

Podpis elektroniczny wkracza do geodezji szerokim frontem

Nareszcie zmiany, ale dlaczego tak mały?

Jaki podpis wybrać? Jak prawidłowo podpisać operat elektroniczny? Jak posługiwać się podpisem elektronicznym przy załatwianiu urzędowych i biznesowych spraw?

Jerzy Królikowski

Odpowiedzi na te i wiele innych pytań związanych z podpisem elektronicznym można było poznać podczas webinarium zorganizowanego 20 października przez GUGiK. Wzięło w nim udział blisko 2 tysiące osób – przedstawiciele Służby Geodezyjnej i Kartograficznej oraz wykonawców prac geodezyjnych. Spotkanie poprowadzili: radca prawny dr hab. Dariusz Szostek oraz Michał Tabor – ekspert ds. podpisu elektronicznego w Polskiej Izbie Informatyki i Telekomunikacji.

• Elektroniczny tak samo ważny jak własnoręczny

Podstawy prawne stosowania podpisu elektronicznego przedstawił Dariusz Szostek. Jak wielokrotnie podkreślał, kluczowym aktem prawnym nie są tu przepisy polskie, ale unijne, a konkretnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (eIDAS). Stanowią one regulacje nadrzędne w stosunku do krajowych.

Szczególną uwagę warto zwrócić na art. 25 eIDAS, zgodnie z którym „podpisowi elektronicznemu nie można odmówić skutku prawnego ani dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że podpis ten ma postać elektroniczną lub że nie spełnia wymogów dla kwalifikowanych podpisów elektronicz-

nych” (ust. 1). Ponadto kwalifikowany podpis elektroniczny ma skutek prawny równoważny podpisowi własnoręcznemu (ust. 2), a wydany w jednym państwie członkowskim jest uznawany również w pozostałych państwach członkowskich (ust. 3).

W nawiązaniu do wciąż stosowanych praktyk Michał Tabor wyjaśniał, że dokument opatrzone podpisem elektronicznym po wydruku nie może być

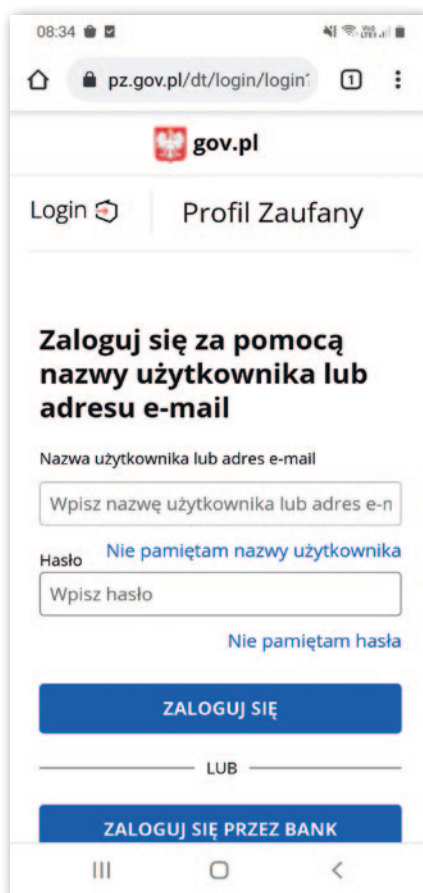
traktowany jako oryginał, ale co najwyżej kopia. Nie jesteśmy bowiem w stanie w takiej formie zweryfikować ani autentyczności podpisu, ani integralności dokumentu (tj. czy nie został zmodyfikowany po podpisaniu). Natomiast kiedy stosujemy dokument elektroniczny, nie ma podziału na oryginał i kopię – dodał Dariusz Szostek.

Odnosząc się do nowego rozporządzenia ws. standardów geodezyjnych, które wprowadza stosowanie operatu sygnowanego podpisem elektronicznym, Dariusz Szostek zwrócił uwagę, że już na mocy wcześniej obowiązujących przepisów można było posługiwać się takim rozwiązaniem. Zachęcił przy tym do jak najszerszego wykorzystywania podpisu elektronicznego, również tam, gdzie wprost nie zostało to określone w prawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, by przy różnych czynnościach geodezyjnych w terenie zamiast na kartkach papieru właściciele nieruchomości składali swoje podpisy np. na tablicie. – Po co digitalizować coś, co od razu może być cyfrowe – stwierdził Dariusz Szostek.

• Podpis zaufany, osobisty czy kwalifikowany?

Zgodnie z § 35 nowego rozporządzenia ws. standardów geodezyjnych operat elektroniczny (którego stosowanie stanie się obowiązkowe od 2022 r.) może być opatrzone podpisem zaufanym, osobistym lub kwalifikowanym. Czym się one różnią?

Podpisu zaufanego chyba nie trzeba przedstawiać – to bezpłatne rozwiązanie, z którego za pośrednictwem Profilu Zaufanego korzysta już 8 mln Polaków. Co do zasady jest ono jednak przezna-



Logowanie do Profilu Zaufanego

czony tylko do kontaktów obywatela z urzędem. Warto ponadto wiedzieć, że zgodnie z unijnymi przepisami podpis zaufany cechuje średni poziom wiarygodności.

Wyższy poziom oferuje **podpis osobisty** – zgodnie z unijnymi regulacjami to tzw. zaawansowany podpis elektroniczny. By go używać, niezbędny jest nowy dowód osobisty (tzw. e-dowód) oraz odpowiedni czytnik. Najbardziej zaawansowaną sygnaturą jest **podpis kwalifikowany**. By z niego skorzystać, konieczne jest zawarcie umowy z jednym z autoryzowanych dostawców usług zaufania, uiszczenie opłaty oraz posiadanie odpowiedniego urządzenia do składania podpisu.

Które z tych rozwiązań jest najlepsze? Jak podkreślił Dariusz Szostek, skutek złożenia każdego z tych trzech podpisów jest dokładnie taki sam. Mimo to najlepszym rozwiązaniem jest podpis kwalifikowany. – Jako prawnik uważam, że jest to lepsze zabezpieczenie na wypadek sytuacji, gdy z jakichś powodów przy składaniu podpisu wystąpi np. błąd techniczny – wyjaśnia ekspert. Kiedy stosuje się podpis kwalifikowany, odpowiedzialność prawną ponosi dostawca usługi i można z tego tytułu uzyskać od niego odszkodowanie. W przypadku pozostałych podpisów jesteśmy pozostawieni sami sobie.

Kolejnego argumentu za stosowaniem podpisu kwalifikowanego dostarczają

wcale nierzadkie przeciążenia Profilu Zaufanego. Nie bez znaczenia jest również to, że podpis kwalifikowany wydany w Polsce jest uznawany w całej Unii Europejskiej (w przeciwieństwie do dwóch pozostałych). Głównym argumentem zniechęcającym do jego stosowania jest natomiast odpłatność. Ale – jak przekonuje Dariusz Szostek – ten koszt wynosi raptem kilka złotych miesięcznie. To nic w porównaniu z oszczędnościami, jakie zapewnia takie rozwiązanie – choćby na papierze i tonerach.

Jeśli już zdecydujemy się na podpis kwalifikowany, powinniśmy się zgłosić do jednego z autoryzowanych dostawców. W Polsce jest ich sześciu, ale zgodnie z rozporządzeniem eIDAS równie dobrze możemy go uzyskać od blisko 200 usługodawców działających w różnych krajach unijnych. Jak podpowiada Dariusz Szostek, wybierając dostawcę, szczególną uwagę warto zwrócić na to, czy podpis posiada kwalifikowany znacznik czasu. W niektórych sytuacjach bywa on bardzo przydatny, choćby jako materiał dowodowy.

Jeśli chodzi o wykorzystanie podpisu elektronicznego w geodezji, Dariusz Szostek zwrócił uwagę na § 35 nowych standardów geodezyjnych. Zgodnie z nim podpisanie operatu oznacza jednocześnie poświadczenie za zgodność z oryginałem kopii dokumentów wchodzących w jego skład. Przepis ten wiąże

się dla geodety nie tylko z dużą wygodą, ale i odpowiedzialnością za ewentualne składanie fałszywych oświadczeń – zaznaczył ekspert.

● Jak weryfikować podpis elektroniczny?

Kwestie techniczne stosowania podpisów elektronicznych omówił Michał Tabor. Dużo miejsca poświęcił weryfikowaniu podpisu kwalifikowanego. Na rynku dostępnych jest wiele aplikacji do tego celu, ale jeśli mamy do czynienia z plikiem PDF, to najlepiej skorzystać z powszechnie stosowanego programu Adobe Reader.

Sprawdzając podpis, szczególną uwagę warto zwrócić na to, czy spełnia wymóg podpisu kwalifikowanego (zarówno w zakresie certyfikatu, jak i urządzenia do podpisywania) oraz czy dokument nie został zmodyfikowany po podpisaniu. Oczywiście nie mniej ważne jest sprawdzenie tożsamości podpisującego, ważności certyfikatu czy znacznika czasu.

Bywa, że wynik takiej weryfikacji jest nieokreślony. Co wtedy? Zdaniem Michała Tabora nie oznacza to automatycznie, że takiego podpisu nie można uznać. Zdarza się to np. wtedy, gdy program nie jest w stanie zweryfikować, czy podpis był ważny w momencie użycia. W takim przypadku możemy spróbować ustalić to samodzielnie,

Komentarze do wiadomości nt. podpisu opublikowanej na Geoforum.pl 21 października 2020 r.

~geo | 2020-10-21 07:59:14
A czy ośrodki są przygotowane do podpisywania operatów profilem zaufanym? Chyba nie, bo u mnie powiedziano, że nie mają przygotowanego systemu. Po co geodeta ma płacić kilkaset złotych za podpis elektroniczny, skoro ustawa dopuszcza stosowanie podpisu profilem zaufanym za darmo? Kiedy ośrodki będą przygotowane na to rozwiązanie?

~gt | 2020-10-21 08:44:3
Wchodzisz na ePUAP starostwa, wypełniasz 3 rubryczki (1 minuta) i dołączasz (jako załącznik) operat. Enter.

~\$\$\$ | 2020-10-21 09:03:08
Ośrodki nie podpisują operatów – sprawdzają/weryfikują podpis złożony przez kierow-

nika roboty. Pytanie powinno brzmieć: czy systemy w ośrodkach są do tego zdolne? Ale nawet jeśli nie, to pracownicy ośrodków mają inne narzędzia do weryfikacji e-podpisu. Nie należy się zatem przejmować, czy systemy to obsłużą. Ty podpisujesz operat (czyli wielostronicowy PDF) i wysyłasz do PODGiK i reszta cię nie obchodzi. Poza negatywnym lub pozytywnym protokołem.

~Darek | 2020-10-21 10:21:05
Ogólnie ma pan rację. Podejście GGK spowodowało, że problem jest w administracji, a dokładnie – niedostosowane są systemy teleinformatyczne w starostwach. Przyjęcie operatu to jedna strona medalu, druga to jego udostępnienie. Mam wrażenie, że firmy geodezyjne

oczekują, zgodnie z prawem, operatu w formacie PDF, a co jeśli geodeta nie składa PDF-a, tylko plik PDF podpisany za pomocą podpisu zaufanego, czyli przekazuje de facto plik XML? Co robić z raportem walidacji podpisu, jak przechowywać? Czy przechowywać w tym przypadku XML, PDF i plik walidacji? To wszystko nie jest do końca oczywiste. A co ze znacznikiem czasu, potrzebny czy niepotrzebny?

~taki kraj | 2020-10-21 10:49:00
XML to nic innego jak PDF, tylko podpisany. Po co pliki z walidacji podpisu? Sprawdzono i OK – nie trzeba tego nigdzie zapisywać! Jak pan Iksiński przychodzi kupić wypis, sprawdzamy dowód osobisty „oczami” i nie robimy dokumentacji

z tego faktu w postaci zdjęcia dowodu. Jedyne problem to zapis, że geodeta przekazuje plik PDF, a w rzeczywistości przekazuje XML, który jest podpisanym PDF-em. Ale jak się jakiś urzędnik uprze, to powie, że ma być i XML, i PDF.

~pln | 2020-10-21 08:45:35
Facet [Dariusz Szostek – red.] wygląda nawet na rozsądnego gościa, a potem wjeżdża cały na biało z blockcjnami. To chyba takie współczesne czary-mary, które mają niby magicznie rozwiązać wszystkie problemy.

~eop | 2020-10-21 13:11:44
Jakie problemy rozwiąże blockchain? A chociażby historia wydarzeń/transakcji/operacji bez możliwości manipulacji.

a bardzo przydatny do tego jest wspomniany wcześniej kwalifikowany znacznik czasu.

Jeśli nasze potrzeby w zakresie weryfikacji podpisu są większe, możemy użyć kwalifikowanej usługi walidacji. Wygenerowany przez nią raport może być wykorzystany jako niezależny dowód – wyjaśnił Michał Tabor.

• Geodezyjne wątpliwości

Webinarium było także okazją do zadania ekspertom pytań. Dotyczyły one takich zagadnień, jak:

1. Formalna weryfikacja podpisu elektronicznego. Przedstawiciel jednego z powiatów pytał, jaki dokument zastosować, by potwierdzić, że materiał przyjęty do PZGiK został opatrzony poprawnym podpisem elektronicznym. Zdaniem Michała Tabora teoretycznie można użyć kwalifikowanej usługi weryfikacji, choć takie działanie wydaje się przesadne. W jego ocenie wystarczy, jeśli system do prowadzenia PZGiK zapisuje datę przyjęcia dokumentu elektronicznego – już samo to może stanowić dowód w sprawie. Inne pytanie dotyczyło tego, jak zweryfikować, czy podpisany elektronicznie Jan Kowalski jest faktycznie tą osobą, o którą nam chodzi. Czy np. z podpisu kwalifikowanego można wyodrębnić PESEL? Zdaniem zaproszonych ekspertów akurat w podpisach wystawianych przez polskie podmioty PESEL jest zawarty. W tych zagranicznych już go jed-

nak nie znajdziemy i nikt nie ma prawa tego od nas wymagać. W razie poważnych wątpliwości co do tożsamości podpisującego w ramach postępowania można ją potwierdzić u podmiotu zaufanego, który wystawił podpis. Poza tym nic nie stoi na przeszkodzie, by wspomniany PESEL (wraz z innymi ważnymi danymi identyfikacyjnymi) zawrzeć wprost w treści dokumentu elektronicznego.

2. Zawartość podpisu. Pytano także, czy podpis elektroniczny powinien zawierać informacje o pełnionej funkcji czy upoważnieniu osoby podpisującej. Eksperti wyjaśnili, że taka informacja technicznie może być uwzględniona w podpisie kwalifikowanym, ale na gruncie polskiego prawa nie jest wymagana. Zdecydowanie lepiej zawrzeć te informacje wprost w treści dokumentu elektronicznego.

3. Potwierdzanie złożenia podpisu w operacie. Jeden z wykonawców pytał, czy PODGiK może wymagać opatrzenia operatu pieczęcią, która informuje, że został on podpisany elektronicznie. Zdaniem ekspertów taki wymóg nie ma podstawy prawnej.

4. Przesyłanie podpisanego wniosku do urzędu. Czy wniosek o wydanie wypisu/wyrysu opatrzony podpisem elektronicznym można przesłać do urzędu przez e-mail? Zdaniem ekspertów w tym przypadku można. Ale jeśli dokument elektroniczny dotyczy postępowania administracyjnego, po-

winien zostać złożony przez elektroniczną skrzynkę podawczą.

• Pierwszy krok do epoki „paperless”

– Nareszcie, ale dlaczego tak mało – tak Dariusz Szostek podsumował zmiany w prawie geodezyjnym w zakresie podpisu elektronicznego. W jego ocenie całe polskie prawo jest w tej kwestii daleko w tyle za regulacjami światowymi. W kontaktach obywatela z urzędem w innych krajach wykorzystywane są już m.in. rozwiązania blockchain, tokeny, kryptowaluty, chmura obliczeniowa czy sztuczna inteligencja, która w prostych sprawach sama wydaje decyzje czy nawet wyroki. Niemalą rewolucję wprowadzają też tzw. *smart contracts*, czyli umowy, które się automatycznie egzekwują. Zdaniem Dariusza Szostka dzięki tym technologiom zmierzamy w kierunku całkowitej rezygnacji ze stosowania urzędowych dokumentów. Te zostaną zastąpione po prostu przez rekordy w bazach danych.

Z polskiej perspektywy to jednak pieśń przyszłości. Znacznie bliżej wejścia w życie są za to tzw. e-doręczenia, które docelowo mają zastąpić papierowe listy polecone. Ustawa regulująca tę usługę trafiła właśnie do Senatu. Na jej pełne wejście w życie będziemy musieli jednak jeszcze sporo poczekać. Przewiduje ona bowiem liczne terminy przejściowe sięgające nawet 2029 r.

Jerzy Królikowski

Komentarze do wiadomości nt. podpisu opublikowanej na Geoforum.pl 21 października 2020 r.

~Krećik | 2020-10-21 10:41:02

Jedno, co mi się nasuwa po konferencji – za późno zrobiono!!! Bo GGK, pisząc nową ustawę, nie wiedział chyba do końca, o co chodzi z podpisem i jego rodzajem. Dla mnie, z wieloletniego doświadczenia z dokumentacją elektroniczną, jasne jest jedno – operat w postaci pliku PDF wielostronicowego ze stemplem na pierwszej stronie, gdzie podane jest: kto i kiedy podpisał i czy podpisał. W grę wchodzi jedynie podpis kwalifikowany. Ano dlatego, że ktoś weźmie takiego PDF-a i w ostateczności wydrukuje, ale z takim stemplem. A i PDF z podpisem kwalifikowanym łatwiej kontrasygnować, czy po prostu odczytać bez wypakowywania z XML (co daje profil zaufa-

ny). W końcu 400 zł na 2 lata chyba nie jest kosztem, a dla wszystkich byłoby mniej roboty.

~eop | 2020-10-21 12:24:05
„Wydrukuje, ale z takim stemplem” – anachroniczne myślenie o papierologii i przywiązanie do magicznej pieczęci. Według mnie do niczego nie jest to potrzebne.

~pop | 2020-10-21 13:01:52
Tu ewidentnie jest potrzebne szkolenie, ale dla pracowników ośrodka, jak mają postępować z e-operatami, kto je ma podpisywać i jakim podpisem. Bo z komentarzy wynika, że ośrodki są do tego kompletnie nieprzygotowane.

~Y | 2020-10-21 14:17:33
Czy ośrodki potrafią zweryfikować podpis kwalifikowany,

dla którego wygaś już certyfikat? Obawiam się, że nie. Ten problem pojawi się już za kilka miesięcy. Oczywiście ważność dokumentu opatrzonego podpisem elektronicznym weryfikuje się na dzień jego złożenia, a nie na dzień wyciągnięcia dokumentu „z szafy”.

~Marcin | 2020-10-23 10:43:24

Zanim coś się wprowadzi, trzeba to przetestować w jak najszerszym zakresie. Powinny to zrobić osoby, które będą miały z tym do czynienia. Po testach należałoby odczekać na uwagi, pytania czy też propozycje zmian od zainteresowanych i zrobić z tego pożytek. To samo dotyczy nowych przepisów. Przykład. Czy podpisywać podpisem elektronicznym każdy dokument osobno czy

całość operatu jednym podpisem? Oddawać do ośrodków każdą stroną osobno jako PDF czy może w całości? To wszystko można określić jeszcze przed spisaniem prawa. Trzeba tylko to wcześniej szeroko skonsultować i wysłuchać wszystkich stron.

~geo | 2020-10-24 08:09:30

Podpis osobisty oferuje wyższy poziom od profilu zaufanego? Pachnie mi to nagonką, żeby kupować podpis elektroniczny. Tylko po co i na czym ma niby polegać ten wyższy poziom? To za pomocą profilu zaufanego logujemy się wszędzie, gdzie wymagany jest najwyższy poziom zabezpieczenia – do ZUS-u czy urzędu skarbowego, gdy wysyłamy chociażby deklaracje podatkowe.

Wybór i skróty Redakcji