

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., II SA/WA 605/19 (glosa krytyczna)¹

Mgr Tomasz Kosicki

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie
tmkosicki@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>

Użyty przez ustawodawcę w art. 127a § 1 k.p.a. zwrot „w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania” należy rozumieć w ten sposób, że skuteczne złożenie przez stronę oświadczenia woli o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) od decyzji administracyjnej może nastąpić dopiero od dnia następującego pod dniem, w którym doręczono decyzję.

Glosowane orzeczenie dotyczy instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Należy na wstępie odnotować, że od momentu wejścia w życie tej instytucji², art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego³ budzi szereg wątpliwości interpretacyjnych, przede wszystkim z uwagi na jego lapidarne brzmienie⁴. Wątpliwości te obecne są zarówno w literaturze przedmiotu, jak i poglądach orzecznictwa sądowoadministracyjnego, co niestety w konsekwencji wpływa na niepewną sytuację prawną strony (stron) postępowania administracyjnego. Dotyczą one między innymi terminu na złożenie oświadczenia woli przez stronę, ale także dopuszczalności jego cofnięcia przed upływem terminu na wniesienie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) od decyzji administracyjnej, a także obowiązków informacyjnych organów administracji publicznej⁵. Można wreszcie

¹ LEX nr 2742228.

² Instytucja ta wprowadzona została ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) – dalej: k.p.a.

⁴ Tak trafnie E. Śladkowska, *Instytucja zrzeczenia się prawa odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 127a k.p.a.)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 2, s. 220.

⁵ Na temat obowiązków informacyjnych zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 września 2019 r., III SA/GI 564/19, LEX nr 2726465; P. Boczkowski, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*

przyjąć, że aktualnie instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania ma w doktrynie swoich zwolenników⁶, jak przeciwników⁷. Wymaga również podkreślenia, że nie stanowi ona *novum* w prawie polskim⁸, jest też obecna w regulacjach procesowych państw europejskich⁹.

Nadmienić jeszcze trzeba, że część przedstawicieli literatury przedmiotu podnosi, że instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania zmierza do usprawnienia¹⁰ i *de facto* skrócenia toczonego się postępowania administracyjnego, gdyż strona nie musi czekać na upływ 14-dniowego terminu na wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej¹¹. W tym ostatnim przypadku chodzi o to, że decyzja w wyniku złożenia przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia staje się ostateczna i prawomocna¹². Argumenty przeciwne wskazują przede wszystkim na fakt, że uprawnienie strony do odwołania od decyzji administracyjnej stanowi formalne publiczne prawo podmiotowe, co skutkuje tym, że nie można się go skutecznie zrzec czy przekazać tego prawa innemu podmiotowi¹³.

Głosowany wyrok dotyka między innymi zagadnienia dotyczącego terminu na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, a zatem jednego z tych zagadnień wywołujących rozbieżności interpretacyjne. To

od decyzji administracyjnej, [w:] A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz (red.), Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku, Katowice 2017, s. 309-310.

⁶ Zob. np. P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjności postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 67 i n.; W. Piątek, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 44 i n.

⁷ Zob. np. W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9, s. 34 i n.; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 15 i n.; M. Bąkowski, M. Bogusz, [w:] M. Bogusz (red.), *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. I, *Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przebieg postępowania odwoławczego*, Gdańsk 2019, s. 31 i n. Por. także Ł.M. Wyszomirski, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania a ostateczność decyzji. Uwagi na marginesie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 29.08.2019 r., II SA/Kr 636/19*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5, s. 55-65.

⁸ Zob. art. 87 ust. 3 pkt c rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. z 1928 r. Nr 16, poz. 342) oraz art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a. (w brzmieniu do 1.09.1980 r.).

⁹ Zob. szerzej na ten temat: A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawnoporównawczym*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego*. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna, Warszawa 2019, s. 803-816.

¹⁰ Zob. W. Piątek, *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2, s. 99 i n.

¹¹ Zob. M. Kowalski, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 6, s. 150; W. Piątek, op. cit., s. 44-45.

¹² To z kolei oznacza, że nie można jej zaskarżyć do sądu administracyjnego.

¹³ W. Jakimowicz, op. cit., s. 36.

sprawa, że zasługuje ono na szerszą analizę z uwagi na doniosłość teoretyczną i praktyczną.

Przed przejściem do szczegółowych rozważań należy wskazać, że stosownie do treści art. 127a § 1 k.p.a. w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z kolei zgodnie z § 2 powyższego artykułu, z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna. *De lege lata* pouczenie o możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz skutkach tego oświadczenia stanowi obligatoryjny element decyzji administracyjnej (art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.). Pomimo tego, że stan faktyczny sprawy nie budzi wątpliwości, w dalszej części uwaga skupiona zostanie tylko na zagadnieniu dotyczącym terminu na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.

W stanie faktycznym sprawy Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej: organ) wydał na wniosek strony (prezesa zarządu spółki) decyzję o przeniesieniu pozwolenia na utworzenie szkoły wyższej (uczelni niepublicznej). Z uwagi na to, że decyzja uwzględniała w całości jej żądanie, organ odstąpił od uzasadnienia decyzji na podstawie art. 107 § 4 k.p.a. Istotne jest także to, że w dniu doręczenia decyzji strona złożyła oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Następnie, do organu wpłynął wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy złożony przez nowego prezesa zarządu spółki, w którym argumentowano, że ówczesny prezes zarządu nie posiadał legitymacji do złożenia powyższego oświadczenia z uwagi na jego odwołanie z pełnionej funkcji. Na podstawie powyższego wniosku organ w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. oraz w zw. z art. 105 § 1 k.p.a., uchylił w całości swoją wcześniejszą decyzję oraz umorzył w całości postępowanie w pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, mając na względzie treść art. 127 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 57 § 1 k.p.a., że ze względu na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przed rozpoczęciem biegu terminu do złożenia tego wniosku, powołane oświadczenie było bezskuteczne. Stwierdził ponadto, że oświadczenie zostało złożone przez osobę, która nie była uprawniona do reprezentowania Spółki, a czynność przez niego dokonana nie została następnie potwierdzona przez Spółkę. W dalszej konsekwencji, ówczesny prezes zarządu spółki złożył skargę do WSA w Warszawie kontestując stanowisko organu, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku po ponowne rozpatrzenie sprawy zostało złożone przedwcześnie.

Stanowisko organu zostało podtrzymane przez WSA w Warszawie, który stwierdził, że „(...) w sytuacji, gdy ustawodawca posłużył się w art. 127a § 1 k.p.a. terminem «w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania» oznacza to, że bieg terminu do wniesienia odwołania od decyzji rozpoczyna się w dniu następnym po dniu doręczenia decyzji. Przepis art. 57 § 1 k.p.a. stanowi bowiem wyraźnie, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie (w przypadku odwołania, czy też wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, dzień doręczenia

decyzji), przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło (...) W konsekwencji, dopiero od dnia następnego po doręczeniu decyzji z dnia (...) września 2018 r., mogło zostać złożone skutecznie oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej tą decyzją¹⁴.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny powyższego wyroku należy wskazać, że w myśl art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Z kolei jak stanowi art. 129 § 2 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Do obliczania powyższego terminu należy zastosować art. 57 § 1 k.p.a., który wskazuje, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Co istotne, przepisy k.p.a. nie zawierają wyraźnej regulacji, z której wynikałyby skutki wniesienia odwołania przed rozpoczęciem 14-dniowego terminu¹⁵. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie przyjmowano ścisłą interpretację art. 129 § 2 k.p.a. podnosząc, że wniesienie odwołania przed rozpoczęciem biegu terminu do dokonania tej czynności jest przedwczesne i nie może wywoływać skutków prawnych, a decyzja wydana przez organ odwoławczy na skutek rozpoznania takiego odwołania stanowi decyzję wydaną z rażącym naruszeniem prawa¹⁶. Trafnie taki pogląd został poddany krytyce w doktrynie. Podnoszono bowiem, że „przyjęte w orzecznictwie stanowisko może więc skutkować negatywnymi dla strony konsekwencjami, gdyż o nieskuteczności wniesionego odwołania strona najczęściej dowie się już po upływie terminu do jego wniesienia (jedynym wyjściem będzie wówczas skorzystanie przez stronę z instytucji przywrócenia terminu, niemniej jednak z uwagi na jej przesłanki i wyjątkowy charakter tej instytucji w większości przypadków wydaje się ona rozwiązaniem mało skutecznym)”¹⁷. Próbę złagodzenia tak rygorystycznego

¹⁴ Tak również: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/GI 24/18, LEX nr 2482689; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 września 2018 r., II SA/Bk 409/18, LEX nr 2554045; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 września 2018 r., IV SA/Wr 328/18, LEX nr 2568758; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2018 r., IV SA/Po 661/18, LEX nr 2586434; wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2020 r., II SA/Kr 188/20, LEX nr 3020625; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 czerwca 2020 r., II SA/GI 175/20, LEX nr 3025175. Zob. też K. Flisek, *Analiza i ocena konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej na podstawie art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 5, s. 76; M. Sieradzka, *Skuteczne zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania. Glosa do wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/OI 973/17*, LEX 2018.

¹⁵ A. Gołęba, *Komentarz do art. 129 k.p.a.*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el. i cytowane tam orzecznictwo.

¹⁶ Tak np. NSA w wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r., I OSK 831/07, LEX nr 523914.

¹⁷ A. Gołęba, op. cit. Zob. też Z. Kmiecik, *Komentarz do art. 129 k.p.a.*, [w:] W. Chróścielewski, Z. Kmiecik (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.

podejścia do art. 129 § 2 k.p.a. podjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2013 r., II GSK 161/12¹⁸, który wprost wskazał, że za dopuszczalne należy uznać wniesienie przez stronę odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) w dniu doręczenia decyzji.

Idąc dalej należy stwierdzić, że przedstawiona w uzasadnieniu wyroku argumentacja Sądu dotycząca terminu na złożenie wniosku (oświadczenia woli) o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie zasługuje na aprobatę. Krytycznie należy ocenić stawianie przez Sąd znaku równości pomiędzy czynnością doręczenia stronie decyzji administracyjnej a rozpoczęciem biegu terminu na wniesienie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i w konsekwencji dopuszczalności złożenia oświadczenia woli o zrzeczeniu się wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy dopiero od dnia następnego po dniu, w którym tą decyzję doręczono. Wydaje się, że ocena Sądu zapadła w oderwaniu do brzmienia art. 129 § 2 k.p.a., który wskazuje przecieź, że odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie¹⁹. Trafnie podnosi się w związku z tym w piśmiennictwie, że „doręczenie (ogłoszenie) decyzji (inicjuje) rozpoczyna bieg terminu do wniesienia odwołania. Nie zmienia tego fakt, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach było określone zdarzenie (doręczenie albo ogłoszenie), to nie uwzględnia się tego dnia przy obliczeniu terminu. Nie powoduje to bowiem przesunięcia rozpoczęcia biegu terminu od dnia następnego po dniu, w którym to zdarzenie zaistniało. Termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg z chwilą doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie. Z tą też chwilą przysługuje tej stronie prawo do wniesienia odwołania”²⁰. Należy z pełnym przekonaniem uznać, że czym innym jest „bieg terminu na wniesienie odwołania”, a czym innym zasady obliczania tego terminu, wynikające z przywoływanego już wcześniej art. 57 § 1 k.p.a. Zasadnie w związku z tym przyjmuje P. Gacek, że „(...) art. 57 § 1 k.p.a. stanowi jedynie, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, to dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu, co nie jest równoznaczne z tym, że tego dnia nie wlicza się do terminu. Nie do przyjęcia byłaby teza, iż prawo do wniesienia odwołania przysługuje od chwili otrzymania (doręczenia) decyzji, a termin do wniesienia odwołania biegłby od dnia następnego. Prowadziłoby to do wniosku, że prawo do wniesienia odwołania przysługuje jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania”²¹. W powyższym kontekście na aprobatę zasłu-

¹⁸ LEX nr 1340106. Zob. też wyrok NSA z dnia 19 maja 2016 r., II GSK 2734/14, LEX nr 2141086.

¹⁹ Zob. P. Gacek, op. cit., s. 73-74.

²⁰ Ibidem, s. 74. Zob. też wyrok WSA w Olsztynie z 14.12.2017 r., II SA/OI 973/17, LEX nr 2417219, który uznał, że „(...) z brzmienia art. 129 § 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 wyżej uregulowań wynika, że bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się od dnia doręczenia decyzji stronie (art. 109 § 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”.

²¹ P. Gacek, op. cit., s. 74.

guje też pogląd, że z art. 57 § 1 k.p.a. nie wynika, że środek odwoławczy w postaci odwołania od decyzji lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy można wnieść dopiero w dniu następującym po dniu doręczenia decyzji stronie²².

Powyższe poglądy znajdują swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Tytułem przykładu można wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19²³, który stwierdził, że:

„(...) momentem najistotniejszym dla ustalenia początku biegu terminu do dokonania tej czynności procesowej – wniesienia odwołania jest doręczenie decyzji stronie. Natomiast innym zagadnieniem jest kwestia sposobu obliczania tego terminu. Art. 57 § 1 k.p.a. wprowadził zasadę, iż jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie prawne, to przy obliczaniu terminu dnia, w którym doszło do tego zdarzenia nie uwzględnia się. Taki zapis nie pozwala na przyjęcie, jak wskazuje skarżący kasacyjnie, że bieg terminu do złożenia odwołania rozpoczyna się dopiero następnego dnia po dniu, w którym nastąpiło zdarzenie. Termin bowiem biegnie od momentu zaistnienia odkreślonego zdarzenia (najczęściej doręczenia decyzji), a jedynie dla zapewnienia równości stron wobec prawa w zakresie czasu trwania tego okresu ustawodawca w sposób jednolity określił sposób jego obliczania”.

W jeszcze innym wyroku z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2335/19²⁴, Naczelnny Sąd Administracyjny uznał, że:

„zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia. W związku z tym bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia. Natomiast art. 57 § 1 k.p.a. reguluje sposób liczenia terminów określonych w dniach, których początkiem jest pewne zdarzenie, stanowiąc, że przy obliczaniu takich terminów nie uwzględnia się dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Nie oznacza to jednakże, aby użyty w art. 127a § 1 k.p.a. zwrot «w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania» rozumieć w ten sposób, że jest to okres, który rozpoczyna się w dniu następnym po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji. W ocenie NSA nie istnieje żadne racjonalne uzasadnienie, aby w ten sposób rozumieć art. 127a § 1 k.p.a. Natomiast istnieją istotne racje przemawiające za przyjęciem, że strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania zaraz po tym, jak zostanie jej doręczona lub ogłoszona decyzja. Wynikający z art. 127a § 1 k.p.a. warunek skutecznego zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania, polegający na tym, że zrzeczenie ma mieć miejsce w trakcie biegu terminu do wniesienia

²² Tak D. Szlingiert, *Dopuszczalność wniesienia odwołania lub złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się tego prawa w dniu doręczenia decyzji. Glosa do wyroku WSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 24/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 5, s. 142-143. Autor ten słusznie wskazuje, że art. 57 § 1 k.p.a. określa jedynie formalne zasady obliczania terminu.

²³ LEX nr 2733480. Zob. też A. Gołęba, *Komentarz do art. 127a k.p.a.*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), op. cit.

²⁴ LEX nr 2778748. Zob. też wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., II OSK 1849/19, LEX nr 2866037; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2180/19, LEX nr 3065231; wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2020 r., I OSK 233/19, LEX nr 3045616 oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/OI 973/17, LEX nr 2417219.

odwołania, służy temu, aby strona podjęła decyzję o zrzeczeniu się prawa do wniesieniu odwołania po zapoznaniu się z decyzją, a więc po tym, kiedy decyzja zostanie jej doręczona lub ogłoszona. Uwzględniając tę okoliczność trudno znaleźć uzasadnienie dla stanowiska, że strona nie może skutecznie zrzec się prawa do wniesienia odwołania od decyzji, której treść jest jej znana, dlatego, że zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a. dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie wlicza się do czternastodniowego terminu na wniesienie odwołania. W ocenie NSA sposób wykładni art. 127a § 1 k.p.a. polegający na tym, że strona może się skutecznie zrzec prawa do wniesienia odwołania dopiero następnego dnia po dniu, w którym doręczono jej decyzję lub po dniu, w którym ogłoszono jej ustnie decyzję, nie służy żadnemu racjonalnemu celowi. W związku z powyższym, w ocenie NSA, art. 127a § 1 w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. powinien być rozumiany w ten sposób, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być złożone przez stronę w dniu doręczenia decyzji po doręczeniu jej decyzji.”

Krytyczna ocena głosowanego orzeczenia pozwala na przyjęcie stanowiska, że nie tylko organ, ale też Sąd powinien rozumieć zwrot określony w art. 127a § 1 k.p.a. oraz art. 129 § 2 k.p.a. w sposób funkcjonalny. W literaturze przedmiotu argumentuje się, że rozumienia takie jak to zaprezentowane w powyższym wyroku WSA w Warszawie pomija cel, jakiemu ma służyć wprowadzenie do k.p.a. art. 127a²⁵. Jak podnosi trafnie M. Kowalski, w instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania „(...) chodzi bowiem o przyspieszenie postępowania i przyznanie stronie lub innym podmiotom na prawie strony możliwości dysponowania swoim prawem do złożenia odwołania. Zarówno prawo do złożenia odwołania, jak i zrzeczenie się prawa do jego złożenia może być na zasadzie pełnej rozporządzalności zrealizowane przez podmiot uprawniony od momentu doręczenia decyzji, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie. Wymaganie od strony, żeby odczekała jeden dzień, zanim zrealizuje swoje uprawnienie, ponieważ nie rozpoczął jeszcze biegu 14-dniowy termin, o którym mowa w art. 129 § 2 k.p.a., stoi (...) w sprzeczności z *ratio legis* tego unormowania i oznacza nadmierny formalizm. Przepis ten należy wyklądać w znaczeniu funkcjonalnym, a funkcją tej konstrukcji prawnej jest uproszczenie i przyspieszenie postępowania, poprzez dopuszczenie możliwości szybkiego uostatecznienia się decyzji administracyjnej”²⁶.

Podsumowując, stwierdzić należy, że głosowany wyrok WSA w Warszawie w części uzasadnienia, która dotyczyła terminu na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy był błędny. Określony w art. 127a § 1 k.p.a. zwrot „w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania” należy rozumieć w ten sposób, że strona korzystająca ze swojego uprawnienia, może złożyć przedmiotowy wniosek już w dniu doręczenia jej decyzji administracyjnej. Od tego dnia rozpoczyna się byt prawny decyzji. Dokonywanie, nie tylko przez sądy administracyjnego, ale też przez organy administracji publicznej, wykładni powyższego przepisu powinno uwzględniać, jak już wcześniej wskazano, *ratio legis*, jakie przyświecało ustawodawcy przy jego wprowadzeniu do k.p.a.

²⁵ M. Kowalski, op. cit., s. 152.

²⁶ Ibidem, s. 153.

Piśmiennictwo

- Boczkowski P., *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, [w:] Ziółkowska A., Gronkiewicz A. (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym* świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku, Katowice 2017.
- Bogusz M. (red.), *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, t. I, *Odwołanie w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przebieg postępowania odwoławczego*, Gdańsk 2019.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Flisek K., *Analiza i ocena konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej na podstawie art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 5.
- Gacek P., *Zasada dwuinstancyjności postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10.
- Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.
- Kowalski M., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 6.
- Piątek W., *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Piątek W., *Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2.
- Sieradzka M., *Skuteczne zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania. Glosa do wyroku WSA z dnia 14 grudnia 2017 r., II SA/Ol 973/17*, LEX 2018.
- Skóra A., *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawnoporównawczym*, [w:] Jakimowicz W., Krawczyk M., Niżnik-Dobosz I. (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Szlingiert D., *Dopuszczalność wniesienia odwołania lub złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się tego prawa w dniu doręczenia decyzji. Glosa do wyroku WSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 24/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 5.
- Śladkowska E., *Instytucja zrzeczenia się prawa odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 127a k.p.a.)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 2.
- Wyszomirski Ł.M., *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania a ostateczność decyzji. Uwagi na marginesie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 29.08.2019 r., II SA/Kr 636/19*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 5.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8.