesłane do urzędu. Obowiązuje tzw. fikcja doręczenia – dokument elektroniczny uważa się za doręczony na trzeci dzień od nadania go przez w tym celu otwarty dostęp, jeśli urząd nie otrzyma poświadczenia odbioru najpóźniej tego dnia. Fikcja doręczeń nie działa, jeśli odbiorca udowodni, że dokument nie został przesłany lub stało się to później. Jako dowód doręczenia wystarczy oznaczenie w aktach wysyłającego urzędu, w którym momencie i przez który dostęp nadano dokument.

## 6. Archiwizacja dokumentów elektronicznych

Archiwizacja elektroniczna jest chronionym przez bazę danych, długoterminowym, pewnym i niezmiennym przechowywaniem elektronicznych informacji<sup>585</sup>. Niemiecka ordynacja podatkowa wskazuje rodzaje dokumentów, które podlegają przechowaniu (m.in. księgi, dokumenty, inwentarze, roczne sprawozdania finansowe i inne). Część z nich musi być przechowywana 10 lat, inne zaś jedynie sześć, chyba że przepisy szczególne stanowią o krótszym terminie. Ordynacja nie przypisuje żadnej specjalnej techniki dla archiwizacji dokumentów na cyfrowych nośnikach danych<sup>586</sup>. Cyfrowym nośnikiem danych jest taki

<sup>585</sup> Definicja z Wikipedii: [http://de.wikipedia.org/wiki/Elektronische\\_Archivierung](http://de.wikipedia.org/wiki/Elektronische_Archivierung).

<sup>586</sup> § 147.2 Ordynacji podatkowej (*Abgabeordnung*); ust. 8b) zasad prowadzenia ksiąg opartych na systemach przetwarzania danych (niem. *der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme –GoBS*). Są to instrukcje z 7 listopada 1995 r., które stanowią wyjaśnienie do Kodeksu

nośnik, na którym informacje zostały zapisane w oryginalnym położeniu i oryginalnym rozmiarze lub zostały pomniejszone.

W procesie archiwizacji dokumenty tradycyjne zostają przeskanowane i zapisane na cyfrowych nośnikach danych, a powstały przez skanowanie dokument opatrzony zostaje uniemożliwiającym wprowadzenie zmian indeksem. Zapisywanie oryginalnych dokumentów cyfrowych polega na przeniesieniu danych treści i formatu dokumentu na cyfrowy nośnik danych. W trakcie procesu przesyłania należy zachować pewność, że wprowadzenie żadnych zmian nie było możliwe. Także oryginalne dokumenty elektroniczne muszą spełniać wymóg indeksowania<sup>587</sup>. W całym okresie przechowywania zapisane dokumenty muszą być w każdym momencie gotowe do odczytu. Dokumenty źródłowe mogą zostać zniszczone tylko, jeśli na podstawie innych przepisów prawnych nie trzeba ich przechowywać z oryginałami<sup>588</sup>.

### 7. Informacje on-line o stanie sprawy

Strony procesowe mają prawo wglądu do akt sądowych oraz akt przedłożonych sądowi<sup>589</sup>. W przypadku elektronicznego dostępu do akt należy stwierdzić, czy dostęp dotyczy tylko upoważnionej osoby. Do przekazania dokumentów elektronicznych wymagane jest opatrzenie całości dokumentów kwalifikowanym dokumentem elektronicznym i zapewnienie ochrony przed niepowołanym dostępem. Istotny aspekt stanowi więc zabezpieczenie akt odpowiednimi metodami identyfikacji.

Jako przykład działającego już portalu z informacjami na temat sprawy są strony sądów kraju Saksonii-Anhalt<sup>590</sup>, a dokładnie sądu administracyjnego w Magdeburgu oraz apelacyjnego sądu administracyjnego tego kraju. Metoda identyfikacji polega na wprowadzeniu identyfikatora, czyli sygnatury akt oraz hasła. Użytkownik zyskuje dostęp do m.in. pism procesowych, wniosków, które zostały udostępnione w formacie PDF. Także inne sądy poszczególnych krajów związkowych umożliwiają dokonywanie podobnych czynności *on-line*. Przede wszystkim bardzo popularne jest umieszczanie wzorów

---

handlowego i Ordynacji podatkowej, dotyczące postępowania z dokumentami elektronicznymi.

<sup>587</sup> Ust. 8b) *GoBS*.

<sup>588</sup> Ust. 8c) *GoBS*.

<sup>589</sup> § 100 *Verwaltungsgerichtsordnung*.

<sup>590</sup> <https://www.erv.justiz.sachsen-anhalt.de/>.

wniosków na stronie, należy jednak pamiętać, że jest to nadal kwestia rozstrzygana w granicach kompetencji landu<sup>591</sup>. Takie rozwiązania umożliwiło stworzenie elektronicznej skrzynki przeznaczonej dla biorących udział w projekcie sądów i organów administracji<sup>592</sup>.

#### 8. Postępowanie upominawcze

Postępowanie upominawcze dotyczy najprostszych roszczeń finansowych, określonych do pewnej kwoty<sup>593</sup>, pozwala ono na ich egzekucję bez wnoszenia pozwu i bez wyroku. Zostaje przeprowadzone przez urzędnika sądowego<sup>594</sup> lub jest całkowicie zautomatyzowane. Postępowanie wszczynane jest na wniosek i kończy się decyzją egzekucyjną, czyli tytułem egzekucyjnym, dzięki któremu wierzyciel może egzekwować swoje roszczenia pieniężne. Decyzja może zostać zaskarżona w ciągu dwóch tygodni, w przeciwnym wypadku decyzja staje się prawomocna. Sądem właściwym dla przeprowadzenia sprawy jest sąd, w którym wnioskodawca posiada ogólna zdolność procesową, ewentualnie właściwy może być centralny sąd upominawczy dla danego okręgu sądowego<sup>595</sup>. Już od 1990 roku przesyłanie wniosków w postępowaniu upominawczym dopuszczalne jest bez własnoręcznego podpisu, jeśli w inny sposób zostanie zapewnione, że wniosek nie został złożony bez woli wnioskodawcy<sup>596</sup>. Istnieje możliwość wszczęcia postępowania upominawczego drogą internetową dzięki projektowi

---

<sup>591</sup> Więcej informacji na portalu: <http://www.egvp.de/gerichte/index.php>, gdzie umieszczono spis sądów posługujących się elektroniczną skrzynką sądów i administracji (w języku niemieckim: *Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach*). Elektroniczna skrzynka jest alternatywną aplikacją dla podpisu elektronicznego, która umożliwia komunikację z określonymi sądami i urzędami.

<sup>592</sup> *Ibidem*.

<sup>593</sup> § 688 ZPO. Postępowanie upominawcze nie znajduje zastosowania dla roszczeń przedsiębiorcy, które wynikają z pożyczki konsumenckiej przy przekroczeniu dopuszczalnej stopy procentowej, gdy dochodzenie roszczeń uzależnione jest od jeszcze niedokonanego świadczenia wzajemnego lub gdy doręczenie wymaga publicznego ogłoszenia.

<sup>594</sup> Niemieckie: *Rechtspfleger*.

<sup>595</sup> § 698 ZPO; wykaz sądów upominawczych prowadzących postępowania zautomatyzowane znajduje się na stronie: <http://www.mahngerichte.de/mahngerichte/index.htm>.

<sup>596</sup> J. Bizer, *op. cit.*, s. 46.

elektronicznej skrzynki. Dane wprowadza się do formularza przez przeglądarkę internetową i albo drukuje się formularz, albo podpisuje się go cyfrowo i wysyła do właściwego sądu upominawczego. Wnioski mogą zostać przesłane w formie możliwej do odczytania w postępowaniu zautomatyzowanym, jeśli tylko sąd jest zdolny do ich przetworzenia<sup>597</sup>.

## 9. Podsumowanie

Informatyzacji administracji publicznej w Republice Federalnych Niemiec dotyczy różnych dziedzin życia społecznego. Niemiecki ustawodawca stara się regulować powyższe kwestie w sposób kompleksowy. Przykładem udanej regulacji w tym zakresie jest ustawa o zastosowaniu form elektronicznej komunikacji w sądownictwie<sup>598</sup>. Takie działanie zapewnia nie tylko pewność prawa, ale też jednolitość stosowanych instytucji oraz jedność terminologiczną. Kraje związkowe mają kompetencję do wprowadzania na właściwym dla nich obszarze innowacyjnych rozwiązań, które mogą spełniać funkcje swoistej platformy doświadczalnej<sup>599</sup>.

Mimo to nadal wiele obszarów wymaga unormowania, a także nowelizacji. Część przepisów, przykładowo instrukcje dotyczące prowadzenia ksiąg, pochodzi jeszcze z lat 90., dlatego ich zmiana wydaje się konieczna. Warto zwrócić uwagę na wprowadzenie odrębnych definicji dokumentu elektronicznego prywatnego i urzędowego, a także sądowego i notarialnego, czego nie ma w systemie prawa polskiego.

W przedstawionych niemieckich rozwiązaniach prawnych dominuje kwalifikowany podpis elektroniczny jako metody identyfikacji.

---

<sup>597</sup> § 690(3) ZPO.

<sup>598</sup> Ustawa z 22 marca 2005 roku (niem. *Justizkommunikationsgesetz*), która ujednocila terminologię m.in. w Kodeksie postępowania cywilnego, ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawie socjalnej i ustawie o postępowaniu przed sądami pracy.

<sup>599</sup> Np. projekt wprowadzony w 2004 roku w Wyższym Sądzie Administracyjnym w Nadrenii Palatynie, który obejmował wnoszenie pism procesowych i elektroniczne doręczenia, elektroniczny wgląd do akt sądowych oraz elektroniczne uzyskiwanie informacji o aktualnym stanie sprawy. Opracowanie: M. Engeleit, R. Kirmes, *Zastosowanie komunikacji elektronicznej w sądzie*, prezentacja dostępna na stronie CBKE: [http://cbke.prawo.uni.wroc.pl/static/events/Kirmes\\_Engeleit\\_Zastosowanie\\_komunikacji\\_elektronicznej\\_w\\_sadownictwie.pdf](http://cbke.prawo.uni.wroc.pl/static/events/Kirmes_Engeleit_Zastosowanie_komunikacji_elektronicznej_w_sadownictwie.pdf).

Jest to rozwiązanie nadal stosunkowo drogie i raczej używane przez przedsiębiorców. Częściowo ten problem rozwiązuje elektroniczna skrzynka sądowa czy zastosowanie cech biometrycznych. Jednak w celu popularyzacji komunikacji elektronicznej pożądana byłaby debata o alternatywnych sposobach autentykacji.