

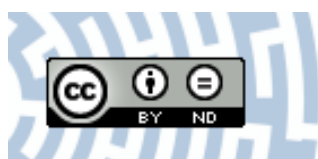


**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., Sygn. Akt: II SA/OL 973/17 (Art. 127A K.P.A.)

Author: Kamil Majewski

Citation style: Majewski Kamil. (2018). Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., Sygn. Akt: II SA/OL 973/17 (Art. 127A K.P.A.). "Roczniki Administracji i Prawa" (nr XVIII(2) (2018), s. 315-325), doi 10.5604/01.3001.0013.1799



Uznanie autorstwa - Bez utworów zależnych Polska - Ta licencja zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu zarówno w celach komercyjnych i niekomercyjnych, pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Glosa

Gloss

Data wpływu/Received: **25.07.2018**

Data recenzji/Accepted: **5.10.2018**

Data publikacji/Published: **30.12.2018**

Źródła finansowania publikacji: **środki własne Autora**

DOI: 10.5604/01.3001.0013.1799

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Kamil Majewski*

**GŁOSA DO WYROKU WOJEWÓDZKIEGO SĄDU
ADMINISTRACYJNEGO W OLSZTYNIE Z DNIA
14 GRUDNIA 2017 R., SYGN. AKT: II SA/OL 973/17
(ART. 127A K.P.A.)**

Teza: *Ustawodawca w art. 127a § 1 k.p.a. posłużył się terminem „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania”, co oznacza, że jedynie w momencie biegu terminu do wniesienia odwołania strona uprawniona może zrzec się swojego prawa do wniesienia odwołania. Stosownie do treści art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji stronie służy odwołanie tylko do jednej instancji, zaś z brzmienia art. 129 §*

* mgr prawa; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach; doktorant w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; ekspert ds. zgodności Biura Zgodności Banku Ochrony Środowiska S.A.

1 k.p.a. wynika, że odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Zatem reasumując z przytoczonych powyżej uregulowań wynika, że bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się od dnia doręczenia decyzji stronie (art. 129 § 1 k.p.a.), a gdy była ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie, przy czym stosownie do treści art. 14 § 2 k.p.a. treść oraz istotne motywy takiego rozstrzygnięcia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

I. W glosowanym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie (WSA Olsztyn) po rozpoznaniu w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi na postanowienie Wojewódzkiego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności (Wojewódzki Zespół) w przedmiocie niedopuszczalności odwołania od orzeczenia o stopniu niepełnosprawności uchylił zaskarżone postanowienie.

Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności (Powiatowy Zespół) orzekł wobec Skarżącej (strona w postępowaniu administracyjnym) umiarkowany stopień niepełnosprawności, wskazując jednocześnie, że niepełnosprawność istnieje od 14-go roku życia. Orzeczenie Powiatowego Zespołu zostało nadane u operatora pocztowego w dniu 21 sierpnia 2017 r. i odebrane przez adresata (strona postępowania, później Skarżąca) w dniu 28 sierpnia 2017 r.

Skarżąca złożyła odwołanie od orzeczenia Powiatowego Zespołu do Wojewódzkiego Zespołu, wnosząc z tymże odwołaniu o dokonanie zmian w części otrzymanego orzeczenia.

Wojewódzki Zespół w drodze postanowienia stwierdził niedopuszczalność odwołania od orzeczenia o stopniu niepełnosprawności wydanego przez Powiatowy Zespół, wskazując w uzasadnieniu, że zainteresowana została pouczona o możliwości złożenia odwołania oraz o możliwości zrzeczenia się prawa do odwołania i w związku z doręczeniem organowi w dniu 21 sierpnia 2017 r. oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania, orzeczenie wydane przez Powiatowy Zespół stało się ostateczne i prawomocne. W postanowieniu Wojewódzki Zespół wskazał, że z art. 127a § 1 i 2 k.p.a. wynika, że w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Wojewódzki Zespół jako organ odwoławczy po zapoznaniu się z aktami sprawy stwierdził, że Skarżąca (strona postępowania administracyjnego) została prawidłowo pouczona o możliwości wniesienia odwołania oraz możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, z którego to prawa skorzystała, co odniosło taki skutek, że decyzja Powiatowego Zespołu (organu I instancji) stała się ostateczna i prawomocna, a Skarżąca nabyła prawa

wynikające z jej treści. To z kolei stanowi w ocenie Wojewódzkiego Zespołu o niedopuszczalności odwołania, jako że brak jest możliwości jego rozpoznania. Od postanowienia Wojewódzkiego Zespołu Skarżąca wniosła do WSA w Olsztynie skargę, wskazując, że stanowisko w nim wyrażone jest nieuzasadnione oraz zaprzeczając okoliczności, że została pouczone o możliwości skorzystania z prawa do odwołania oraz z prawa do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania, gdyż została o tym poinformowana dopiero w dniu 28 sierpnia 2017 r., gdy otrzymała orzeczenie o niepełnosprawności. Skarżąca zarzuciła tym samym Wojewódzkiemu Zespołowi, że w uzasadnieniu postanowienia wskazał, iż w dniu 21 sierpnia 2017 r. złożyła oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.

II. Sprawa zakończona niniejszym wyrokiem dotyczy przede wszystkim stosowania art. 127a k.p.a.¹ wprowadzonego z dniem 1 czerwca 2017 r.² do obrotu prawnego. Przepis ten wprowadza nieznaną wcześniej administracyjnym przepisom proceduralnym instytucję zrzeczenia się prawa do odwołania³. Składa się on z dwóch elementów. Po pierwsze, przyznaje stronie postępowania administracyjnego możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję, przy czym ogranicza to uprawnienie w zakresie czasowym, wskazując, że może to nastąpić jedynie „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania” (art. 127a § 1 k.p.a.). Po drugie, przewiduje daleko idące skutki doręczenia właściwemu organowi administracji publicznej wyrazu woli strony skorzystania z tego uprawnienia, jako że przypisuje temu doręczeniu „moc sprawczą” czynienia wydanej w I instancji decyzji administracyjnej zarówno ostateczną, jak i prawomocną⁴. W literaturze przedmiotu rozwiązanie przyjęte w art. 127a k.p.a. zostało poddane zdecydowanej krytyce. Zdaniem J. Zimmermanna należy przyjąć, że strona ma możliwość skorzystać z prawa podmiotowego w postaci wniesienia odwołania, pomimo uprzednio złożonego oświadczenia i tym samym można mówić o bezskuteczności zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, która powinna oznaczać, że wydana decyzja nie staje się ani ostateczna, ani prawomocna w razie zrzeczenia się⁵. P. Przybysz podnosi z kolei, że strona postępowania, która skorzysta z uprawnienia przewidzianego w art. 127a § 1 k.p.a., wobec zapisu

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257).

² Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935); dalej jako nowela k.p.a.

³ Por. K. Majewski, *General principles of code of administrative procedure after amendment of 2017*, “Annals of the Administration and Law” 2017, Issue 1, s. 165-182.

⁴ W zakresie ostateczności decyzji i jej relacji z prawomocnością por. K. Majewski [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), *Studia administracyjne i cywilne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Sosnowiec 2016, s. 168-174.

⁵ Por. J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, teza nr 3, LEX nr 324013/3.

§ 2 tego przepisu (uzyskanie przymiotu prawomocności), zrzeka się jednocześnie prawa do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁶.

III. Wbrew pozorom, regulacja art. 127a k.p.a. dotyczy szeregu innych regulacji k.p.a. W pierwszej kolejności wskazać należy treść przepisu art. 127 k.p.a., który normuje kwestię odwołań w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z § 1 tego przepisu od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji, co oznacza, że warunkiem skorzystania z tego środka prawnego jest istnienie w obrocie prawnym nieostatecznej decyzji administracyjnej⁷. Natomiast § 3 art. 127 k.p.a. dotyczy substytutu odwołania w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Cel wprowadzenia obu instytucji jest tożsamy i sprowadza się do dwukrotnego rozpatrzenia tej samej sprawy administracyjnej⁸ (tożsamość podmiotowa i przedmiotowa). Nie należy ich jednak traktować zamiennie. Po pierwsze, przepis art. 127 k.p.a. jednoznacznie wskazuje przypadki, w których mają zastosowanie oba tryby. I po drugie, pomimo tego samego celu obie instytucje mają odmienne cechy, w tym przede wszystkim dewolutywność⁹, którą można przypisać wyłącznie odwołaniom¹⁰, jako że postępowanie zainicjowane wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy jest prowadzone przez ten sam organ, który wydał decyzję w I instancji, przy czym w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 127 § 3 k.p.a. (z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) ma zastosowanie instytucja wyłączenia pracownika przewidziana w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.¹¹, zgodnie z którą pracownik, rozpatrując ponownie sprawę z upoważnienia organu, podlega wyłączeniu wówczas, gdy brał on udział w pierwszej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji¹². Wskazać również należy, że art. 127 § 3 k.p.a. powinien być traktowany jako wyjątek od ogólnej zasady wyrażonej w § 1 tego przepisu. Przyjęte rozwiązanie jest bowiem pewnego rodzaju kompromisem, gdyż z jednej strony stwarza możliwość ponownego rozpoznania sprawy (jak w przypadku odwołania), a z drugiej rozwiązuje problem braku organów wyższego stopnia wobec pewnej kategorii

⁶ Por. P. Przybysz, *Komentarz do art. 127(a) Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX nr 10597.

⁷ Por. wyrok WSA Łódź z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt: II SA/Łd 457/17, LEX nr 2338295.

⁸ Por. wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt: II OSK 1267/15, LEX nr 2271251.

⁹ Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.) każda sprawa administracyjna podlega dwukrotnemu merytorycznemu rozstrzygnięciu, przez dwa różne organy administracji publicznej. A zatem skuteczne wniesienie odwołania przenosi na organ odwoławczy kompetencję do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej, w tym do przeprowadzenia samodzielnych ustaleń faktycznych i dokonania na ich podstawie ponownej oceny. Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt: IV SA/Po 981/17, LEX nr 2408453 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt: II SA/Po 493/17, LEX nr 2387311.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt: I SA/Ke 106/17, LEX nr 2267235.

¹¹ Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 października 2017 r. sygn. akt: I SA/Bd 807/17, LEX nr 2411890.

¹² Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt: III SA/Wr 1128/15, LEX nr 2462725; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt: I SA/Gl 765/17, LEX nr 2408043; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 770/17, LEX nr 2403847.

organów wydających decyzje w I instancji¹³ (np. minister, samorządowe kolegium odwoławcze, Komisja Nadzoru Finansowego). Z kolei zastosowanie instytucji wyłączenia pracownika w postępowaniach z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy pełni funkcję gwarancyjną bezstronności¹⁴, wynikającą z zasady dwuinstancyjności, o której mowa w art. 15 k.p.a.¹⁵

Postępowanie odwoławcze zarówno zainicjowane wniesieniem odwołania, jak i złożeniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oparte jest na zasadzie skargowości¹⁶ (brak charakteru inkwizycyjnego), a zatem nie może być wszczęte z urzędu¹⁷. Skuteczne wszczęcie postępowania odwoławczego wymaga podjęcia określonych czynności (wniesienia odwołania lub złożenia wniosku) przez uprawniony podmiot (strona postępowania administracyjnego)¹⁸. Natomiast konsekwencją procedowania z urzędu jest stworzenie podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 k.p.a., jako że rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji w trybie postępowania odwoławczego bez inicjatywy tego podmiotu dotknięte jest wadą kwalifikowaną w postaci rażącego naruszenia prawa. Zarówno odwołanie, jak i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy może zostać wniesiony przez stronę osobiście w siedzibie organu, za pośrednictwem operatora pocztowego lub innych alternatywnych możliwości określonych w przepisach k.p.a.¹⁹ Wszystkie spośród wymienionych sposobów będą skuteczne, o ile zostaną dokonane w przypisanym prawem terminie i w sposób przezeń przewidziany.

Biorąc pod uwagę wskazany powyżej cel wprowadzenia obu instytucji oraz regulację art. 127 § 3 *in fine* k.p.a. (odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących odwołań od decyzji wobec wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy), wskazać należy, że przepis art. 127a k.p.a. dotyczy zarówno tych przypadków, w których środkiem prawnym przysługującym stronie postępowania jest odwołanie, jak i tych, w których właściwym środkiem jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, bez względu na to, czy podstawą jego zastosowania jest art. 127 § 3 k.p.a., czy też przepisy szczególne. Nie determinuje zmiany tego poglądu okoliczność, że jego literalne brzmienie („w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania”) odnosi się jedynie do jednej z tych form.

IV. Przepisem mającym znaczenie z punktu widzenia poruszanej problematyki (możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania) jest także art. 129 § 2 k.p.a., który wyznacza początek biegu terminu, wskazując, że odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona

¹³ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt: I SA/Gl 1029/17, LEX nr 2435435; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2017 r., sygn. akt: I SA/Gl 1043/17, LEX nr 2425328.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt: I SA/Ke 490/17, LEX nr 2388345.

¹⁵ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt: I SA/Gl 1029/17, LEX nr 2435435.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 maja 2017 r., sygn. akt: III SA/Łd 233/17, LEX nr 2296959.

¹⁷ Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Sz 1234/17, LEX nr 2432741.

¹⁸ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt: IV SA/Gl 794/17, LEX nr 2442798.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Rz 1307/16, LEX nr 2240686.

ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie. Nie ulega wątpliwości, że wskazany w art. 129 § 2 k.p.a. termin ma charakter ustawowy, jego uchybienie stanowi o bezskuteczności czynności procesowej²⁰, a jego przywrócenie nie jest dopuszczalne z urzędu²¹. Upływ tego terminu skutkuje uzyskaniem przez decyzję przymiotu ostateczności²².

V. Wobec omówionej powyżej treści art. 129 § 2 k.p.a. przepisami istotnymi z punktu widzenia regulacji art. 127a k.p.a. jest również art. 109 i art. 110 k.p.a. jako przepisy, które wprowadzają odpowiednio: obowiązek doręczenia decyzji stronie oraz moment wejścia decyzji do obrotu prawnego.

Art. 109 § 1 k.p.a. wprowadza obowiązek doręczenia decyzji stronie postępowania w jednym z dwóch trybów, tj. formie pisemnej (tradycyjnej) lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W § 2 tego przepisu wskazano z kolei wyjątki od tej zasady. W judykaturze podkreśla się, że jedynie doręczenie oryginału decyzji może zostać uznane za realizację dyspozycji art. 109 § 1 k.p.a.²³ Jest to o tyle istotne, że doręczenie kopii decyzji ma jedynie walor informacyjny²⁴ i nie wywiera skutku prawnego – „nie ma podstaw do uznania, że w aktach sprawy można pozostawić oryginał wydanej decyzji, a stronie doręczyć li tylko wypis lub odpis decyzji”²⁵. Istotą ustanowienia obowiązku doręczenia decyzji stronie jest zapewnienie jej możliwości zapoznania się z treścią decyzji²⁶ (wynikającym z niej uprawnieniem lub obowiązkiem) i w konsekwencji tego – możliwość dobrowolnego jej wykonania lub skorzystania ze środków zaskarżenia (odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy). Inaczej mówiąc, instytucja doręczenia decyzji wyrażona w art. 109 § 1 k.p.a. stanowi „uzewnętrznienie woli organu administracji publicznej poprzez zakomunikowanie jej stronie w trybie prawnym”²⁷. Wskazać jednak w tym miejscu należy, że chodzi wyłącznie o stworzenie stronie postępowania możliwości, jako że zgodnie z konstrukcją przyjętą w art. 109 § 1 i art. 110 k.p.a. skutki materialne i procesowe decyzji wywołuje fakt jej skutecznego doręczenia, a nie zapoznania się przez adresata z treścią tego rozstrzygnięcia²⁸.

²⁰ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Po 876/17, LEX nr 2434134.

²¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 15 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Gl 875/17, LEX nr 2416047.

²² Ibidem.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt: II OSK 2321/11, LEX nr 1334812; wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II GSK 987/14, LEX nr 1467684; wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt: I OSK 966/15, LEX nr 2168129; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt: II SA/Wr 219/11, LEX nr 994063; wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 691/11, LEX nr 1156090; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 1755/16, LEX nr 2342927.

²⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 834/15, LEX nr 1939334.

²⁵ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 1033/16, LEX nr 2239184.

²⁶ Por. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt: I OSK 1333/11, LEX nr 1120589.

²⁷ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 października 2011 r., sygn. akt: II SA/Rz 375/11, LEX nr 1153197; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt: V SA/Wa 1227/11, LEX nr 1133073.

²⁸ Por. postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt: I OZ 599/11, LEX nr 1068612.

Natomiast wspomniany art. 110 k.p.a. wprowadza zasadę związania organu administracji publicznej wydanym przez siebie rozstrzygnięciem, z której wynika po pierwsze, że wraz z doręczeniem decyzja nie może być zmieniona lub uchylona w inny sposób niż przewidziany w k.p.a. (brak możliwości dobrowolnej zmiany decyzji przez organ) i po drugie, że organ nie może się uchylić od tego związania (jej treścią)²⁹, w tym także od skutków doręczenia³⁰. Z treści art. 110 § 1 k.p.a. płynie jednoznaczny wniosek, że powyżej wskazana zasada nie odnosi się do innych organów administracji publicznej poza tym, który wydał decyzję³¹. Istotą tej instytucji procesowej, podobnie jak w przypadku art. 109 k.p.a., jest także umożliwienie adresatowi zapoznanie się z treścią kierowanego do niego rozstrzygnięcia³². Związanie organu administracji publicznej wydaną decyzją powstaje z chwilą doręczenia lub ogłoszenia decyzji stronie (art. 110 § 1 k.p.a.) i trwa do czasu jej uchylecia lub zmiany w sposób przewidziany w k.p.a.³³ Tym samym podkreślenia wymaga zajmowane w literaturze stanowisko, że decyzja administracyjna nie wywołuje skutków prawnych w okresie od jej wydania do doręczenia stronie postępowania, jako że jej wejście do obrotu prawnego następuje wraz z jej skutecznym doręczeniem³⁴. Zdaniem NSA zasada związania dotyczy zarówno decyzji doręczonych prawidłowo, jak i wadliwie. Nawet te ostatnie wchodzą do obrotu i wywołują skutki prawne, wobec czego mogą być również zaskarżane³⁵, w tym także w przypadku pominięcia ustawowego pełnomocnika i dokonania doręczenia stronie postępowania, która tego pełnomocnika ustanowiła³⁶. Pogląd ten jednak nie znajduje oparcia w prze-

²⁹ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt: I SA/Gd 1239/16, LEX nr 2172889.

³⁰ Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt: II GSK 1547/17, LEX nr 2412628.

³¹ Tak też judykatura; por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. akt: II SA/Kr 1033/16, LEX nr 2329864.

³² Por. K. Majewski, A. Kościesza, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r.*, sygn. akt: II OSK 1417/09, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, z. 2, s. 441.

³³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 stycznia 2018 r., sygn. akt: VI SA/Wa 2054/17, LEX nr 2458608.

³⁴ Por. G. Łaszczycza, A. Matan, C. Martysz, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003 i podana tam literatura oraz K. Majewski, A. Kościesza, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r.*, sygn. akt: II OSK 1417/09, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, z. 2, s. 441 oraz podana tam literatura, w tym w szczególności pogląd C. Martysza i G. Łaszczyczy wyrażony w G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010, s. 100 oraz G. Łaszczycza, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX nr 120377.

³⁵ Por. wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt: II FSK 1015/15, LEX nr 2373711.

³⁶ Por. wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., sygn. akt: I OSK 172/16, LEX nr 2299903. Z treści przywołanego orzeczenia wynika, że w przedmiotowej sprawie poprawnej wykładni art. 40 § 2 k.p.a. dokonał organ odwoławczy (Minister Spraw Wewnętrznych) wskazując, że w rozpoznawanej sprawie w związku z naruszeniem art. 40 § 2 k.p.a., rozkaz personalny wszedł do obrotu prawnego z dniem doręczenia rozkazu pełnomocnikowi i dopiero od tej daty liczy się czternastodniowy termin do wniesienia odwołania. Takie stanowisko organu administracji publicznej nie zyskało aprobaty sądu administracyjnego. WSA podzielił prezentowane w orzecznictwie stanowisko, że doręczenie decyzji (rozkazu personalnego) organu pierwszej instancji bezpośrednio stronie, z pominięciem jej pełnomocnika, nie może być utożsamiane z brakiem doręczenia. Zdaniem WSA w przypadku, gdy decyzja (rozkaz personalny) zostaną doręczone nieprawidłowo – z naruszeniem art. 40 § 2 k.p.a., nie można twierdzić, że nie weszły one do obrotu prawnego. Taka decyzja (rozkaz personalny) weszły do obrotu prawnego i mogą być zaskarżone

pisach k.p.a. Co prawda przepisy k.p.a. nie znają pojęcia doręczenia albo ogłoszenia decyzji jedynie w celach informacyjnych, niewywołującego skutków prawnych, innych niż określone w art. 110 k.p.a.³⁷, niemniej jednak przepisy k.p.a. przewidują przypadki, w których doręczenie nie wywołuje skutków prawnych. Przykładem takiej regulacji jest art. 40 § 2 k.p.a., który modyfikuje ogólne zasady doręczeń, wskazując, że w przypadku gdy strona ustanowiła pełnomocnika pisma doręcza się pełnomocnikowi. Doręczenie pisma stronie we wskazanym powyżej przypadku ma jedynie charakter informacyjny³⁸. Przepis ten bowiem przypisuje skutek prawny doręczeniu pisma/decyzji/postanowienia ustanowionemu pełnomocnikowi. Oczywiście nie oznacza to, że strona jest pozbawiona możliwości podejmowania czynności w sprawie. Istotą regulacji art. 40 § 2 k.p.a. jest stworzenie możliwości ochrony interesów strony postępowania przed skutkami nieznanomości prawa³⁹, a nie pozbawienie jej swobody w znaczeniu procesowym. Tym samym zgodzić się należy z przeciwnym wobec przedstawionego powyżej stanowiskiem judykatury, wedle którego skutek prawny (np. w postaci rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia środków prawnych) w przypadku, gdy strona działa przez pełnomocnika (skutecznie ustanowionego w rozumieniu przepisów k.p.a.), następuje z chwilą doręczenia pisma/rozstrzygnięcia pełnomocnikowi zarówno wtedy, gdy wcześniej, jak i później zostało doręczone stronie postępowania⁴⁰. Natomiast doręczenie rozstrzygnięcia stronie w takim przypadku nie ma żadnego znaczenia procesowego, czyli – jak już wspomniano powyżej – ma charakter jedynie informacyjny dla niej⁴¹.

VI. Podsumowując, wskazać należy, że złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w obecnym stanie prawnym (w tym przede wszystkim w związku z treścią art. 109, 110, 127, 127a i 129 k.p.a.) może nastąpić jedynie w okresie pomiędzy skutecznym doręczeniem decyzji administracyjnej a dniem, w którym upły-

(o ile podlegają zaskarżeniu). Decyzja (rozkaz personalny) rozpoczyna swój byt prawny z chwilą ogłoszenia lub doręczenia stronie postępowania i z tym momentem wiąże organ, który go wydał. Wynika to wprost z art. 110 k.p.a. W niniejszej sprawie NSA następnie stwierdził, że „na gruncie przepisów k.p.a. nie można przyjąć, że decyzja (rozkaz personalny) organu pierwszej instancji doręczone stronie z pominięciem ustanowionego pełnomocnika nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a w szczególności, iż tak doręczona decyzja (rozkaz personalny) nie wchodzi do obrotu prawnego. Koncepcja »wejścia decyzji (rozkażu personalnego) do obrotu prawnego« nie jest związana z prawidłowym, tj. zgodnym z przepisami prawa doręczeniem decyzji (rozkażu personalnego), lecz z dokonaniem czynności doręczenia polegającej na uwewnętrznieniu woli organu wobec podmiotu usytuowanego poza organem administracji i to niekoniecznie nawet wobec jej adresata”. NSA prezentował również odmienne stanowisko, wskazując, że ustawowy termin do wniesienia skargi (odpowiednio odwołania) rozpoczyna swój bieg dopiero od dnia doręczenia rozstrzygnięcia pełnomocnikowi, nawet jeżeli zostało wcześniej doręczone stronie – por. postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2014 r., sygn. akt: II GSK 1795/14, LEX nr 1502213.

³⁷ Por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt: II GSK 1479/15, LEX nr 2316631.

³⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt: I SA/Wa 2223/10, LEX nr 1137349.

³⁹ K. Majewski, A. Kościeszka, *Instytucja doręczenia pism pełnomocnikowi a ochrona praw strony postępowania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, zeszyt specjalny, s. 242 i przywołane tam orzecznictwo.

⁴⁰ Por. postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2014 r., sygn. akt: II GSK 1795/14, LEX nr 1502213 oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt: II SA/Gl 181/13, LEX nr 1345065.

⁴¹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt: I SA/Wa 2223/10, LEX nr 1137349.

wa termin do jego wniesienia, czyli co do zasady po upływie 14 dni⁴². W sprawie będącej przedmiotem głosowanego orzeczenia aby można było mówić o skuteczności złożenia tego oświadczenia. mogło to nastąpić w okresie od dnia 28 sierpnia 2017 r. (doręczenie decyzji stronie postępowania⁴³) do końca dnia 11 września 2017 r. (ostatni dzień – upływ terminu do wniesienia odwołania). A zatem w świetle treści art. 127a § 1 k.p.a. należy uznać, że złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w dniu 21 sierpnia 2017 r. nie wywołuje skutku prawnego określonego w art. 127a § 2 k.p.a. Bez znaczenia dla sprawy pozostaje okoliczność nadania przesyłki z decyzją w dniu 21 sierpnia 2017 r., ponieważ skutek prawny przepisy k.p.a. wiążą z doręczeniem decyzji, a nie jej nadaniem u operatora pocztowego. Tym samym odwołanie od decyzji, wbrew stanowisku organu administracji publicznej, było dopuszczalne. Wskazać również należy, że wobec nadania przesyłki przekazującej odwołanie przez Skarżącą (na tamtym etapie sprawy – stronę postępowania) w dniu 11 września 2017 r. został również dochowany termin do jego wniesienia, czyli powinno ono zostać przez organ odwoławczy rozpatrzone. Tym samym w głosowanym orzeczeniu poprawnie wskazano, że organ dopuścił się wadliwego zastosowania art. 127a § 1 k.p.a., co determinowało konieczność uchylecia wydanego przez ten organ postanowienia, a w sporządzonym przez orzekającego Sąd Administracyjny uzasadnieniu dokonano poprawnej wykładni przepisów k.p.a., w tym przede wszystkim art. 109, 110, 127, 127a oraz 129 k.p.a.

Bibliografia

Literatura

- Fleszer D., Rogacka-Łukasik A. (red.), *Studia administracyjne i cywilne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Malarskiemu w 85. rocznicę urodzin*, Sosnowiec 2016.
- Łaszczycza G., Matan A., Martysz C., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom II, Warszawa 2010.
- Łaszczycza G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX nr 120377.
- Majewski K., *General principles of code of administrative procedure after amendment of 2017*, "Annuals of the Administration and Law" 2017, Issue 1.
- Majewski K., Kościesza A., *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt: II OSK 1417/09*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, z. 2.
- Majewski K., Kościesza A., *Instytucja doręczenia pism pełnomocnikowi a ochrona praw strony postępowania na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, zeszyt specjalny.

⁴² Jest to co do zasady wskazane w k.p.a. 14 dni, jako że przepisy szczególne mogą przewidywać inny termin do zainicjowania postępowania odwoławczego.

⁴³ Zgodnie z zasadami obliczania terminów nie uwzględnia się dnia, w którym nastąpiło zdarzenie, a zatem w zasadzie będzie to dzień 29 sierpnia 2017 r.

Przybysz P., *Komentarz do art.127(a) Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX nr 10597.

Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, teza nr 3, LEX nr 324013/3.

Wykaz orzecznictwa

Naczelnny Sąd Administracyjny

Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt: I OSK 1333/11, LEX nr 1120589.

Wyrok NSA z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt: II OSK 2321/11, LEX nr 1334812.

Wyrok NSA z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II GSK 987/14, LEX nr 1467684.

Wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt: I OSK 966/15, LEX nr 2168129.

Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt: II OSK 1267/15, LEX nr 2271251.

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2017 r., sygn. akt: I OSK 172/16, LEX nr 2299903.

Wyrok NSA z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt: II GSK 1479/15, LEX nr 2316631.

Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt: II FSK 1015/15, LEX nr 2373711.

Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt: II GSK 1547/17, LEX nr 2412628.

Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt: I OZ 599/11, LEX nr 1068612.

Postanowienie NSA z dnia 12 sierpnia 2014 r., sygn. akt: II GSK 1795/14, LEX nr 1502213.

Wojewódzkie sądy administracyjne

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2011 r., sygn. akt: II SA/Wr 219/11, LEX nr 994063.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2011 r., sygn. akt: V SA/Wa 1227/11, LEX nr 1133073.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 października 2011 r., sygn. akt: II SA/Rz 375/11, LEX nr 1153197.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt: VIII SA/Wa 691/11, LEX nr 1156090.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt: I SA/Wa 2223/10, LEX nr 1137349.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt: II SA/Gl 181/13, LEX nr 1345065.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 lipca 2017 r., sygn. akt: II SA/Łd 457/17, LEX nr 2338295.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 834/15, LEX nr 1939334.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt: I SA/Gd 1239/16, LEX nr 2172889.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 15 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Go 1033/16, LEX nr 2239184.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. akt: II SA/Rz 1307/16, LEX nr 2240686.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt: I SA/Ke 106/17, LEX nr 2267235.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 1755/16, LEX nr 2342927.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 maja 2017 r., sygn. akt: III SA/Łd 233/17, LEX nr 2296959.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. akt: II SA/Kr 1033/16, LEX nr 2329864.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 października 2017 r. sygn. akt: I SA/Bd 807/17, LEX nr 2411890.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 października 2017 r., sygn. akt: II SA/Po 493/17, LEX nr 2387311.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt: I SA/Ke 490/17, LEX nr 2388345.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Wa 770/17, LEX nr 2403847

Wyrok WSA w Gliwicach z 15 listopada 2017 r., sygn. akt: II SA/Gl 875/17, LEX nr 2416047.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt: I SA/Gl 765/17, LEX nr 2408043.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt: IV SA/Po 981/17, LEX nr 2408453.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Po 876/17, LEX nr 2434134.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt: II SA/Sz 1234/17, LEX nr 2432741.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2017 r., sygn. akt: I SA/GI 1043/17, LEX nr 2425328.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 stycznia 2018 r., sygn. akt: VI SA/Wa 2054/17, LEX nr 2458608.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt: I SA/GI 1029/17, LEX nr 2435435.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt: IV SA/GI 794/17, LEX nr 2442798.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt: III SA/Wr 1128/15, LEX nr 2462725.

Streszczenie: Sprawa zakończona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 14 grudnia 2017 r. dotyczy przede wszystkim stosowania art. 127a k.p.a., wprowadzonego z dniem 1 czerwca 2017 r. do k.p.a., który wprowadza nieznaną wcześniej administracyjnym przepisom proceduralnym instytucję zrzeczenia się prawa do odwołania. Autor dokonuje analizy tego rozwiązania prawnego, w tym wskazuje terminy do dokonania czynności oraz formę, w jakiej strona postępowania może skorzystać z tej instytucji.

Słowa kluczowe: zrzeczenie się prawa do odwołania, uprawnienia stron postępowania, prawo podmiotowe w k.p.a., odwołanie a wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy

**COMMENTARY JUDGMENT OF WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
IN OLSZTYN OF 14 DECEMBER 2017, NR REF.: II SA/OL 973/17
(ARTICLE 127A K.P.A.)**

Summary: The case, concluded with the judgment of the Wojewódzki Sąd Administracyjny in Olsztyn of 14 December 2017, concerns primarily the application of art. 127a k.p.a., introduced 1 June 2017 to k.p.a., which introduces the previously unknown administrative procedural rules, the institution of waiving the right of appeal. The author analyzes this legal solution, including the dates of the action and the form in which the parties of the proceedings may use this institution.

Keywords: waiver of the right to appeal, rights of the parties of the proceedings, subjective right in k.p.a., appeal and a request for reconsideration