



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej

Author: Piotr Boczkowski

Citation style: Boczkowski Piotr. (2017). Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej. W: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 299-211). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Piotr Boczkowski

Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej

1. Wprowadzenie

Odwołanie od decyzji administracyjnej określić można jako jedną z podstawowych instytucji postępowania administracyjnego. Dotyczące jej regulacje odnaleźć można bowiem w rozdziale 10 działu II ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹. Zaznaczyć trzeba, że już od samego początku instytucja odwołania od decyzji administracyjnej była określana w doktrynie jako istotna gwarancja ochrony zarówno interesu społecznego, jak i prywatnego obywateli w sytuacji ingerencji ze strony organów administracji publicznej. Podkreślano również, że zapewnia ona realizację zasady praworządności². Obecnie odwołanie zostało podniesione do rangi publicznego prawa podmiotowego, które zapewnia jednostce możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia o charakterze pierwszoinstancyjnym³.

Należy wskazać, że przepisy dotyczące odwołania od decyzji administracyjnej uległy istotnej modyfikacji po wejściu w życie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁴, tzn. dnia 1 czerwca 2017 r. Do polskiej procedury administracyjnej wprowadzona została między innymi instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu projektu nowelizacji przyjęto, że rozwiązanie to ma służyć ekonomice procesowej, a więc tym samym odpowiedniemu skróceniu

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

² B. ADAMIAK: *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*. Wrocław 1980, s. 5 i podana tam literatura.

³ Z. KMIECIAK: *Odwołanie w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2011, s. 13.

⁴ Dz.U. 2017, poz. 935.

czasu trwania postępowania⁵. W wyniku zrzeczenia się odwołania decyzja wydana w postępowaniu pierwszoinstancyjnym uzyska bowiem atrybuty ostateczności i prawomocności. Jednakże pojawiają się wątpliwości, czy takie rozwiązanie nie stanowi nadmiernego ograniczenia uprawnień strony zarówno do zweryfikowania decyzji w ramach administracyjnej procedury odwoławczej, jak i jej zaskarżenia do sądu administracyjnego.

2. Prawo do odwołania od decyzji administracyjnej

Odwołanie od decyzji administracyjnej należy obecnie do jednych z fundamentalnych praw jednostki. Uprawnienie to można odnaleźć już na poziomie regulacji o charakterze międzynarodowym, a w szczególności w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.⁶ Zgodnie z treścią art. 13 EKPC, każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego. Dotyczy to również sytuacji, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe. Przepis ten stanowi podstawę do zapewnienia w poszczególnych państwach, będących sygnatariuszami EKPC, uregulowania procedury odwoławczej. Nie wskazuje jednak żadnej obligatoryjnej formy w tym zakresie. Wymogiem jest jednak to, aby miała ona skuteczny charakter. Musi tym samym spełniać, po pierwsze, cechę adekwatności, a więc pozwalać na rozpatrzenie przez właściwy organ wszystkich istotnych elementów środka odwoławczego. Po drugie, procedura ta powinna być również efektywna, tzn. umożliwiać uzyskanie przez skarżącego odpowiedniej rekompensaty w przypadku zaistnienia ewentualnego naruszenia konwencyjnych praw czy wolności⁷.

Omawiając międzynarodowe podstawy ustanowienia prawa do odwołania od decyzji administracyjnej, nie można nie uwzględnić także postanowień europejskich aktów o charakterze *soft law*. Zgodnie z pkt. I.1 załącznika do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r., kontrola wewnętrzna przewidziana została jako jeden z alternatywnych środków rozstrzygnięcia sporów sądowych między orga-

⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> [Data dostępu: 12.03.2017 r.].

⁶ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm. [dalej: EKPC].

⁷ P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL, w: *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. T. 1. Red. L. GARLICKI, P. HOFMAŃSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2010, s. 724–727.

nami administracji a stronami prywatnymi⁸. Postulaty jej dotyczące zostały szczególnie rozwinięte w pkt. III.1 rekomendacji. Kontrola wewnętrzna powinna być co do zasady umożliwiona w odniesieniu do jakiegokolwiek aktu administracji publicznej w zakresie oceny jego celowości oraz łącznie lub alternatywnie z badaniem jego legalności. Rekomendacja wskazuje również, że w niektórych sprawach dokonanie takiej kontroli może mieć charakter obligatoryjny, a tym samym może poprzedzać postępowanie sądowe. Powinna być ona ponadto zawsze rozpatrywana i podejmowana przez właściwy organ administracyjny.

Odwołanie od decyzji administracyjnej zostało także uwzględnione w postanowieniach rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z dnia 20 lipca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji⁹. Należy wskazać, że akt ten stanowi dla państw członkowskich Rady Europy zbiór odpowiednich zaleceń, które określić można jako zespół minimalnych standardów procedury administracyjnej¹⁰. Zgodnie z art. 22 ust. 2 wymienionego aktu, pożądane jest uregulowanie odwołania administracyjnego, które co do zasady poprzedza kontrolę o charakterze sądowym. W pewnych sprawach postuluje się jednak, aby było ono obowiązkowe. Odwołanie dotyczyć może meritum sprawy lub też zgodności z prawem decyzji administracyjnej. Dodatkowo art. 22 ust. 3 rekomendacji stanowi, że strona nie może ponieść żadnej szkody ze strony organów administracji publicznej z powodu wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej.

W przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odwołanie od decyzji administracyjnej zostało zakwalifikowane jako jeden ze środków ochrony wolności i praw¹¹. Zgodnie z art. 78 zd. 1 Konstytucji RP, każda ze stron postępowania ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Odnosi się to zarówno do postępowania sądowego, jak i administracyjnego¹². Należy wskazać, że przepis ten tworzy podstawę konstytucyjnego prawa podmiotowego. Chroni ono jednostkę przed wszelkimi błędami i przejawami arbitralności, które mogły zaistnieć w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Uprawniony pod-

⁸ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r. o alternatywnych środkach rozstrzygania sporów sądowych między organami administracji a stronami prywatnymi, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2b59 [Data dostępu: 23.02.2017 r.].

⁹ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/Rec (2007)7 z dnia 20 lipca 2007 r. – Prawo do dobrej administracji, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2007\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2007)7E.pdf) [Data dostępu: 23.02.2017 r.].

¹⁰ Z. KMIĘCIAK: *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne a prawo europejskie*. Warszawa 2010, s. 64–67.

¹¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹² Wyrok TK z dnia 3 lipca 2002 r., SK 31/01. OTK-A 2002, nr 4, poz. 49.

miot może, ale nie musi korzystać z takiej możliwości procesowej¹³. Zgodnie natomiast z art. 78 zd. 2 Konstytucji RP, od zasady zawartej w zd. 1 mogą w drodze ustawy zostać wprowadzone pewne wyjątki. Wskazać należy, że poza przesłanką formalną ich ustanawiania, przepis ten nie reguluje w żaden wyraźny sposób ich dopuszczalnego zakresu podmiotowego lub przedmiotowego. Jak stwierdził jednak TK w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., wyjątki te nie mogą naruszać innych norm konstytucyjnych. Niedopuszczalne jest również, aby doprowadziły do przekreślenia istoty ogólnej zasady dwuinstancyjności, a tym samym zastąpienia jej jednoinstancyjnością na gruncie różnych regulacji procesowych. W każdym przypadku pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego powinno być także usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami¹⁴.

Zgodnie z treścią znowelizowanego art. 15 k.p.a., ogólną zasadą procedury administracyjnej pozostaje nadal jej dwuinstancyjność. Zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie między innymi w instytucji odwołania od decyzji administracyjnej¹⁵. Zgodnie bowiem z art. 127 § 1 k.p.a., stronie przysługuje odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Co do zasady właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia (art. 127 § 2 k.p.a.). Istota zasady dwuinstancyjności sprowadza się tym samym do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez dwa różne organy tej samej sprawy, a więc tożsamej pod względem podmiotowym i przedmiotowym zarówno w zakresie postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i odwoławczego¹⁶. Zaznaczyć należy ponadto, że w przeważającej większości przypadków wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej stanowi warunek niezbędny do późniejszego skorzystania z konstytucyjnego prawa do sądu.

3. Ostateczność a prawomocność decyzji administracyjnej

Zgodnie z definicją legalną ujętą w art. 16 § 1 k.p.a., za ostateczną należy uznać taką decyzję administracyjną, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

¹³ P. GRZEGORCZYK, K. WEITZ, w: *Konstytucja RP*. T. 1. Red. M. SAFJAN, L. BOSEK. Warszawa 2016, s. 1787–1788.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01. OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.

¹⁵ P. KRZYKOWSKI, A. BRZUZY: *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Olsztyn 2009, s. 126.

¹⁶ G. ŁASZCZYCA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. T. 1. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2010, s. 162–164.

Uchylenie lub zmiana takiej decyzji, stwierdzenie jej nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub przepisach ustaw szczególnych. Wskazać należy, że z uzyskaniem przez decyzję administracyjną atrybutu ostateczności wiąże się niewniesienie odwołania w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia stronie, a gdy została ona ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia (art. 129 §2 k.p.a.). Analogiczna sytuacja występuje w przypadku wniesienia odwołania z uchybieniem wskazanego wyżej terminu (art. 134 k.p.a.), chyba że organ przywrócił go na wniosek zainteresowanego podmiotu (58 §1 k.p.a.). Na podstawie art. 15 w zw. z art. 127 §1 k.p.a. za ostateczną należy rozumieć również decyzję wydaną w postępowaniu w drugiej instancji. Wskazać trzeba także, że przepisy ustaw szczególnych mogą przewidywać, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji nie przysługuje odwołanie, stanowiąc tym samym wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania¹⁷. Jako przykład podać można tu decyzje wydawane w sprawach indywidualnych przez centralne organy administracji rządowej, chyba że ustawa przyznaje takie uprawnienia ministrom kierującym określonymi działami administracji rządowej (art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej)¹⁸.

Od ostateczności decyzji administracyjnej należy odróżnić jej prawomocność. Znaczenie drugiego ze wskazanych pojęć ma w istocie węższy zakres. Należy bowiem stwierdzić, że każda decyzja prawomocna jest jednocześnie ostateczna, lecz nie każda decyzja ostateczna jest równocześnie prawomocna¹⁹. Przepisy k.p.a. sprzed nowelizacji nie zawierały definicji legalnej decyzji prawomocnej. Do pojęcia tego odnosił się jedynie art. 269 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, że dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Jak stwierdził jednak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., wymieniony przepis dotyczy tylko tych decyzji, które albo poddane były kontroli sądu powszechnego, albo nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania odpowiedniego środka zaskarżenia²⁰. Natomiast według nowego art. 16

¹⁷ A. ZIÓŁKOWSKA, A. GRONKIEWICZ: *Ostateczność decyzji administracyjnej*. W: *Ewolucja prawnych form administracji publicznej: księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali*. Red. G. ŁASZCZYCA, A. MATAN, L. ZACHARKO. Warszawa 2008, s. 386.

¹⁸ Tekst. jedn. Dz.U. 2016, poz. 543 ze zm.

¹⁹ R. RYCHTER: *„Res iudicata” w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa 2014, s. 62.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., VII SA/Wa 2137/09. Legalis nr 314219.

ust. 3 k.p.a., za prawomocne uznaje się wszystkie decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu.

W doktrynie przyjmuje się, że prawomocność decyzji administracyjnej rozpatrywać można zarówno z materialnego, jak i formalnego punktu widzenia. Pierwszy z podanych aspektów związany jest z niewzruszalnością, a drugi z niezaskarżalnością decyzji administracyjnej w drodze zwyczajnego środka zaskarżenia²¹. Jak twierdzi A. Matan, należy wyróżnić dwie grupy decyzji administracyjnych, którym można przypisać atrybut prawomocności. Pierwsza z nich obejmuje decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego z powodu braku drogi sądowej, upływu terminu do wniesienia skargi lub niewyczerpania przez stronę środków zaskarżenia od decyzji wydanej w pierwszej instancji. Do drugiej grupy zaliczyć można natomiast te decyzje ostateczne, w przypadku których co prawda istnieje możliwość ich zaskarżenia do sądu administracyjnego, ale sąd ten po rozpoznaniu sprawy odrzuca lub oddala skargę albo umarza postępowanie w określonych przepisami prawa przypadkach²².

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 52 §1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skargę do sądu administracyjnego można wnieść co do zasady dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem administracyjnym właściwym w sprawie²³. Nie dotyczy to jedynie przypadków, w których skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć natomiast taką sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia przewidziany w ustawie, w tym między innymi odwołanie od decyzji administracyjnej (art. 52 §2 p.p.s.a.). Dodać należy, że samo wniesienie środka zaskarżenia nie wystarczy jednak do uwzględnienia skargi przez sąd administracyjny. Podstawę taką daje dopiero decyzja, która została wydana w postępowaniu odwoławczym²⁴. W doktrynie wskazuje się, że postępowanie sądowoadministracyjne nie powinno bowiem zastępować administracyjnej procedury odwoławczej. Tym samym nie może ono zostać uruchomione dopóty, dopóki nie zostaną wykorzystane dostępne administracyjnoprawne środki weryfikacji kwestionowanej przez stronę decyzji²⁵.

²¹ R. RYCHTER: „*Res iudicata*”..., s. 68–70.

²² A. MATAN, w: *Kodeks...*, Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN, s. 174–175.

²³ Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. [dalej: p.p.s.a.].

²⁴ M. JAGIELSKA, A. WIKTOROWSKA, P. WAJDA, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. R. HAUSER, M. WIERZBOWSKI. Warszawa 2015, s. 317.

²⁵ T. Woś, w: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. T. Woś. Warszawa 2016, s. 442.

4. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w świetle przepisów k.p.a. sprzed nowelizacji

Należy wskazać, że przepisy k.p.a. sprzed nowelizacji nie wiązały z oświadczeniem strony o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania skutku prawnego w postaci uzyskania przez decyzję administracyjną ani cechy ostateczności, ani prawomocności. Jak stwierdził bowiem NSA w wyroku z dnia 11 stycznia 2010 r., oświadczenie strony co do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania było prawnie bezskuteczne. Tym samym termin na wniesienie odwołania nie przestawał biec, a strona nie traciła prawa do złożenia odwołania²⁶. Ze względu na pełną rozporządzalność prawem do odwołania strona mogła bowiem w każdym czasie cofnąć takie oświadczenie. Wniesienie odwołania od decyzji możliwe było więc każdorazowo, aż do upływu terminu 14 dni od dnia jej doręczenia czy też ustnego ogłoszenia. Do końca tego okresu decyzja ta miała więc z mocy prawa charakter nieostateczny²⁷, a także nieprawomocny.

Należy wskazać, że wspomniane twierdzenia można było uznać za utrwalone w doktrynie postępowania administracyjnego. Jak twierdził W. Dawidowicz, zgodne zrzeczenie się przez wszystkie strony na piśmie wniesienia odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej nie mogło bowiem doprowadzić do sytuacji, w której niemożliwe byłoby dokonanie tej czynności przez jedną ze stron postępowania w ustawowo przewidzianym terminie. Oświadczenie o rezygnacji z prawa do odwołania wyrażało tym samym jedynie istniejący w danym momencie zamiar strony²⁸. Na uwagę zasługuje także pogląd B. Adamiak, która twierdziła, że pozostawienie stronie swobody cofnięcia czynności procesowej w postaci zrzeczenia się prawa do odwołania, przez późniejsze jego wniesienie w przewidzianym ustawowo terminie, uzasadnione było zarówno ze względu na ochronę indywidualnego, jak i społecznego interesu²⁹. W literaturze pojawiały się jednak również przeciwne poglądy. Jak pisał E. Iserzon, z wyraźnym zrzeczeniem się przez stronę prawa do odwołania od doręczonej decyzji administracyjnej należało wiązać skutek w postaci braku możliwości późniejszego wniesie-

²⁶ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09. Legalis nr 234814.

²⁷ Zob. B. ADAMIAK, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI. Warszawa 2016, s. 581–582; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK. Warszawa 2015, s. 891; R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 842.

²⁸ W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*. Warszawa 1962, s. 215–216.

²⁹ B. ADAMIAK: *Odwołanie...*, s. 136.

nia odwołania³⁰. Podstawę prawną przytoczonego poglądu stanowił nieobowiązujący już art. 113 §4 pkt 2 k.p.a.³¹ Zgodnie z tym przepisem, decyzja podlegała wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy wszystkie strony zgodnie zrzekły się na piśmie wniesienia odwołania. Trzeba jednakże stwierdzić, że regulacja ta nie stanowiła przesłanki uzyskania przez decyzję administracyjną ani atrybutu ostateczności, ani prawomocności. Umożliwiała bowiem jedynie przystąpienie do jej wcześniejszego wykonania³². Jak stwierdził natomiast NSA w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r., od ostateczności decyzji należy odróżnić właśnie jej wykonalność³³. Przepisy k.p.a. sprzed nowelizacji, jak i obecnie obowiązujące dopuszczają bowiem sytuacje, w których decyzja będzie mogła podlegać wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania³⁴. Jednakże zgodnie z zasadą bezwzględnej suspensywności tego środka zaskarżenia, strona, która dobrowolnie rozpoczęła wykonywanie nieostatecznej decyzji, powinna od tego odstąpić w momencie wniesienia odwołania przez inną stronę³⁵.

5. Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej po wejściu w życie nowelizacji k.p.a.

Należy wskazać, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej nie jest jednak całkowicie nową instytucją w pol-

³⁰ E. ISEKON, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*. Red. E. ISEKON, J. STAROŚCIAK. Warszawa 1970, s. 224.

³¹ Przepis art. 113 §4 k.p.a. uzyskał nowe brzmienie w dniu 1 września 1980 r., wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 1980, nr 4, poz. 8.

³² W. DAWIDOWICZ: *Ogólne postępowanie...*, s. 216.

³³ Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r., I OSK 542/05. Legalis nr 275738.

³⁴ Zgodnie z art. 108 w zw. z art. 130 §3 pkt 1 k.p.a., nieostateczna decyzja podlega wykonaniu, jeżeli został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Przepis art. 130 §3 pkt 2 k.p.a. stanowi natomiast, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu również z mocy ustawy. Jako przykład wskazać tu można na art. 23 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 333 ze zm.) oraz art. 14 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 886 ze zm.). Ponadto na podstawie art. 130 §4 k.p.a. decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania między innymi w przypadku, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron.

³⁵ J. BORKOWSKI, w: *Kodeks...*, Red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, s. 593.

skiej procedurze administracyjnej. Występowało bowiem zarówno w przepisach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (art. 87 ust. 3 pkt c)³⁶, jak i Kodeksu postępowania administracyjnego do dnia 1 września 1980 r. (art. 113 §4 pkt 2 k.p.a.). Obecnie instytucję tę można odnaleźć także w przepisach wielu europejskich regulacji, dotyczących postępowania administracyjnego. Podkreślić trzeba, że przepisy polskiej procedury administracyjnej stanowią w głównej mierze odzwierciedlenie założeń modelu rozwiniętej kodyfikacji procedury administracyjnej, którego źródeł poszukiwać można w regulacjach austriackiej procedury administracyjnej³⁷. W przeciwieństwie jednak do przepisów k.p.a. sprzed nowelizacji, austriacka ustawa z dnia 21 lipca 1925 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym w §63 ust. 4 stanowi, że odwołanie od decyzji administracyjnej jest niedopuszczalne, jeżeli strona wyraźnie zrzekła się odwołania po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji³⁸. Podobne rozwiązanie występuje również w §81 ust. 2 czeskiej ustawy z dnia 24 czerwca 2004 r. o postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z tym przepisem, prawo wniesienia odwołania nie przysługuje uczestnikowi, który po doręczeniu albo ogłoszeniu decyzji zrzekł się tego prawa pisemnie lub ustnie do protokołu³⁹. To samo dotyczy także słowackiej procedury administracyjnej. Zgodnie z §53 ustawy z dnia 29 czerwca 1967 r. o postępowaniu administracyjnym, odwołanie od decyzji nie przysługuje, jeśli strona zrzekła się tego prawa. Skuteczne złożenie takiego oświadczenie jest możliwe zarówno w formie pisemnej, jak i ustnie do protokołu⁴⁰.

Zgodnie natomiast z treścią nowego art. 127a §1 k.p.a., strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji⁴¹. Jednakże możliwe

³⁶ Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.

³⁷ Z. KMIĘCIAK: *Odwołanie...*, s. 50.

³⁸ Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 – AVG (BGBl. Nr. 51/1991). Zob. D. KIJOWSKI: *Austria. W: Postępowanie administracyjne w Europie*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2010, s. 67; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 891.

³⁹ Zákon ze dne 24. června 2004 správní řád (Zákon č. 500/2004 Sb.). Zob. A. SKÓRA: *Czechy. W: Postępowanie...*, Red. Z. KMIĘCIAK, s. 97; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 891.

⁴⁰ Zákon z 29. júna 1967 o správnom konaní (správny poriadok) (Zákon č. 71/1967 Zb.). Zob. W. CHRÓŚCIELEWSKI: *Słowacja. W: Postępowanie...*, Red. Z. KMIĘCIAK, s. 360; A. GOŁĘBA, w: *Kodeks...*, Red. H. KNYSIAK-MOLCZYK, s. 891.

⁴¹ W związku z tym, że uprawnienie do wniesienia odwołania zakwalifikować można jako publiczne prawo podmiotowe, w czasie prac legislacyjnych nad nowelizacją pojawiały się wątpliwości, czy możliwy i skuteczny będzie w tym zakresie jakikolwiek akt zrzeczenia. Zob. *opinia Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 2 sierpnia 2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 4 lipca 2016 r.)*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363097/12363100/dokument244873.pdf> [Data dostępu: 2.04.2017 r.].

jest to dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania. Za bezskuteczne uznać należy zrzeczenie się powyższego uprawnienia przed dniem doręczenia lub ustnego ogłoszenia decyzji. Wskazać trzeba, że w znolizowanych przepisach k.p.a. nie uregulowano wprost formy, w jakiej dopuszczalne jest dokonanie rezygnacji z prawa do wniesienia odwołania. Zgodnie jednak z treścią nowego art. 127a §2 k.p.a., dla skuteczności tego oświadczenia konieczne będzie jego doręczenie organowi, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Należy tym samym stwierdzić, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji będzie wywoływać skutki prawne tylko wtedy, gdy dotrze do tego organu na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jedynie z takimi formami związane jest bowiem pojęcie doręczenia⁴². Za niedopuszczalne uznać należy tym samym złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji w postaci ustnego zgłoszenia do protokołu. Przy doręczaniu tego oświadczenia odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 57 §5 k.p.a.⁴³

Wydaje się, że legitymacja do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania przysługuje nie tylko stronie, która brała udział w postępowaniu zakończonym decyzją, ale również osobie, która wprowadzie w nim nie uczestniczyła, ale może zostać uznana za stronę w rozumieniu przepisów art. 28 k.p.a.⁴⁴ Wskazać należy, że uprawnienie do dysponowania prawem do odwołania od decyzji przysługuje również organizacji społecznej, prokuratorowi oraz Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jeśli podmioty te brały udział w postępowaniu toczącym się przed organem pierwszoinstancyjnym⁴⁵. Jedynie więc pod tym warunkiem przysługiwać im będzie legitymacja do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej.

Stwierdzić należy, że na mocy art. 127a §2 k.p.a. z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania decyzja stawać będzie się nie tylko ostateczna, ale również prawomocna⁴⁶. Jeśli w postępowaniu administracyjnym brało

W doktrynie wskazuje się jednak, że od zasady niedopuszczalności zrzeczenia się publicznych praw podmiotowych mogą istnieć pewne wyjątki. Zob. Z. DUNIEWSKA: *Publiczne prawo podmiotowe. W: Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Red. M. STAHL. Warszawa 2013, s. 82.

⁴² Por. art. 46, 109 §1 i 125 §1 k.p.a.

⁴³ Jednak ze względu na relatywnie krótki termin na wniesienie odwołania przepis ten znajdzie praktyczne zastosowanie prawdopodobnie tylko w przypadku wysłania oświadczenia w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej.

⁴⁴ Por. wyrok NSA w Krakowie z dnia 4 lutego 1993 r., SA/Kr 558/92. Legalis nr 37647.

⁴⁵ Por. Z. KMIĘCIAK: *Odwołanie...*, s. 65–66.

⁴⁶ Należy stwierdzić, że przepis ten w zakresie, w jakim stanowi, że decyzja w wyniku doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania uzyska-

udział kilka stron, to wskazane skutki prawne nastąpią dopiero po doręczeniu oświadczenia przez ostatnią z nich. Ponadto zgodnie z treścią znowelizowanego art. 130 §4 k.p.a., powyższe zdarzenie stanowić będzie również przesłankę umożliwiającą natychmiastowe wykonanie decyzji. W związku z tym należy stwierdzić, że skuteczne doręczenie organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji będzie miało niewątpliwie ogromny wpływ na procesową sytuację strony w postępowaniu administracyjnym. Z tym dniem wygaśnie bowiem nie tylko jej uprawnienie do zweryfikowania decyzji w ramach administracyjnej procedury odwoławczej, ale również przeprowadzenia w tym zakresie sądowno-administracyjnej kontroli. Natomiast ze względu na wywoływane przez to oświadczenie skutki prawne należy przyjąć, że strona nie może już od niego w żaden sposób odstąpić⁴⁷. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że zrzeczenie się przez stronę prawa do wniesienia odwołania nie uniemożliwi w przypadkach przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego lub przepisach ustaw szczególnych wznowienia postępowania czy też uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej⁴⁸.

Omawiając instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej, nie można pominąć nowych obowiązków natury informacyjnej, które nałożone zostały na organy administracji publicznej. Zgodnie ze znowelizowanym art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., jednym z obowiązkowych elementów decyzji administracyjnej stało się bowiem pouczenie o prawie do zrzeczenia się odwołania oraz o jego skutkach⁴⁹. Istotną gwa-

że cechą prawomocności, stanowi przykład ustawowego *superfluum*. Zgodnie bowiem z art. 52 §1 p.p.s.a., skargę do sądu administracyjnego można wnieść dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W przypadku zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania przyjąć można natomiast, że strona dobrowolnie rezygnuje z przysługującego jej środka zaskarżenia w ramach administracyjnej procedury odwoławczej. Dodać trzeba również, że art. 16 §3 k.p.a. stanowi wyraźnie, że decyzje, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne.

⁴⁷ Zob. Z. KMIĘCIAK: *Propozycje zmian przepisów k.p.a. o odwołaniach*. W: *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*. Red. Ł. DZIAMSKI. Warszawa 2014, s. 88; IDEM: *Postępowanie odwoławcze (art. 15 i art. 127–144)*. W: *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*. Red. Z. KMIĘCIAK. Warszawa 2017, http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=446&mod=m/11/pliki_edit.php [Data dostępu: 31.03.2017 r.], s. 149.

⁴⁸ Natomiast gdyby organowi doręczono sfałszowane oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, to wydaje się, że na podstawie art. 58 k.p.a. możliwe byłoby przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

⁴⁹ W zakresie pouczenia o skutkach zrzeczenia się odwołania strona powinna uzyskać informację nie tylko o braku możliwości późniejszego wniesienia odwołania, ale również o niedopuszczalności zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Samo wskazanie przez organ na uzyskanie w tym wypadku przez decyzję cechy ostateczności

rancję procesową dla strony stanowi przy tym znowelizowany art. 112 k.p.a. Zgodnie z jego treścią, błędne pouczenie co do skutków zrzeczenia się odwołania nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. W doktrynie wskazuje się natomiast, że brak lub wadliwość pouczenia, które zamieszczone zostało w decyzji, nie wpływa w żaden sposób na jej ważność⁵⁰. Błędne pouczenie pociąga jednak za sobą istotne skutki prawne, które uzależnione są od charakteru konkretnej wady⁵¹. W przypadku zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji pojawia się tym samym pytanie, czy błędne pouczenie pozwoli stronie na skuteczne uchylenie się od skutków prawnych takiej czynności procesowej. Wydaje się jednak, że uniknięcie negatywnych konsekwencji błędnego pouczenia w tym zakresie będzie możliwe jedynie w przypadku zastosowania środków przewidzianych w procedurze administracyjnej, np. wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Zgodne jest to bowiem z istotą gwarancji, która wynika z treści art. 112 k.p.a.⁵² Należy jednak stwierdzić, że dopiero przyszła praktyka orzecznicza pokaże ostatecznie, czy błędne pouczenie umożliwi stronie skuteczne uchylenie się od skutków prawnych doręczonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.

6. Podsumowanie

Instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej niewątpliwie zakwalifikować można jako ograniczenie prawa strony do zaskarżenia rozstrzygnięcia o charakterze pierwszoinstancyjnym. Wydaje się jednak, że ograniczenie to jest zgodne nie tylko z przepisami Konstytucji RP, ale również standardami wyznaczonymi przez prawo międzynarodowe. Postępowanie administracyjne nie zostanie bowiem sprowadzone do modelu jednoinstancyjnego, a tym samym niezadowolonej z decyzji stronie w dalszym ciągu będzie przysługiwać prawo do wniesienia odwołania. Jeśli jednak konkretne rozstrzygnięcie w danej sprawie będzie

i prawomocności może być bowiem niezrozumiałe dla przeciętnego obywatela. Por. *opinia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 lutego 2017 r. w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7A5D280DE12E6B25C12580C0003763DC/%24File/1183-002.pdf> [Data dostępu: 31.03.2017 r.].

⁵⁰ C. MARTYSZ, w: *Kodeks postępowania administracyjnego*. T. 2. Red. G. ŁASZCZYCA, C. MARTYSZ, A. MATAN. Warszawa 2010, s. 107.

⁵¹ R. KĘDZIORA: *Kodeks postępowania...*, s. 780.

⁵² Por. postanowienie NSA z dnia 14 września 2012 r., I OSK 1987/12. *Legalis* nr 1109157.

dla strony korzystne, to zrzeczenie się przez nią prawa do wniesienia odwołania zapewne przyczyni się ekonomicznie procesowej, z uwagi na przyspieszenie uzyskania przez decyzję przymiotów ostateczności i prawomocności. Dotyczy to w szczególności takich postępowań, w których będzie uczestniczyło więcej stron nieposiadających sprzecznych z sobą interesów. Doręczenie przez ostatnią z nich organowi, który wydał decyzję, oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania umożliwi bowiem skuteczne wykonanie decyzji przed upływem ustawowego terminu na wniesienie tego środka zaskarżenia. Ponieważ z tą chwilą wywołane zostaną skutki prawne w postaci uzyskania przez decyzję atrybutów ostateczności i prawomocności, strona, która rozpoczęła wykonywanie danej decyzji, uniknie ryzyka, że będzie musiała od tego następnie odstąpić. Pozostałe strony nie będą mogły bowiem wnieść już odwołań od decyzji, ani zaskarżyć jej do sądu administracyjnego.

Organy administracji publicznej powinny jednak czuwać nad zapewnieniem każdej ze stron postępowania odpowiednich gwarancji procesowych. Pilnować muszą, aby oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji były im doręczane dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie tego środka zaskarżenia, przez wszystkie legitymowane do tego podmioty, w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Jednak najistotniejszy warunek prawidłowego funkcjonowania instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania stanowić będzie właściwa praktyka w zakresie pouczenia stron o wszelkich skutkach rezygnacji z tego uprawnienia. Za niedopuszczalną uznać należy bowiem sytuację, w której organ administracji publicznej, przez udzielenie błędnej informacji w tym zakresie, pozbawi stronę nie tylko możliwości wniesienia odwołania, ale również zaskarżenia decyzji w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Piotr Boczkowski

The waiver of the right to make appeal
against an administrative decision

Summary

The institution of waiver of the right to make appeal against an administrative decision was transposed into Polish administrative procedure together with coming into force the Act amending the Administrative Proceedings Code and some other laws of 7 April 2017. It should be pointed out that this institution is supposed to serve procedural efficiency by appropriately shortening the duration of the proceedings. As a result of waiver of the right to make appeal the decision will become not only final, but also valid. A decision will be immediately exercisable too.