

Marek Szydło

Opinia prawna na temat wykładni pojęcia „forma pisemna” występującego w przepisach regulaminu Sejmu¹

Legal opinion on the interpretation of the term “in writing” appearing in the Standing Orders of the Sejm: The requirement to perform a particular act “in writing”, as provided for in the Standing Orders of the Sejm, should be understood as an obligation to fix on paper the content of a particular act, using in this purpose graphic symbols, as required by the so-called written language, and such a paper document should be signed in person. The requirement to perform a particular act “in writing” cannot be satisfied by making it in an electronic form. Electronic form is a form of making certain acts (separate and autonomous from a written one) which the Standing Orders of the Sejm provides for only in special situations. A written response to a Deputy’s interpellation must therefore be filed in paper, hand-signed by the person giving response to the interpellation.

Keywords: interpellation | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: interpelacja | regulamin Sejmu

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, ekspert ds. legislacji BAS; m.szydlo@prawo.uni.wroc.pl.

Pojęcie „formy” działania w prawie publicznym

Pojęcie „formy” działania w prawie publicznym (czy też „formy” działania regulowanej prawem publicznym) można rozumieć dwojako. Po pierwsze, forma działania w prawie publicznym jest to wyodrębniony lub dający się wyodrębnić, określony prawem i mający utrwalone cechy, typ czynności konwencjonalnej (prawnej) lub faktycznej bądź też zespół takich czynności, do którego podjęcia upoważniony jest przez przepisy prawa publicznego określony podmiot, tzn. podmiot władzy publicznej lub jednostka². W takim ujęciu forma

¹ Opinia sporządzona 3 października 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-1959/14_2.

² Por. K. M. Ziemiński, *Określenie pojęcia formy prawnej działania administracji publicznej* [w:] A. Błaś i in., *System prawa administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działa-*

działania jest to pewien typ czynności lub zespołu czynności, które są przewidziane prawem i które mają w swoim założeniu wywoływać w prawie publicznym konkretne skutki prawne lub też przynajmniej mają wywoływać skutki faktyczne, tj. określoną zmianę w świecie zewnętrznym. Można inaczej powiedzieć, że forma działania jest określonym typem zachowania podejmowanym i realizowanym przez określone osoby lub jednostki organizacyjne (będące podmiotami prawa publicznego), mającym w swoim założeniu wywoływać zamierzone skutki prawne lub faktyczne. Do tak rozumianych prawnych form działania w prawie publicznym należą w szczególności: akty normatywne, inne niż akty normatywne władcze akty generalne, indywidualne akty administracyjne, działania faktyczne, działania konsensualne oraz działania społeczno-organizatorskie³.

Po drugie, forma działania w prawie publicznym jest to określona, widoczna dla otoczenia postać, w której przejawia się (tj. w której zewnętrznie się manifestuje) dana prawna forma działania w pierwszym z wyróżnionych znaczeń. Inaczej mówiąc, forma działania jest to określony ontologiczny substrat lub zjawisko, w które ujęta jest dana czynność prawna (konwencjonalna) lub faktyczna dokonywana przez podmiot prawa publicznego. Tego rodzaju postacią, w którą ujęta zostaje określona czynność podmiotu prawa publicznego, może być w szczególności: 1) dokument pisemny, czyli utrwalone na papierze pismo, najczęściej własnoręcznie podpisane przez jego wystawcę (w tym przypadku można mówić o formie pisemnej danej czynności), 2) wypowiedź ustna, czyli wygłoszone dźwięki mowy ludzkiej (w tym przypadku można mówić o formie ustnej danej czynności), 3) dokument elektroniczny, czyli zbiór danych zapisanych na nośniku informatycznym, w postaci cyfrowej/binarnej (w tym przypadku można mówić o formie elektronicznej danej czynności).

O ile zatem przy definiowaniu formy działania w pierwszym z wyróżnionych wyżej znaczeń nacisk kładziony jest na pewien typ czynności lub zachowania podmiotu prawa publicznego, który jest przewidziany prawem i który ma wywoływać stosowne skutki prawne lub faktyczne, o tyle przy definiowaniu formy działania w drugim z wyróżnionych znaczeń nacisk jest położony na zewnętrzną postać (czy też na sposób zewnętrznej manifestacji), w której przejawia się lub też w której zostaje ucieleśniona dana czynność lub zachowanie się podmiotu prawa publicznego.

nia administracji, R. Hauser i in. (red.), Warszawa 2013, s. 4; J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 14; M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 2 i n.; P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 100–101.

³ Na temat tych poszczególnych form działania zob. szeroko np. A. Błaś i in., *System prawa administracyjnego*, t. 5, *op. cit.*, s. 6 i n.; P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów, op. cit.*, s. 102 i n.

W tym względzie nasuwa się zresztą dość czytelna analogia do prawa cywilnego oraz do wyróżnianych tam pojęć: czynności prawne oraz forma czynności prawnych. Mianowicie, czynnością prawną jest określona czynność konwencjonalna podmiotu prawa cywilnego, w której ramach mieści się co najmniej jedno oświadczenie woli, składane w celu wywołania określonych skutków prawnych⁴. Natomiast formą czynności prawnej jest: *rodzaj zachowania się czy, szerzej, układu rzeczy i zjawisk (substratu materialnego), jakim posłużyła się osoba składająca oświadczenie woli (tworząca znak), aby ujawnić swój zamiar wywołania skutku prawnego*⁵.

Ogólnie można więc stwierdzić, że prawne i prawnicze pojęcie formy działania, w szczególności analizowane na gruncie prawa publicznego, może być rozpatrywane bądź w znaczeniu materialnoprawnym i substancjalnym (forma działania jako regulowany prawem typ zachowania), bądź w znaczeniu postaci zjawiskowej (forma działania jako sposób zewnętrznej manifestacji danego zachowania). Na potrzeby niniejszej opinii prawnej pojęcie formy działania będzie rozpatrywane w drugim z wyróżnionych znaczeń.

Formy działania wyróżnione w przepisach regulaminu Sejmu

W przepisach Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r., M.P. z 2012 r. poz.32; dalej: regulamin Sejmu) dokonuje się wyróżnienia trzech zasadniczych form działania, konsekwentnie rozumianych jako określone zewnętrzne postaci zjawiskowe, w których manifestują się poszczególne czynności (zachowania) relewantne prawnie i wywołujące ustalone w przepisach regulaminu Sejmu skutki prawne. Tymi trzema formami działania są: 1) forma ustna, 2) forma pisemna, 3) forma elektroniczna.

O ustnej formie działania jest mowa w przepisach regulaminu Sejmu dotyczących zgłaszania poprawek do projektów ustaw lub uchwał na posiedzeniu komisji lub podkomisji sejmowej (art. 42 ust. 2a regulaminu Sejmu) oraz w trakcie drugiego czytania projektu ustawy lub uchwały (art. 44 ust. 2 regulaminu Sejmu). Ustna forma działania pojawia się także w przepisach regulaminu Sejmu, które dotyczą pytań zadawanych przez posłów członkom Rady Ministrów oraz odpowiedzi udzielanych na te pytania (zob. art. 196 ust. 1 i 7

⁴ Zob. np. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 237 i n.; M. Safjan [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–449*¹⁰, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2011, s. 302 i n.; K. Mularski, *Czynności podobne do czynności prawnych*, Warszawa 2011, s. 16–17.

⁵ P. Machnikowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2006, s. 142.

regulaminu Sejmu). Z powołanych wyżej przepisów regulaminu Sejmu wynika, że zarówno zgłaszane przez posłów poprawki (na posiedzeniu komisji i podkomisji oraz w trakcie drugiego czytania), jak też zadawane przez nich członkom Rady Ministrów pytania oraz udzielane przez tych ostatnich odpowiedzi muszą mieć formę ustną, przy czym zgłoszone przez posłów poprawki, o których była mowa wyżej, muszą być jeszcze dodatkowo przedstawione w formie pisemnej (zob. art. 42 ust. 2a i art. 44 ust. 2 regulaminu Sejmu).

Z kolei formę pisemną w regulaminie Sejmu przewiduje się dla następujących (prawnie relewantnych) czynności dokonywanych przez posłów lub przez inne osoby wskazane w regulaminie: 1) usprawiedliwienie przez posła swojej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowej (art. 7 ust. 7 regulaminu Sejmu), 2) złożenie przez posła zobowiązania o zachowaniu w tajemnicy informacji niejawnych, z którymi poseł zapozna się w trakcie wykonywania mandatu (art. 7 ust. 11 regulaminu Sejmu), 3) złożenie przez członka Prezydium Sejmu rezygnacji z funkcji (art. 20 ust. 5 regulaminu Sejmu), 4) złożenie przez posła projektu ustawy lub uchwały (art. 34 ust. 1 regulaminu Sejmu), 5) zaopiniowanie przez komisję sejmową wniosku w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe określone w regulaminie Sejmu (art. 30 ust. 6 regulaminu Sejmu), 6) zgłoszenie przez posła uwag lub propozycji poprawek do projektu ustawy lub uchwały na posiedzeniu komisji sejmowej (art. 38 regulaminu Sejmu), 7) zgłoszenie przez posła wniosków i propozycji poprawek do projektu ustawy lub uchwały odrzuconych przez komisję sejmową w celu ujęcia ich w sprawozdaniu komisji jako wnioski mniejszości (art. 43 ust. 3 regulaminu Sejmu), 8) złożenie przez posła do komisji sejmowej wniosku o podjęcie uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego (art. 70a ust. 3 regulaminu Sejmu), 9) zgłoszenie przez grupę posłów poprawki do projektu ustawy o zmianie Konstytucji na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej (art. 86f ust. 1 regulaminu Sejmu), 10) zgłoszenie przez grupę posłów poprawek do projektu ustawy o zmianie Konstytucji odrzuconych przez Komisję Nadzwyczajną w celu ujęcia ich w sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej jako wnioski mniejszości (art. 86f ust. 2 regulaminu Sejmu), 11) zgłoszenie przez grupę posłów wniosków i propozycji poprawek do projektu kodeksu, projektu zmian kodeksu oraz projektu przepisów wprowadzających kodeks odrzuconych przez Komisję Nadzwyczajną w celu ujęcia ich w sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej jako wnioski mniejszości (art. 93 ust. 2 regulaminu Sejmu), 12) zgłoszenie przez grupę posłów na posiedzeniu komisji poprawki do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej (art. 95d ust. 1 regulaminu Sejmu), 13) zgłoszenie przez grupę posłów propozycji poprawek do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej odrzuconych przez komisję w celu ujęcia ich w sprawozdaniu komisji jako wnioski mniejszości (art. 95d ust. 2 regulaminu Sejmu), 14) przedstawienie opinii przez przedstawicieli Komisji Finansów Publicznych w sprawie przedłożonych

przez inne właściwe komisje stanowisk do poszczególnych części projektów ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa oraz do sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa (art. 107 ust. 1 Regulaminu Sejmu), 15) zgłoszenie przez posła na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych poprawek do projektu ustawy budżetowej (art. 107 ust. 2 regulaminu Sejmu), 16) złożenie przez grupę posłów na ręce Marszałka Sejmu wniosku o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów (art. 115 ust. 1 regulaminu Sejmu), 17) zgłoszenie przez posła do Komisji Spraw Zagranicznych, w terminie określonym przez Marszałka Sejmu, zastrzeżenia co do zasadności wybranego przez Radę Ministrów trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej (art. 119 ust. 1 regulaminu Sejmu), 18) przedstawienie przez Komisję ds. Unii Europejskiej opinii w sprawie wniosku o wybór przedstawicieli Sejmu do konwentu, o którym mowa w art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (art. 148cf ust. 7 regulaminu Sejmu), 19) złożenie przewodniczącemu komisji sejmowej przez co najmniej jedną trzecią ogólnej liczby członków komisji wniosku o zwołanie posiedzenia komisji w celu rozpatrzenia określonej sprawy (art. 152 ust. 2 regulaminu Sejmu), 20) upoważnienie przez ministra lub przez kierownika naczelnego organu administracji państwowej lub przez kierownika innego urzędu i instytucji państwowej swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniu komisji sejmowej (art. 153 ust. 1 regulaminu Sejmu), 21) udzielenie przez uczestniczących w posiedzeniu komisji przedstawicieli organów państwowych, instytucji i organizacji odpowiedzi na wypowiedziane przez posłów w toku posiedzenia komisji wnioski i uwagi (art. 157 regulaminu Sejmu), 22) powiadomienie Marszałka Sejmu przez organ, pod którego adresem uchwalony został dezyderat komisji, o zajęтым stanowisku (art. 159 ust. 4 regulaminu Sejmu), 23) złożenie przez klub, koło lub grupę co najmniej 15 posłów wniosku o uzupełnienie porządku dziennego posiedzenia Sejmu (art. 173 ust. 3 regulaminu Sejmu), 24) złożenie przez posłów wniosku o przeprowadzenie na posiedzeniu Sejmu głosowania imiennego (art. 188 ust. 4 regulaminu Sejmu), 22) złożenie przez posłów wniosku o reasumpcję głosowania (art. 189 ust. 3 regulaminu Sejmu), 25) złożenie przez posła na ręce Marszałka Sejmu interpelacji (art. 192 ust. 3 regulaminu Sejmu), 26) udzielenie odpowiedzi na interpelację poselską (art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu), 27) udzielenie dodatkowych wyjaśnień na interpelację poselską w razie uznania przez posła pierwotnej odpowiedzi za niezadowolającą (art. 193 ust. 3 regulaminu Sejmu), 28) złożenie do Kancelarii Sejmu wniosku o udostępnienie jeszcze nieudostępnionej publicznie informacji publicznej (art. 202a ust. 3 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu).

Wszystkie wymienione wyżej w regulaminie Sejmu czynności muszą być obligatoryjnie dokonane w formie pisemnej.

Wreszcie o formie elektronicznej czynności jest mowa w przepisach regulaminu Sejmu dotyczących Systemu Informacyjnego Sejmu. W myśl tych

przepisów System Informacyjny Sejmu, przeznaczony do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu, jest prowadzony w formie elektronicznej (art. 201a regulaminu Sejmu). Zważywszy na fakt, że System Informacyjny Sejmu jest prowadzony w formie elektronicznej, należy uznać, że przepisy regulaminu Sejmu przewidują formę elektroniczną dla tych wszystkich czynności, które – w myśl jego przepisów – mają być dokonane przez czy też za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu. W rezultacie w formie elektronicznej następuje ogłaszanie dokumentów i innych informacji, będące przejawem udostępniania przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej (art. 202a ust. 1 regulaminu Sejmu), z zastrzeżeniem, że tego rodzaju informacja publiczna może być też udostępniona w inny sposób (art. 202a ust. 2 regulaminu Sejmu). Forma elektroniczna jest też alternatywną formą złożenia do Kancelarii Sejmu wniosku o udostępnienie jeszcze nieudostępnionej publicznie przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej (art. 202a ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu).

Sposób rozumienia pojęcia formy pisemnej i formy elektronicznej w przepisach regulaminu Sejmu

Przepisy regulaminu Sejmu nie zawierają legalnych definicji formy pisemnej lub formy elektronicznej. Uwzględniając ukształtowane historycznie rozumienie formy pisemnej (zarówno w prawie publicznym, jak i w prawie prywatnym), należałoby uznać, że forma pisemna danej czynności oznacza zewnętrzne przejawienie (zamanifestowanie) treści określonej czynności (w tym treści określonego oświadczenia woli lub oświadczenia wiedzy) na papierze (lub ewentualnie na innym przedmiocie materialnym, takim jak np. folia lub plastik), na którym treść danej czynności zostaje utrwalona w postaci znaków graficznych uporządkowanych zgodnie ze strukturą tzw. języka pisanego⁶. Forma pisemna może zostać zachowana przez własnoręczne sporządzenie na papierze (lub na innym wspomnianym wyżej przykładowo przedmiocie materialnym) stosownych znaków graficznych lub też przez wykorzystanie w tym celu – tzn. w celu utrwalenia na papierze znaków graficznych – określonych urządzeń maszynowych, takich jak maszyna do pisania, komputer, kserokopiarka, powielacz lub maszyna drukarska.

Jeżeli zatem przepisy regulaminu Sejmu wymagają dokonania określonej czynności przez wskazaną tam osobę lub osoby (np. przez posła, grupę posłów, komisję sejmową) w formie pisemnej lub na piśmie, wówczas wspomnia-

⁶ Por. K. Knopek, *Dokument w procesie cywilnym*, Poznań 1993, s. 11 i n.; J. Strzebińczyk [w:] *Kodeks cywilny, op. cit.*, s. 210.

na osoba lub osoby musi/muszą przedłożyć stosowny papier (tzn. dokument papierowy, pismo; zupełnie zaś wyjątkowo może wchodzić tutaj w grę inny przedmiot materialny, jak np. folia lub plastik), zawierający określone znaki graficzne składające się na treść danej czynności. Znaki te mogą być utrwalone na dokumencie papierowym własnoręcznie bądź maszynowo, z zastrzeżeniem, że tego rodzaju pismo powinno być co do zasady własnoręcznie podpisane przez osobę lub osoby dokonujące danej czynności (względnie też przez inne prawnie upoważnione osoby). Tak więc forma pisemna w rozumieniu regulaminu Sejmu obejmuje utwalenie na papierze (a wyjątkowo na innym nośniku materialnym) określonych znaków graficznych, zgodnie z wymogami tzw. języka pisanego. Przy czym warto jeszcze zaznaczyć, że wspomniane znaki graficzne muszą wyrażać określoną merytoryczną treść przez posłużenie się etnicznym językiem polskim, będącym wyłącznym językiem urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej (art. 27 zdanie pierwsze Konstytucji RP).

Z kolei forma elektroniczna danej czynności oznacza zewnętrzne przejawienie (zamanifestowanie) treści określonej czynności (w tym treści określonego oświadczenia woli lub oświadczenia wiedzy) w postaci dokumentu elektronicznego lub też w postaci innej czynności dokonanej wyłącznie za pomocą środka komunikacji elektronicznej. W tym kontekście dokument elektroniczny należałoby rozumieć jako plik tekstowy, graficzny, muzyczny, filmowy lub mieszany, przybierający postać binarną (cyfrową) i dający się elektronicznie zapisać, a następnie odczytać⁷. Obowiązująca w Polsce legalna definicja dokumentu elektronicznego przesądza, że jest to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych (art. 3 pkt 2 ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. z 2013 r. poz. 235, ze zm.; dalej: u.i.d.p.). Przy czym ten ostatnio wspomniany informatyczny nośnik danych jest to, w myśl definicji ustawowej, materiał lub urządzenie służące do zapisywania, przechowywania i odczytywania danych w postaci cyfrowej (art. 3 pkt 1 u.i.d.p.). Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, że dokument elektroniczny, rozumiany jako zewnętrzna postać (substrat) określonej czynności dokonywanej w formie elektronicznej, jest zbiorem danych, które w sensie znaczeniowym wyrażają treść danej czynności (tj. oświadczenie woli lub wiedzy), i które występują w postaci cyfrowej, będąc zapisane, przechowywane i odczytywane za pomocą specjalnie przewidzianego do tego celu technicznego materiału lub urządzenia.

Skoro zatem przepisy regulaminu Sejmu przewidują formę elektroniczną dla czynności ogłaszania dokumentów i innych informacji będących przejawem udostępniania przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej (art. 202a

⁷ B. Kaczmarek [w:] *Informatyzacja postępowania sądowego w prawie polskim i wybranych państwach*, J. Gołaczyński (red.), Warszawa 2009, s. 67.

ust. 1 regulaminu Sejmu), oznacza to, że dokumenty lub informacje będące merytoryczną treścią określonej informacji publicznej muszą być udostępnione w formie dokumentu elektronicznego, czyli w formie zbioru danych występującego w postaci cyfrowej (binarnej) i zapisywanego, odczytywanego oraz przechowywanego za pomocą stosownego technicznego materiału lub urządzenia.

Forma elektroniczna przewidziana lub zastrzeżona przez przepisy regulaminu Sejmu dla określonej czynności może być również dokonana – jak powiedziano wyżej – za pomocą określonego środka komunikacji elektronicznej. W tym kontekście środki komunikacji elektronicznej należy rozumieć jako rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, które umożliwiają indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, przy czym w szczególności obejmuje to pocztę elektroniczną (art. 2 pkt 5 ustawy z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz.U. nr 144, poz. 1204, ze zm.). Tak więc forma elektroniczna przewidziana przez przepisy regulaminu Sejmu dla czynności wystąpienia do Kancelarii Sejmu z wnioskiem o udostępnienie jeszcze nieudostępnionej publicznie przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej (art. 202a ust. 3 zdanie drugie regulaminu Sejmu) – jako *notabene* forma alternatywna względem formy pisemnej – może zostać zachowana przez wykorzystanie w tym zakresie środka komunikacji elektronicznej, jakim jest poczta elektroniczna.

Ogólnie można zatem powiedzieć, że przewidziana w przepisach regulaminu Sejmu forma pisemna danej czynności (z jednej strony) oraz forma elektroniczna danej czynności (z drugiej strony) różnią się od siebie w sposób zasadniczy i nie mogą być ze sobą utożsamiane. Zachowanie czy też zastosowanie przewidzianej w przepisach regulaminu Sejmu formy pisemnej dla danej czynności polega na zastosowaniu takiego nośnika dla określonych znaków graficznych, wyrażających wymaganą treść znaczeniową, jakim jest – co do zasady – papier. Przy czym tego rodzaju dokument papierowy musi być co do zasady własnoręcznie podpisany. Z kolei zachowanie czy też zastosowanie przewidzianej w przepisach regulaminu Sejmu formy elektronicznej dla danej czynności polega na zapisaniu, przechowywaniu i odczytywaniu określonych danych, wyrażających treść wchodzącej w grę czynności, w postaci cyfrowej, przy wykorzystaniu stosownego technicznego materiału lub urządzenia. Forma elektroniczna może być też zachowana przez wykorzystanie dla dokonania danej czynności stosownego środka komunikacji elektronicznej. Przy czym autor (podmiot) czynności dokonywanej w formie elektronicznej musi się w określony sposób zidentyfikować (ujawnić), choć niekoniecznie przez podpis elektroniczny *sensu stricto* (czyli przez bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu).

Argumenty na rzecz twierdzenia o pojęciowej (znaczeniowej) odrębności formy pisemnej oraz formy elektronicznej przewidzianych w regulaminie Sejmu

Twierdzenie o pojęciowej (znaczeniowej) odrębności formy pisemnej oraz formy elektronicznej w przepisach regulaminu Sejmu

Przewidziana w przepisach regulaminu Sejmu dla określonych działań (czynności) forma pisemna (z jednej strony) oraz forma elektroniczna (z drugiej strony) stanowią formy całkowicie względem siebie odrębne w sensie pojęciowym (znaczeniowym), których nie można ze sobą utożsamiać. Pojęcie formy pisemnej nie obejmuje swoim zakresem znaczeniowym formy elektronicznej, pojęcie formy elektronicznej zaś nie obejmuje w kręgu swoich desygnatów formy pisemnej. W rezultacie dochowanie formy pisemnej przewidzianej w regulaminie Sejmu dla określonej czynności nie może nastąpić przez posłużenie się dla dokonania tej czynności formą elektroniczną. Również dochowanie formy elektronicznej przewidzianej przez przepisy regulaminu Sejmu dla określonej czynności nie może nastąpić przez dokonanie tej czynności w formie pisemnej. Wyjątki od obu powyższych reguł (tj. od reguł mówiących o wzajemnej niezamienialności formy pisemnej oraz formy elektronicznej) są dopuszczalne tylko wówczas, gdy wyraźnie je przewidują przepisy regulaminu Sejmu, a więc gdy unormowanie regulaminu Sejmu wyraźnie stanowi, że dana czynność może być dokonana w formie pisemnej lub w formie elektronicznej, w zależności od wyboru dokonanego w tym zakresie przez podmiot dokonujący danej czynności. Tego rodzaju wyjątki są przewidziane *explicite* w art. 202a ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu (wyjątek ten dotyczy ogłaszania dokumentów i innych informacji jako przejawu udostępniania przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej – co do zasady ogłoszenie to następuje w formie elektronicznej, z zastrzeżeniem, że wspomniana informacja publiczna może być też udostępniona w inny sposób, czyli również w formie pisemnej) oraz w art. 202a ust. 3 regulaminu Sejmu (wyjątek ten dotyczy czynności złożenia do Kancelarii Sejmu wniosku o udostępnienie jeszcze nieudostępnionej publicznie przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej – co do zasady wnioski ten składa się w formie pisemnej, ale można go również złożyć za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu, czyli w formie elektronicznej). Poza wspomnianymi wyżej wyjątkami, wyraźnie przewidzianymi w przepisach regulaminu Sejmu, forma pisemna oraz forma elektroniczna danej czynności nie są formami względem siebie substytucyjnymi. W rezultacie podmiotowi zobowiązanemu przez przepisy regulaminu Sejmu do posłużenia się przy dokonywaniu danej czynności formą pisemną (np. podmiotowi udzielającemu odpowiedzi na interpelację poselską, mającemu obowiązek uczynienia tego w formie pisemnej – zob. art. 193 ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu) nie przysługuje możliwość skorzystania w tym zakre-

sie z formy elektronicznej, podmiotowi zobowiązanemu zaś przez regulamin Sejmu do dokonywania określonych działań w formie elektronicznej (np. Kancelarii Sejmu zobowiązanej do prowadzenia w formie elektronicznej Systemu Informacyjnego Sejmu – zob. art. 201a regulaminu Sejmu) nie jest prawnie dozwolone dokonywanie tych działań w formie pisemnej.

Argumenty natury językowej

Podstawowym argumentem na rzecz twierdzenia o pojęciowej odrębności formy pisemnej oraz formy elektronicznej przewidzianych w przepisach regulaminu Sejmu, a także podstawowym argumentem na rzecz twierdzenia o wzajemnej niewymienialności tychże form, są względy natury językowej. Mianowicie, forma pisemna danej czynności (z jednej strony) oraz forma elektroniczna danej czynności (z drugiej strony) są dwiema różnymi formami działania odrębnie unormowanymi w przepisach regulaminu Sejmu, na których oznaczenie prawodawca (czyli Sejm) używa dwóch różnych określeń. Pojęcia formy pisemnej oraz formy elektronicznej występują zatem w przepisach regulaminu Sejmu jako pojęcia odrębne i autonomiczne, z których każde ma swój własny specyficzny krąg desygnatów. W tym kontekście warto byłoby przypomnieć o jednej z podstawowych reguł techniki prawodawczej, będącą też jednocześnie ważną regułą językowej wykładni tekstów prawnych, która stanowi, że: *Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami* (§ 10 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. nr 100, poz. 908; dalej: ZTP). Przyjmując, że w przepisach regulaminu Sejmu prawodawca przestrzegał przywołanej wyżej reguły (a należy zakładać, że tak właśnie było), nasuwa się wniosek, że skoro prawodawca posługuje się w omawianym przypadku odmiennymi sformułowaniami na oznaczenie każdej z analizowanych tutaj form, oznacza to – w myśl § 10 ZTP – że pojęcia formy pisemnej oraz formy elektronicznej nie są pojęciami ani jednakowymi, ani też równoznacznymi. Są to zdecydowanie pojęcia różne.

Gdyby natomiast w przepisach regulaminu Sejmu prawodawca chciał formę pisemną oraz formę elektroniczną utożsamić ze sobą, z takim mianowicie skutkiem, by pojęcia te były względem siebie całkowicie równoznaczne i wzajemnie wymienne, wówczas na oznaczenie formy określonych czynności prawodawca użyłby takiego sformułowania, którego desygnaty znaczeniowe obejmowałyby bez żadnej wątpliwości zarówno pisemną, jak też elektroniczną postać określonej czynności (np. „forma dokumentowa”, „forma zmaterializowana”, „forma inna niż ustna”). Tego wszakże prawodawca nie uczynił i w żaden sposób nie wskazał na znaczeniową tożsamość obu omawianych form. W przepisach regulaminu Sejmu na oznaczenie każdej z tych obu form prawodawca posłużył się autonomicznymi określeniami. Z jego przepisów wyraźnie

wynika, że prawodawca ma jak najbardziej świadomość istnienia formy pisemnej oraz formy elektronicznej jako dwóch osobnych i potencjalnie możliwych do wykorzystania zewnętrznych postaci poszczególnych czynności lub działań, przy czym nie czyni on niczego, by pojęciową (znaczeniową) odrębność obu tych form zamazać, znieść lub przynajmniej zrelatywizować.

Na gruncie przepisów regulaminu Sejmu pojęcia formy pisemnej oraz formy elektronicznej nie tylko stanowią terminy odrębne, mające swój własny specyficzny krąg desygnatów, ale ponadto kręgi desygnatów obu tych pojęć nie przecinają się, w tym mianowicie sensie, że ani forma elektroniczna nie mieści się w zakresie pojęcia formy pisemnej, ani też forma pisemna nie mieści się w zakresie pojęcia formy elektronicznej. Hipotetycznie prawodawca mógłby oczywiście przyjąć rozwiązanie, w myśl którego forma elektroniczna zawiera się (mieści) w zakresie formy pisemnej, stanowiąc szczególny przypadek tej ostatniej. Gdyby wszakże w przepisach regulaminu Sejmu prawodawca przyjął takie właśnie rozwiązanie, to w takim hipotetycznym przypadku w przepisach regulaminu posłużyłby się stwierdzeniem jednoznacznie wskazującym na to, że forma elektroniczna stanowi jedynie szczególny przypadek (szczególny wariant) formy pisemnej, a więc, że forma elektroniczna jest formą kategoriałnie podrzędną względem formy pisemnej. Efekt taki można by przykładowo osiągnąć za pomocą następujących stwierdzeń: *dokonuje się w formie pisemnej, w tym elektronicznej, (...) musi być dokonana za pomocą pisma, w tym w formie elektronicznej, (...) musi być dokonana na piśmie, w tym w postaci elektronicznej, (...) dokonuje się w formie pisemnej, w szczególności w formie dokumentu elektronicznego, (...) dokonuje się za pomocą pisma, włączając w to formę elektroniczną*. Tymczasem w przepisach regulaminu Sejmu żadne tego rodzaju stwierdzenia, które by wyraźnie wskazywały na kategoriałną podrzędność formy elektronicznej względem formy pisemnej – się nie pojawiają. Przeciwnie, na oznaczenie każdej z obu wchodzących tutaj w grę form prawodawca używa określeń różnobrzmiących (odmiennych) i w żadnym miejscu nie sugeruje, że forma pisemna zawiera w sobie formę elektroniczną.

Inna ważna językowa reguła wykładni prawa mówi o tym, że *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (czego prawo nie rozróżnia, tego i my nie powinniśmy rozróżniać)⁸. Odwracając przywołaną wyżej regułę wykładni i odczytując ją niejako *a contrario*, można powiedzieć, że to, co jest rozróżniane przez prawo, powinno być rozróżnione również przez nas jako przez interpretatorów prawa lub przez podmioty stosujące prawo. Jeżeli zatem prawodawca rozróżnia określone instytucje prawne – w omawianym przypadku: formę pisemną oraz formę elektroniczną określonych czynności, o których jest mowa w przepisach regulaminu Sejmu – to i my powinniśmy te instytucje prawne

⁸ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 123–124, oraz podane tam orzecznictwo sądowe.

jednoznacznie od siebie odróżniać i ich ze sobą w sensie znaczeniowym nie utożsamiać. Gdyby w przepisach regulaminu Sejmu prawodawca nie odróżniał od siebie formy pisemnej oraz formy elektronicznej, to wówczas ani nie wprowadzałby na ich oznaczenie dwóch różnobrzmiących określeń, ani też nie ustanawiałby dla obu tych form odrębnych przepisów, przewidujących, że pewne czynności muszą być dokonane w formie pisemnej, inne czynności muszą być dokonywane w formie elektronicznej, jeszcze inne zaś czynności, w zależności od wyboru podmiotu dokonującego danej czynności, mogą być dokonane w formie pisemnej lub w formie elektronicznej. Tymczasem w przepisach regulaminu Sejmu prawodawca sam wyraźnie wprowadza omawiane tutaj rozróżnienie w zakresie formy określonych czynności, co jest dla interpretatora tego tekstu prawnego oraz dla podmiotu stosującego omawiane przepisy jednoznaczną wskazówką, że pojęcia formy pisemnej oraz formy elektronicznej nie są ani znaczeniowo synonimiczne, ani też wzajemnie substytucyjne. W szczególności zaś pojęcie formy elektronicznej nie zawiera się (nie mieści) w zakresie pojęcia formy pisemnej.

Pozostając na płaszczyźnie językowej wykładni przepisów regulaminu Sejmu, należałoby jeszcze poddać pod rozagę argument, że gdyby prawodawca rzeczywiście traktował formę pisemną oraz formę elektroniczną określonych czynności jako formy względem siebie równoznaczne znaczeniowo i wzajemnie wymienne, a w szczególności, gdyby prawodawca uznawał, iż forma elektroniczna danej czynności mieści się w zakresie pojęcia formy pisemnej, a więc, że forma pisemna może być dochowana przez zastosowanie formy elektronicznej, wówczas prawodawca nie ustanawiałby w przepisach regulaminu Sejmu wyraźnie brzmiących regulacji odnoszących się do dwóch konkretnych rodzajów czynności i mówiących o tym, że dana czynność, w zależności od wyboru podmiotu dokonującego tej czynności, może być dokonana w formie pisemnej lub w formie elektronicznej (zob. art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu). W hipotetycznym bowiem przypadku istnienia na gruncie przepisów regulaminu Sejmu reguły mówiącej o wzajemnej wymiennalności (substytucyjności) formy pisemnej oraz formy elektronicznej, względnie też w razie istnienia reguły mówiącej o zawieraniu się pojęcia formy elektronicznej w szerszym pojęciu formy pisemnej, prawodawca nie potrzebowałby ustanawiać dla dwóch konkretnych czynności przewidzianych w art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu (tj. dla czynności udostępniania przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej oraz dla czynności złożenia wniosku o dostęp do jeszcze nieudostępnionej przez Kancelarię Sejmu informacji publicznej) wyraźnego dozwolenia mówiącego o tym, że dokonanie obu tych czynności może być dokonane, w zależności od wyboru podmiotu zainteresowanego, w formie elektronicznej lub pisemnej. Gdyby pojęciowa tożsamość i wymiennność obu omawianych form była na gruncie przepisów regulaminu Sejmu powszechnie przyjętą i generalnie wiążącą regułą, wówczas reguły tej nie potrzeba by

potwierdzać dwoma przepisami odnoszącymi się (tylko) do dwóch konkretnych czynności. Tego rodzaju reguła byłaby bowiem albo wypowiedziana w przepisach regulaminu Sejmu wprost albo też przynajmniej dawałaby się ona wyinterpretować z tych przepisów pośrednio. Tymczasem fakt, że prawodawca jedynie w odniesieniu do dwóch konkretnych rodzajów czynności, unormowanych w art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu, wyraźnie postanawia, że czynności te mogą być dokonane, w zależności od wyboru podmiotu dokonującego tych czynności, w formie pisemnej lub w formie elektronicznej (przy równoczesnym braku takiego wyraźnego dozwolenia w odniesieniu do wielu innych czynności przewidzianych w przepisach regulaminu Sejmu), jednoznacznie świadczy o tym, że przepisy zamieszczone w art. 202a ust. 1–3, mówiące o możliwości dokonania określonej czynności w formie pisemnej lub w formie elektronicznej, w zależności od wyboru podmiotu danej czynności, stanowią ściśle zakreślony wyjątek (tj. są przepisami o charakterze derogacji), który nie może być rozciągnięty na inne przepisy regulaminu Sejmu, a w szczególności na przepisy regulaminu, mówiące o wymogu dokonania określonych czynności w formie pisemnej. Nie jest więc tak, że przepisy regulaminu Sejmu zamieszczone w art. 202a ust. 1–3 stanowią przejaw ogólnej (generalnej) reguły, która powinna znajdować zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, gdy przepisy regulaminu Sejmu nakazują dokonanie określonej czynności w formie pisemnej. Przeciwnie, incydentalny charakter przepisów art. 202a ust. 1–3 i ich wąski zakres zastosowania, ograniczony jedynie do dwóch konkretnych rodzajów czynności wyraźnie w regulacjach wymienionych, nakazują traktować przepisy art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu jako ściśle zakreślony wyjątek, przelamujący ogólną regułę prawnej niedopuszczalności dowolnego zamieniania ze sobą i dowolnego wyboru formy pisemnej lub formy elektronicznej. Gdyby w przepisach regulaminu Sejmu prawodawca generalnie uznawał wzajemną wymienną formę pisemnej i formy elektronicznej oraz gdyby między tymi formami można było sobie swobodnie wybierać, wówczas prawodawca tego rodzaju reguły nie musiałby wyraźnie powtarzać akurat (i tylko) w przypadku czynności określonych w art. 202a ust. 1–3. Tymczasem istnienie przepisów o treści zamieszczonej w art. 202a ust. 1–3 wyraźnie wskazuje na wyjątkowy charakter zawartej tam regulacji, niedającej się uogólnić na inne przepisy regulaminu Sejmu.

Co więcej, nawet w tych konkretnych przypadkach, o których jest mowa w art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu, forma elektroniczna nadal stanowi formę pojęciowo odrębną od formy pisemnej i nie jest bynajmniej w tych przepisach traktowana jako jedynie szczególna odmiana formy pisemnej. Sens przepisów art. 202a ust. 1–3 polega na tym, że z mocy tych szczególnych unormowań prawodawca sejmowy dopuszcza co prawda alternatywny wybór formy pisemnej lub formy elektronicznej, ale tylko w odniesieniu do dwóch konkretnych rodzajów czynności, o których jest tam mowa, i przy nadal utrzy-

mywanej całkowitej autonomiczności pojęciowej formy pisemnej (z jednej strony) oraz formy elektronicznej (z drugiej strony). W przepisach art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu forma elektroniczna nie jest bynajmniej traktowana jako szczególnie element (szczególny przypadek) formy pisemnej, lecz z mocy tych wyjątkowych przepisów stanowi ona – w odniesieniu do czynności, o których jest mowa w tych przepisach – alternatywę dla formy pisemnej.

Argumenty natury historyczno-celowościowej

To, że forma pisemna oraz forma elektroniczna określonych czynności stanowią w przepisach regulaminu Sejmu dwie odrębne względem siebie formy i że zastrzeżonej w regulaminie dla określonej czynności formy pisemnej nie można dochować przez zastosowanie w tym zakresie formy elektronicznej (ani odwrotnie), wynika również z określonych argumentów natury historyczno-celowościowej. Mianowicie, pojęcie formy pisemnej pojawiło się w przepisach regulaminu Sejmu w takim okresie (a konkretnie był to 1992 r.), gdy nie było jeszcze mowy o możliwości dokonywania określonych czynności regulowanych prawem publicznym w formie elektronicznej i gdy różnego rodzaju relewantne prawnie czynności mogły być dokonywane albo ustnie, albo też przez ich utrwalenie na papierze, w formie pisemnych znaków graficznych. W tym kontekście trafnie się w doktrynie zauważa, że: *Rozumienie wymogu zachowania formy pisemnej jako utrwalonego na papierze tekstu podpisanego odręcznie ukształtowane jest przede wszystkim historycznie. Prawo wymagające zachowania takiej formy kształtowało się w czasie, gdy nie było mowy o utrwalaniu pisma w postaci elektronicznej – zatem językowo pojęcie „pisemnie” było jednoznaczne. Alternatywą dla tak rozumianej formy pisemnej była forma ustna. Od kiedy pojawiła się możliwość tworzenia i elektronicznego podpisywania pism, trudno było zakwalifikować tak zapisane i utrwalone pisma [tj. pisma utrwalone elektronicznie – przyp. M.S.] do formy pisemnej, skoro wydający przepisy prawodawca z pewnością nie dopuszczał takiego rozwiązania*⁹.

Tego rodzaju argumenty natury historyczno-celowościowej z pewnością nie mogą być w ramach niniejszej analizy pominięte. W doktrynie prawa wskazuje się na dużą doniosłość tzw. wykładni statycznej tekstu prawnego, polegającej na odwoływaniu się do ocen i wiedzy prawodawcy z chwili wydania danego aktu prawodawczego, przy czym tego rodzaju wykładnię statyczną przeciwstawia się wykładni dynamicznej, polegającej na odwoływaniu się do ocen i wiedzy prawodawcy z chwili dokonywania wykładni¹⁰. W doktrynie mówi się również w tym kontekście o opcji historycznej wykładni celowości-

⁹ K. Schmidt [w:] *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, D. Chro-micka i in. (red.), Warszawa 2013, s. 79, przyp. 108.

¹⁰ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 168.

ciowej, polegającej na odkrywaniu woli historycznego prawodawcy, czego przeciwieństwem jest opcja adaptacyjna wykładni celowościowej, polegająca na oderwaniu ustalonej treści regulacji od momentu i okoliczności jej powstania¹¹. Otóż, stosując do przepisów regulaminu Sejmu, które mówią o wymogu zachowania formy pisemnej dla określonych czynności, wykładnię statyczną czy też wykładnię celowościowo-historyczną, dochodzi się do jednoznacznej konkluzji, że forma pisemna oznacza w tym przypadku tylko i wyłącznie dokument papierowy, zawierający znaki graficzne pisma oraz własnoręcznie podpisany. W momencie uchwalania regulaminu Sejmu forma pisemna danej czynności tylko w taki bowiem sposób mogła być rozumiana. Tak więc ewentualne znaczeniowe rozszerzenie pojęcia formy pisemnej na formę elektroniczną i uznanie, że wymóg formy pisemnej może być dochowany również przez sporządzenie dokumentu elektronicznego lub przez dokonanie danej czynności za pomocą środków komunikacji elektronicznej, kolidowałoby z wolą historycznego prawodawcy, który w momencie tworzenia regulaminu Sejmu z całą pewnością nie przewidywał i nie dopuszczał możliwości dokonywania określonych czynności w formie elektronicznej.

Co jednak w tym miejscu zasługuje na mocne podkreślenie, to fakt, że uznanie formy elektronicznej za szczególnie przypadek lub za wariant formy pisemnej kolidowałoby również z wolą aktualnego (dzisiejszego) prawodawcy. To, że również aktualny prawodawca, tworzący (zmieniający) przepisy regulaminu Sejmu ani nie uznaje formy elektronicznej za formę równoznaczną znaczeniowo formie pisemnej, ani też nie uznaje formy elektronicznej za mieszczącą się w zakresie pojęcia formy pisemnej jest widoczne na przykładzie znowelizowanych przepisów regulaminu mówiących o formie elektronicznej. Otóż współczesny prawodawca wprowadził, co prawda, do regulaminu Sejmu przepisy mówiące o formie elektronicznej określonych czynności, ale nie ustanowił jednocześnie reguły, w myśl której owa forma elektroniczna jest równoznaczna z tradycyjnie rozumianą formą pisemną lub że może stanowić substytut (zamiennik) tradycyjnej formy pisemnej. Przeciwnie, współczesny prawodawca nadal utrzymuje pojęciową (terminologiczną) odrębność i autonomiczność formy pisemnej (z jednej strony) oraz formy elektronicznej (z drugiej strony), dozwalając na dowolny wybór którejs z tych obu form jedynie w ściśle określonych przypadkach, tj. w odniesieniu do dwóch konkretnych rodzajów czynności przewidzianych w regulaminie Sejmu (zob. art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu), bez możliwości dokonywania takiego dowolnego wyboru w odniesieniu do innych czynności (działań).

¹¹ L. Leszczyński, *Wykładnia celowościowo-funkcjonalna przepisów prawa administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, R. Hauser i in. (red.), Warszawa 2012, s. 271 i n.

Argumenty natury systemowo-zewnętrznej – forma pisemna oraz forma elektroniczna w innych przepisach prawa publicznego niż regulamin Sejmu

W doktrynie prawa publicznego zdecydowanie przeważa pogląd, że jeżeli szczególny przepis prawa nakazuje dokonanie danej czynności w formie pisemnej, wówczas ów wymóg formy pisemnej nie może być dochowany przez dokonanie danej czynności w formie elektronicznej. Inaczej mówiąc, przewidziany w przepisie prawa obowiązek zachowania formy pisemnej nie dozwala na załatwienie danej sprawy w formie elektronicznej. Co ciekawe, zauważa się w tym kontekście, że taka właśnie reguła – tj. reguła pojęciowej odrębności formy pisemnej i formy elektronicznej oraz reguła wzajemnej niezamienialności obu tych form (o ile nie ma przepisu szczególnego wyraźnie dozwalającego na taką zamiennność) – obowiązuje nie tylko w Polsce, ale również w innych państwach Unii Europejskiej. Także i tam pojęcie *written form* oznacza tylko i wyłącznie dokument papierowy¹².

Należy przy tym podkreślić, że reguła niepozwalająca na zachowywanie wymogu formy pisemnej w formie elektronicznej (tj. w formie dokumentu elektronicznego lub za pomocą środka komunikacji elektronicznej) w niczym nie uległa zmianie po wejściu w życie ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2013 r. poz. 262; dalej: u.p.e.). Ustawa ta zrównuje, co prawda, podpis elektroniczny z podpisem własnoręcznym pod względem skutków prawnych (*Dane w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu są równoważne pod względem skutków prawnych dokumentom opatrzonym podpisami własnoręcznymi, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej* – art. 5 ust. 2 u.p.e.), ale tego rodzaju zrównanie skutków prawnych podpisu elektronicznego i podpisu własnoręcznego bynajmniej nie oznacza – i w zamierzeniu ustawodawcy wcale nie miało oznaczać – że pismem w postaci elektronicznej można zadośćuczynić wymogowi formy pisemnej¹³. Pojęcia podpisu elektronicznego oraz podpisu własnoręcznego w rozumieniu ustawy o podpisie elektronicznym nie mogą być zatem rozciągane na całe dokumenty, w których te podpisy są składane.

To, że forma pisemna i forma elektroniczna określonych czynności stanowią dwie zupełnie różne i pojęciowo względem siebie odrębne formy, oraz że forma pisemna nie może być zachowana przez posłużenie się formą elektroniczną wynika również jednoznacznie z wielu innych przepisów prawa publicznego niż regulamin Sejmu. W szczególności wynika to w sposób absolutnie jednoznaczny z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). W tym kontekście art. 14 § 1 k.p.a. stanowi, że: *Sprawy należy załatwiać w for-*

¹² K. Schmidt [w:] *Dokumentacja elektroniczna*, op. cit., s. 79, przyp. 108.

¹³ *Ibidem*.

mie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2013 r. poz. 235), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. Na tle tego przepisu w doktrynie zauważa się, że forma dokumentu elektronicznego nie stanowi wcale odmiany (wariantu) formy pisemnej, lecz jest odrębną od formy pisemnej formą załatwiania spraw. Organ administracji ma, co prawda, swobodę w wyborze którejś z tych form, ale formy te są względem siebie pojęciowo odrębne¹⁴. Zwraca przy tym uwagę fakt, że w świetle art. 14 § 1 k.p.a. dla zachowania formy elektronicznej do załatwiania poszczególnych spraw (tzn. do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej – zob. art. 1 k.p.a.) nie wystarczy posłużenie się dokumentem elektronicznym, ale należy jeszcze uwzględnić wymóg, iż ów dokument elektroniczny powinien być doręczony środkiem komunikacji elektronicznej¹⁵. O konieczności kumulatywnego spełnienia wymogu posłużenia się dokumentem elektronicznym oraz doręczenia go środkiem komunikacji elektronicznej rozstrzyga w tym wypadku wyraźnie brzmiący przepis prawa, co nie oznacza wszakże, że dochowanie tej kumulatywności jest również wymagane na gruncie innych przepisów prawa, mówiących o wymogu zachowania formy elektronicznej (np. na gruncie przepisów regulaminu Sejmu – zob. uwagi ze s. 60 rozdz. *Sposób rozumienia pojęcia formy pisemnej...* niniejszej opinii).

To, że forma pisemna oraz forma elektroniczna stanowią dwie zupełnie różne formy czynności oraz że wymogu formy pisemnej nie można dochować przez posłużenie się w tym celu formą elektroniczną wynika też jednoznacznie z wielu innych przepisów prawa publicznego. W tym kontekście należałoby w szczególności wymienić następujące przepisy: 1) art. 63 k.p.a., w którym mowa o możliwości wnoszenia podań wszczynających postępowanie administracyjne w formie pisemnej lub w formie elektronicznej, tj. za pomocą środków komunikacji elektronicznej, przy czym przepis ten ustanawia odmienny reżim prawny i odmienne wymogi dla podań wnoszonych pisemnie (z jednej strony) oraz dla podań wnoszonych w formie elektronicznej (z drugiej strony), 2) art. 126 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.), który mówi o tym, że sprawy podatkowe załatwiane są w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego (chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej), 3) art. 137 Ordynacji podatkowej, gdzie jest mowa o możliwości udzielenia pełnomocnictwa w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego, 4) art. 155 Ordynacji podatkowej, gdzie

¹⁴ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 175.

¹⁵ Zob. R. Biskup, N. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 1, s. 63.

jest mowa o wzywaniu stron lub innych osób do składania wyjaśnień, zeznań lub dokonywania innych czynności, m.in. na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, 5) art. 168 Ordynacji podatkowej, gdzie jest mowa o wnoszeniu podań do organu podatkowego, m.in. pisemnie lub za pomocą elektronicznych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu podatkowego, 6) art. 36 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1442, ze zm.), gdzie jest mowa o dokonywaniu zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych w postaci dokumentu pisemnego (z własnoręcznym podpisem) oraz w postaci dokumentu elektronicznego, 7) w licznych przepisach ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2008 r. nr 164, poz. 1027, ze zm.), gdzie jest mowa o różnych czynnościach, które mogą być dokonywane przez świadczeniobiorców, świadczeniodawców lub osoby działające z upoważnienia ministra właściwego do spraw zdrowia, m.in. w formie pisemnej lub w formie elektronicznej.

Ze wszystkich powołanych wyżej przepisów absolutnie nie wynika, by forma elektroniczna danej czynności stanowiła jedynie szczególny przypadek (odmianę) formy pisemnej. Forma elektroniczna jest w tych przypadkach formą całkowicie odrębną i autonomiczną.

Teza o pojęciowej odrębności formy pisemnej i formy elektronicznej oraz reguła wzajemnej niezamienialności obu tych form znajduje również swoje potwierdzenie w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. WE L 145, z 2001 r., s. 43; dalej: rozporządzenie nr 1049/2001). Artykuł 6 rozporządzenia nr 1049/2001 normuje instytucję wniosków o udzielenie dostępu do dokumentu. W zdaniu pierwszym tego artykułu zostało postanowione, co następuje: *Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu będą składane w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, w jednym z języków wymienionych w art. 314 Traktatu WE oraz w wystarczająco precyzyjny sposób, by pozwolić instytucji na zidentyfikowanie dokumentu.* Z treści tego przepisu wyraźnie wynika, że forma elektroniczna nie została tutaj potraktowana jedynie jako kategoria podrzędna (szczególny przypadek) względem formy pisemnej, lecz stanowi formę odrębną, samoistną i równoważną formie pisemnej. Przy czym każdy podmiot wnioskujący o udzielenie dostępu do dokumentu sam może swobodnie zdecydować, czy złoży wniosek w formie pisemnej, czy w formie elektronicznej. Zwraca przy tym uwagę fakt, że w angielskiej wersji rozporządzenia nr 1049/2001 posłużono się w tym kontekście sformułowaniem wskazującym na to, że forma elektroniczna jest jedynie szczególną odmianą formy pisemnej (*Applications for access to a document shall be made in any written form, including electronic form*). Znamienne jest wszakże, iż w polskiej wersji językowej przepis art. 6 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 został przetłuma-

czony w sposób zgodny z opiniami wyrażanymi w tym zakresie w polskiej doktrynie prawa, mówiącymi o odrębności formy pisemnej i formy elektronicznej oraz o wzajemnej niewymienialności tychże form¹⁶.

Na marginesie warto wspomnieć, że polska ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782) w ogóle się nie wypowiada na temat formy wniosku o udostępnienie informacji publicznej (zob. art. 10 tej ustawy).

Na podstawie dokonanego wyżej przeglądu różnych przepisów prawa publicznego ogólnie można stwierdzić, że w przepisach szeroko rozumianego prawa publicznego ustawodawca nie traktuje formy elektronicznej jako jedynie szczególnej odmiany formy pisemnej, lecz uznaje formę elektroniczną za formę odrębną i samoistną. Formą elektroniczną można się posłużyć tylko wówczas, gdy na to wyraźnie dozwala ustawodawca, przy czym przewidzianego w określonej ustawie wymogu formy pisemnej dla danej czynności nie można dochować, dokonując tej czynności w formie elektronicznej, chyba że jest to w szczególnym przepisie prawa wyraźnie dozwolone.

Pojęcie formy pisemnej w przepisach art. 193 regulaminu Sejmu

W art. 193 regulaminu Sejmu jest mowa o tym, że odpowiedź na interpelację poselską jest udzielana w formie pisemnej (ust. 1). Odpowiedź pisemną składa się na ręce Marszałka Sejmu z dołączeniem dwóch odpisów. Marszałek Sejmu przesyła interpelantowi odpis odpowiedzi. Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu (ust. 2). W razie uznania wspomnianej wyżej odpowiedzi za niezadowolającą interpelant może zwrócić się do Marszałka Sejmu o wystąpienie do interpelowanego z żądaniem dodatkowych wyjaśnień na piśmie, uzasadniając przyczyny nieprzyjęcia odpowiedzi (ust. 3).

Pojęcie formy pisemnej występujące w przywołanych wyżej przepisach art. 193 regulaminu Sejmu należy w sposób konsekwentny rozumieć zgodnie z tym, co zostało już wcześniej powiedziane w niniejszej opinii, a więc jako utrwalenie na papierze (a wyjątkowo na innym nośniku materialnym, takim jak plastik lub folia) określonych znaków graficznych, zgodnie z wymogami tzw. języka pisanego, przy czym tego rodzaju papierowy dokument powinien być własnoręcznie podpisany (przez osobę udzielającą odpowiedzi na interpelację poselską).

O tym, że pojęcie formy pisemnej występujące w art. 193 regulaminu Sejmu należy rozumieć w taki właśnie sposób, przesądza przede wszystkim oko-

¹⁶ K. Schmidt [w:] *Dokumentacja elektroniczna*, op. cit., s. 79, przyp. 108.

liczność, że w art. 193 prawodawca ani słowem nie wspomina o możliwości dokonania czynności, o których jest tam mowa (tj. przede wszystkim czynności udzielenia odpowiedzi na interpelację poselską) w formie elektronicznej. Forma elektroniczna czynności jest znana przepisom regulaminu Sejmu i jest w tych przepisach przewidziana jako forma dokonywania ściśle określonych czynności (m.in. czynności związanych z prowadzeniem Systemu Informacyjnego Sejmu). Przy czym w odniesieniu do dwóch konkretnych rodzajów czynności prawodawca sejmowy dopuszcza ich dokonywanie, w zależności od wyboru podmiotu zainteresowanego, w formie pisemnej lub w formie elektronicznej (zob. art. 202a ust. 1–3 regulaminu Sejmu). Tymczasem w odniesieniu do tych czynności, o których jest mowa w przepisach art. 193 regulaminu Sejmu, prawodawca nie dozwala na ich dokonywanie w formie elektronicznej i nie przewiduje formy elektronicznej jako alternatywnej formy dokonywania tychże czynności. Co więcej, w przepisach art. 193 pojawiają się takie literalne sformułowania, które bez żadnej wątpliwości wskazują na to, że czynności, o których jest mowa w tych unormowaniach, muszą być dokonane w formie dokumentu papierowego, zawierającego znaki graficzne pisma, i że wykluczona jest wówczas możliwość posłużenia się formą elektroniczną. Mianowicie, art. 193 ust. 2 regulaminu Sejmu stanowi, że: *Odpowiedź pisemną składa się na ręce Marszałka Sejmu z dołączeniem dwóch odpisów. Marszałek Sejmu przesyła interpelantowi odpis odpowiedzi. Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu.* Otóż przewidziany w powołanych przepisach wymóg złożenia pisemnej odpowiedzi na interpelację poselską razem z dołączonymi „odpisami” jednoznacznie wskazuje na to, że przewidziana w tych przepisach forma pisemna może być dochowana tylko i wyłącznie przez przedłożenie stosownego dokumentu papierowego. Tylko bowiem w wypadku dokumentów papierowych można sensownie mówić o dokonywaniu z nich „odpisów”. Z dokumentów w formie elektronicznej żadnych „odpisów” się nie dokonuje, gdyż mogą być one powielane wielokrotnie, z wykorzystaniem technicznych możliwości, jakie dają środki komunikacji elektronicznej. Wyraz „odpis” jest rzeczownikiem oznaczającym dokument papierowy, na którym dokonano powielenia innego dokumentu papierowego. Właśnie tak rozumiany odpis, a konkretnie odpis odpowiedzi na interpelację poselską, musi być – zgodnie z art. 193 ust. 2 zdanie drugie regulaminu Sejmu – doręczony posłowi. Przy czym należy zauważyć, że zgodnie z art. 193 ust. 2 zdanie trzecie regulaminu Sejmu: *Tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację ogłasza się w załączniku do sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu.* Trzeba przy tym równocześnie pamiętać, że sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu musi być bez żadnej wątpliwości sporządzone w formie dokumentu papierowego, co jednoznacznie wynika z treści art. 176 regulaminu Sejmu. W szczególności art. 176 ust. 7 regulaminu Sejmu stanowi, że sprawozdania stenograficzne są „drukowane”. Ich drukowa-

nie może oczywiście nastąpić tylko i wyłącznie na papierze, z czego wynika, że sprawozdania stenograficzne z posiedzenia Sejmu mogą mieć formę tylko i wyłącznie papierową, tj. formę wydruku papierowego. Skoro więc sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu ma formę wydruku dokonanego na papierze (tj. formę dokumentu papierowego) i skoro do tegoż wydrukowanego na papierze sprawozdania stenograficznego z posiedzenia Sejmu ma być załączony „tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację” (tak jak wymaga tego art. 193 ust. 2 zdanie trzecie regulaminu Sejmu), to jasne jest, że ów „tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację” (w rozumieniu art. 193 ust. 2 zdanie trzecie regulaminu Sejmu) musi mieć koniecznie formę dokumentu papierowego, gdyż tylko wówczas ów papierowy dokument będzie można sensownie załączyć do wydrukowanego dokumentu pisemnego, jakim jest sprawozdanie stenograficzne (tak jak wymaga tego art. 193 ust. 2 zdanie trzecie regulaminu Sejmu). Gdyby zaś – wbrew stanowisku bronionemu w niniejszej opinii – tekst pisemnej odpowiedzi na interpelację poselską został sporządzony w formie dokumentu elektronicznego, wówczas ani nie miałyby sensu sporządzanie z niego dwóch „odpisów” (tak jak wymaga tego art. 193 ust. 2 zdanie pierwsze regulaminu Sejmu), ani też nie miałyby sensu czynienie tego dokumentu elektronicznego załącznikiem do dokumentu sporządzonego w formie wydruku papierowego, jakim jest sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu (tak jak wymaga tego art. 193 ust. 2 zdanie trzecie w związku z art. 176 regulaminu Sejmu).

Tak więc ostatecznie należałoby stwierdzić, że pisemna odpowiedź na interpelację poselską, o której jest mowa w art. 193 regulaminu Sejmu, musi być złożona w formie dokumentu papierowego, własnoręcznie podpisanego przez osobę udzielającą odpowiedzi na interpelację.