

Pojęcia kluczowe: postępowanie administracyjne, odwołanie, zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, cofnięcie odwołania

Tadeusz Kielkowski, Anna Golęba

Uprzednie zrzeczenie się i następce odstąpienie od korzystania z prawa do uruchomienia toku instancji w sprawie administracyjnej

ABSTRAKT

W artykule omówione zostaną dwie instytucje: zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania oraz cofnięcie odwołania. Instytucje te łączy to, że za ich pomocą podmiot, któremu przysługuje prawo do wniesienia odwołania, może ujawnić wolę, aby sprawa administracyjna nie była rozstrzygana po raz drugi, a decyzja organu pierwszej instancji uzyskala walor ostateczności. Celem rozważań jest zwrócenie uwagi na najistotniejsze dylematy interpretacyjne powstające na tle stosowania art. 127a i art. 137 k.p.a.

1. PRAWO DO URUCHOMIENIA TOKU INSTANCJI W SPRAWIE ADMINISTRACYJNEJ

Istotę administracyjnego toku instancji stanowi przejście sprawy administracyjnej z jednej instancji do drugiej z inicjatywy strony dla realizacji zespołu celów, przy czym najistotniejszym spośród nich jest ochrona interesu indywidualnego¹. Tok instancji, choć ma konotacje materialnoprawne² i podstawę konstytucyjną³, nie jest – z punktu widzenia teoretycznego modelu stosowania prawa administracyjnego – obligatoryjnym elementem procesu jurysdykcyjnego⁴. Jego ustanowienie i składające się nań rozwiązania procesowe pozostają w sprzężeniu zwrotnym z rozumianym podmiotowo prawem do wniesienia odwołania, utożsamianym z prawem do

1 Por. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13–14.

2 Por. J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 41–69.

3 Por. J. Zimmermann, *Czy schyłek odwołania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/2, s. 135; B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (w:) Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 26.

4 Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 149.

dwukrotnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy⁵. Prawo to, choć w ogólności ma charakter pierwotny wobec wspomnianych rozwiązań, jest nimi następco kształtowane, dookreślane, a czasem limitowane – finalnie to one przesądzają zatem o jego zakresie i o kluczowych aspektach czynienia z niego użytku. „»Prawo do wniesienia odwołania« oznacza pewną korzystną sytuację prawną podmiotu tego prawa, przy czym korzystną zarówno z punktu widzenia tego podmiotu, jak i zasady praworządności, znajdującą swoje bezpośrednie źródło w normach proceduralnych, które wyosazają adresata działań w roszczenie o ponowne przeanalizowanie jego indywidualnej sprawy i wydanie decyzji administracyjnej, a zatem w roszczenie o zastosowanie prawa materialnego w określonych okolicznościach faktycznych»⁶. W doktrynie prawo, o którym mowa, kwalifikuje się jako publiczne formalne prawo podmiotowe o treści pozytywnej, aczkolwiek z zastrzeżeniem, że nie wynika ono z natury ludzkiej, lecz jest prawem kreowanym jako standard demokratycznego państwa prawnego⁷. „Jest zatem konstruowane »tu i teraz« przez prawodawcę, a co za tym idzie, również w kompetencji prawodawcy leży nieskonstruowanie tego prawa w porządku prawnym, wyeliminowanie prawa wcześniej skonstruowanego lub jego ograniczenie»⁸.

W normatywną konstrukcję prawa do wniesienia odwołania wpisane są obecnie dwie instytucje, które łączy to, że za ich pomocą podmiot tego prawa może ujawnić wolę, aby sprawa administracyjna nie była rozstrzygana po raz drugi, a decyzja organu pierwszej instancji uzyskała walor ostateczności⁹. Chodzi, rzecz jasna, o przewidziane w art. 127a k.p.a. zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania i o przewidziane w art. 137 k.p.a. cofnięcie odwołania. Instytucje te, będące przejawem zasady dyspozycyjności¹⁰, są odmiennie umiejscowione w potencjalnej sekwencji zdarzeń procesowych, bowiem pierwsza z nich ma charakter wyprzedzający wobec ewentualnej czynności zaskarżenia i prewencyjny wobec postępowania odwoławczego, natomiast druga wchodzi w rachubę wtedy, gdy zaskarżenie już nastąpiło, a postępowanie odwoławcze się toczy. Różnica między nimi jest jednak – wbrew pozorom – o wiele głębsza. Obie wprowadzie na swój sposób wiążą się z prawem do wniesienia odwołania, ale tylko

5 Por. B. Adamiak, *Weryfikacja decyzji w toku instancji (w:) System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 5, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019, s. 104.

6 W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/9, s. 36.

7 J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017/8, s. 15; W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji...*, s. 45.

8 W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji...*, s. 45.

9 Por. A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle porównawczym (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 803–804.

10 Por. W. Piątek, K. Celińska-Grzegorzczak, *Kilka uwag o zasadzie dyspozycyjności w administracyjnym postępowaniu odwoławczym (w:) Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 504 i 506.

zrzeczenie się tego prawa traktuje o nim bezpośrednio i zmierza w danej sprawie do jego unicestwienia. Cofnięcie odwołania jest bowiem zrelatywizowane „tylko” do korzystania z prawa i czynienia użytku z możliwości, jakie ono daje – w samo prawo wprost nie godzi. To spostrzeżenie, mimo że może być postrzegane jako kontrowersyjne¹¹, pozostanie punktem wyjścia do dalszych rozważań. Ich celem będzie zwrócenie uwagi na kluczowe dylematy interpretacyjne powstające na tle art. 127a i art. 137 k.p.a.

I. ZRZECZENIE SIĘ PRAWA DO WNIESIENIA ODWOŁANIA

Regulacja prawna instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania – zawarta w art. 127a k.p.a. – została wprowadzona do postępowania administracyjnego ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹². W myśl art. 127a § 1 strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Skutki zaś takiego zrzeczenia się ustawodawca określił w art. 127a § 2 k.p.a., wskazując, że 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. Zrzeczenie się przez wszystkie strony prawa do wniesienia odwołania – w założeniu ustawodawcy – ma skutkować brakiem możliwości zaskarżenia decyzji zarówno do organu odwoławczego, jak i do sądu administracyjnego. Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje ostateczne to decyzje, od których nie służy odwołanie lub wnioszek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zgodnie zaś z art. 16 § 3 k.p.a. decyzje prawomocne to decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu.

Wprowadzenie powyższej regulacji prawnej wywołało liczne kontrowersje oraz ożywioną dyskusję. Przez niektórych przedstawicieli doktryny instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania została poddana bardzo krytycznej ocenie. Według W. Jakimowicza z uzasadnienia projektu noweli z 7.04.2017 r. wynika, iż w istocie jedyłą przesłanką uzasadniającą wprowadzenie tej konstrukcji była „ekonomika postępowania”, a zatem „chodziło o jak najszybsze umożliwienie wykonywania praw z decyzji niekwestionowanej przez strony”. Autor zwraca jednak uwagę, że cel taki gwarantowała treść art. 130 § 1–4 k.p.a. Zdaniem W. Jakimowicza „trudno znaleźć argumenty, które mogłyby uzasadniać wprowadzenie unormowań godzących w podstawowe formalne prawo podmiotowe w postępowaniu administracyjnym w imię «ekonomiki

11 W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji...*, s. 51, wprawdzie akcentuje i wyjaśnia różnicę między prawem a korzystaniem z prawa, ale zarazem formułuje tezę, że nie tylko cofnięcie odwołania, ale także zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w istocie odnosić się może tylko do sposobu korzystania z prawa.

12 Dz.U. poz. 935.

postępowania»¹³. Również J. Zimmermann negatywnie ocenia instytucję zrzeczenia się prawa odwołania od decyzji, wskazując przede wszystkim, że zrzeczenie się uprawnienia procesowego jest niemożliwe. „Kodeks postępowania administracyjnego na wniesienie odwołania przewiduje 14 dni od daty doręczenia decyzji i w tym czasie strona może swobodnie swoim prawem dysponować. Dlatego wcześniejsze jego zrzeczenie się nie może być skuteczne”. Ponadto w ocenie J. Zimmermanna za iluzoryczny należy uznać cel regulacji zrzeczenia się prawa do odwołania, jakim miałyby być uproszczenie lub przyspieszenie postępowania. „Skoro termin do wniesienia odwołania wynosi tylko 14 dni, to ewentualne zrzeczenie się prawa do odwołania nawet w pierwszym dniu tego terminu przyspieszy uzyskanie przez decyzję statusu decyzji ostatecznej tylko o 13 dni”¹⁴. Krytyczny pogląd został również zaprezentowany przez K. Fliskę, który zwrócił uwagę na to, że polskie postępowanie administracyjne w przeszłości znało konstrukcję zrzeczenia się prawa do odwołania, lecz w innym kształcie¹⁵. Instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania ograniczała się wówczas wyłącznie do wywołania skutków w zakresie wykonalności decyzji, a oświadczenia stron nie powodowały prawomocności lub ostateczności decyzji¹⁶. W ocenie Autora niezrozumiałe jest, dlaczego ustawodawca nie zastosował tej znanej już polskiemu prawu „mniej inwazyjnej” konstrukcji, lecz zdecydował się na tak daleko idącą ingerencję w prawa jednostki. „Niezrozumiałość takiego postępowania prawodawcy jest dodatkowo potęgowana faktem, że dla strony nie ma bynajmniej większego praktycznego znaczenia, czy decyzja jest prawomocna i ostateczna, czy tylko natychmiastowo wykonalna”¹⁷.

Odmienne zapatrywanie na instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania prezentuje m.in. Z. Kmiecik, który twierdzi, że „dodanie do rozdziału 10 działu II przepisu art. 127a k.p.a. można uzasadnić chęcią nie tyle ukształtowania mechanizmu pozwalającego na wcześniejsze uzyskanie przez decyzję waloru wykonalności, ile raczej ustabilizowania – w związku z jej wydaniem – sytuacji prawnej i wykluczenia zagrożeń łączących się z koniecznością rozstrzygnięcia sporu na drodze sądowej. (...) Podmiot legitymowany do wniesienia odwołania może mieć interes w tym, aby wydana decyzja uzyskała od razu cechę ostateczności i prawomocności, gdyż od tego uzależniony jest bieg jego spraw i osiągnięcie korzyści, o którą finalnie zabiega”¹⁸. W ocenie natomiast W. Piątka regulacja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania

13 W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji...*, s. 56–57.

14 J. Zimmermann, *Kilka refleksji...*, s. 15–16.

15 Instytucja zrzeczenia się została przewidziana w art. 87 ust. 3 lit. c rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. poz. 341 ze zm.) oraz w art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a. w brzmieniu z 14.06.1960 r. (Dz.U. z 1960 r. nr 30 poz. 168).

16 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” 2020/5, s. 85–86.

17 K. Flisek, *Analiza...*, s. 86.

18 Z. Kmiecik (w:) J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 768.

„przyczynia się do zwiększenia poziomu elastyczności procedury administracyjnej i nie powinna być pojmowana w kategorii zagrożenia dla praw i obowiązków jednostki ani też naruszenia obowiązywania w postępowaniu administracyjnym zasady dwuinstancyjności”¹⁹. Z poglądem tym koresponduje stanowisko P. Gacka, który regulację zawartą w art. 127a k.p.a. ocenia jako dopełnienie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego²⁰.

Stosowanie w praktyce art. 127a k.p.a. już na samym początku wzbudziło wiele dylematów i wątpliwości interpretacyjnych. Regulacja ta po kilku latach obowiązywania doczekała się nowelizacji, mającej na celu usunięcie rozbieżności w poglądach co do tego, czy dopuszczalne jest złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w dniu doręczenia decyzji. Z dniem 12.05.2023 r. zawarte w art. 127a § 1 k.p.a. sformułowanie „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania” zostało zastąpione zwrotem „przed upływem terminu do wniesienia odwołania”²¹, przy czym nastąpiło to właśnie z uwagi na wspomnianą rozbieżność²². W świetle tej zmiany nie budzi już żadnych wątpliwości, że strona, odbierając w siedzibie organu decyzję, może skutecznie złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia od niej odwołania²³. Zauważyć przy tym należy, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego – jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji – doszło do ukształtowania się jednolitej linii orzeczniczej, w świetle której za początkowy moment, w którym strona może zmanifestować swoją wolę w zakresie zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, uznawano dzień doręczenia decyzji²⁴. Po zmianie brzmienia art. 127a § 1 k.p.a. w doktrynie pojawił się pogląd, wedle którego ustawodawca powinien

19 W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019/5, s. 45.

20 P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/10, s. 78.

21 Art. 1 pkt 2 ustawy z 26.01.2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. poz. 803).

22 W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (druk sejmowy nr 2628) wskazano, że „zmiana art. 127a § 1 k.p.a. ma na celu umożliwienie stronie złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od decyzji jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu na jego wniesienie. W obecnym stanie prawnym istnieją bowiem kontrowersje, czy strona może złożyć przedmiotowe oświadczenie w dniu doręczenia jej decyzji, skoro termin na wniesienie odwołania rozpoczyna swój bieg dopiero w dniu następnym. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której strona, chcąc jak najszybciej otrzymać ostateczną decyzję, decyduje się na jej osobisty odbiór w siedzibie organu, który ją wydał i przy jej odbiorze chciałaby jednocześnie złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia od niej odwołania i otrzymać potwierdzenie, że jest ona ostateczna”.

23 Przed wprowadzeniem powyższej nowelizacji stanowisko o dopuszczalności złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania w dniu doręczenia decyzji było zajmowane zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądów administracyjnych. Tak A. Gołęba, *Wybrane zagadnienia związane z zaskarżalnością decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych wydanych w pierwszej instancji*, „Casus” 2018/91, s. 19; W. Piątek, *Zrzeczenie się...*, s. 51–52; wyroki NSA: z 15.06.2020 r. (I OSK 2233/19), LEX nr 3045616; z 29.08.2019 r. (II OSK 873/19), LEX nr 2733480; z 19.09.2019 r. (II OSK 2335/19), LEX nr 2778748; z 19.09.2019 r. (II OSK 1849/19), LEX nr 2866037. Pogląd, iż oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania mogło zostać najwcześniej złożone w następnym dniu po doręczeniu decyzji, został wyrażony m.in. przez WSA w Gliwicach z 13.12.2018 r. (IV SA/Gli 861/18), CBOSA.

24 Tak też M. Adamczyk, *„Znowelizowany problem” momentu, od którego można skorzystać z prawa do zrzeczenia się odwołania – uwagi na tle nowego brzmienia art. 127a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2023/62, s. 8.

określić granice czasowe dopuszczalności złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w sposób bardziej precyzyjny przez wskazanie, że strona może złożyć stosowne oświadczenie „po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, ale przed upływem terminu do wniesienia odwołania”²⁵ – tak by nie budziło wątpliwości, że jego złożenie może mieć miejsce dopiero po wejściu decyzji do obrotu prawnego. Mimo braku wyraźnego wskazania przez ustawodawcę w art. 127a § 1 k.p.a. granicy początkowej, jako aktualne należy traktować założenie, że instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania nie może mieć zastosowania do decyzji, która nie weszła jeszcze do obrotu prawnego²⁶. „Strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania tylko w stosunku do jednostkowej, konkretnej i oznaczonej decyzji organu administracji publicznej, której aktualnie jest adresatem”²⁷. Za niedopuszczalne zatem należy uznać złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przed doręceniem decyzji lub jej ogłoszeniem. Z chwilą bowiem wejścia do obrotu prawnego decyzji (doręczenia jej stronie) powstaje prawo do jej zaskarżenia w drodze odwołania i wtedy też najwcześniej można zrzec się tego prawa. Odmienny pogląd zajmuje jednak P. Przybysz, podnosząc, iż w stanie prawnym obowiązującym od 12.05.2023 r. należy przyjmować, że strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania w dowolnym momencie przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Autor ten wskazuje, że są dwa warunki konieczne dopuszczalności zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania: po pierwsze, postępowanie w danej sprawie zostało wszczęte, po drugie, podmiot zrzekający się prawa do wniesienia odwołania jest stroną tego postępowania. „W przypadku gdy postępowanie jest wszczynane na wniosek strony, to nie można wykluczyć, że strona we wniosku o wszczęcie postępowania może zrzec się prawa do wniesienia odwołania”²⁸. Z poglądem tym trudno jednak się zgodzić ze względów już wyżej wskazanych. Ponadto w art. 127a § 1 k.p.a. mowa jest o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał już decyzję, zaś zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. dopiero w decyzji organ ma obowiązek pouczyć o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

Oświadczenie w kwestii zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania powinno zostać złożone „w sposób w pełni świadomy i nieskrępowany”²⁹. Organ, który wydał decyzję, powinien udzielić stronie wyczerpującej informacji nie tylko w zakresie samego prawa do złożenia oświadczenia co do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, ale również co do następstw prawnych takiego oświadczenia, do których należy

25 P. Gacek, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w świetle nowelizacji przepisu art. 127a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024/2, s. 95.

26 Zob. M. Adamczyk, „Znowelizowany problem”..., s. 92–93.

27 A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 680.

28 P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 127a.

29 W. Piątek, *Zrzeczenie się...*, s. 50.

nadanie decyzji cechy ostateczności i prawomocności. Obowiązek ten realizowany jest poprzez zawarcie stosownego pouczenia w decyzji. Niedopuszczalne jest nakłanianie – przez organ, który wydał decyzję – strony do uczynienia użytku z uprawnienia do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania³⁰. Oświadczenie o zrzeczeniu się powinno zostać sformułowane w sposób jednoznaczny, tak by nie budziło żadnych wątpliwości co do woli strony. Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa odwołania składa się wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Jeśli oświadczenie o zrzeczeniu się zostało złożone organowi odwoławczemu, to organ ten jest zobowiązany niezwłocznie przekazać oświadczenie organowi pierwszej instancji. W oświadczeniu o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania należy wskazać decyzję, której ono dotyczy³¹. Oświadczenie nie może być złożone pod warunkiem zawieszającym albo rozwiązującym³².

Organ administracji publicznej, wobec którego zostało złożone oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, nie jest uprawniony do oceny zasadności oświadczenia, w szczególności do oceny, czy jest ono zgodne z interesem strony zrzekającej się³³. „Czynność strony wywołuje skutki prawne, nie podlegając merytorycznej ocenie organu pierwszej instancji, a zwłaszcza z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa decyzji”³⁴. Czynność procesowa zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania – odmiennie niż czynność cofnięcia odwołania – jest oparta zatem na zasadzie pełnej rozporządzalności.

Podmiotem uprawnionym do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jest podmiot, któremu to prawo przysługuje. Należy zatem przyjąć, że podmiotem tym jest nie tylko strona, ale także podmiot na prawach strony³⁵, np. organizacja społeczna, która brała udział w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. W doktrynie zdaje się jednak dominować pogląd przeciwny, w świetle którego uprawnienie do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania przysługuje wyłącznie stronie³⁶. B. Adamiak, uznając, iż prawa do wniesienia odwołania może zrzec się wyłącznie strona, jednocześnie wskazuje, że „w razie (...) wniesienia odwołania przez podmiot na prawach strony nie jest dopuszczalne wyprowadzanie skutków prawnych z czynności strony zrzeczenia się prawa odwołania”. Z tym stanowiskiem nie zgadza się K. Flisek, który twierdzi, że zrzeczenie się odwołania przez wszystkie strony skutkuje ostatecznością decyzji, a zatem niemożliwe jest, aby podmiot na prawach

30 A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 680–681.

31 A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 681.

32 W. Piątek, *Zrzeczenie się...*, s. 53.

33 A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 680.

34 B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 688.

35 A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 680; A. Gołęba (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 939.

36 P. Gacek, *Zrzeczenie się...*, s. 72; B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 687; K. Flisek, *Analiza...*, s. 79–80.

strony mógł wnieść odwołanie od decyzji ostatecznej³⁷. Konsekwencje przyjęcia poglądu K. Fliska są jednak trudne do zaakceptowania, gdyż oznaczałoby to, że strona, która zrzeknie się prawa do wniesienia odwołania, może w istocie doprowadzić do pozbawienia prawa do wniesienia odwołania podmiotu na prawach strony. Natomiast twierdzenie, że tylko strona może się zrzec prawa do wniesienia odwołania, i uzależnianie skutków prawnych wywołanych czynnością zrzeczenia się od ewentualnego wniesienia odwołania przez podmiot na prawach strony – w rzeczy samej prowadzi do podobnego rezultatu, jak w przypadku uznania, że również podmiot na prawach strony może złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Różnica jest tylko taka, że przyjęcie stanowiska o możliwości skorzystania z prawa zrzeczenia się odwołania przez podmiot na prawach strony umożliwia – w razie złożenia przezeń takiego oświadczenia – szybsze ziszczenie się skutków prawnych określonych w art. 127a § 2 k.p.a.

Kwestia dopuszczalności wniesienia odwołania przez stronę, która wcześniej złożyła oświadczenie o zrzeczeniu się prawa odwołania, nie została w sposób jednoznaczny przesądzona przez ustawodawcę. W uzasadnieniu projektu noweli z 7.04.2017 r. co prawda wskazano, że w związku ze skutkami, jakie wywołuje złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, należy przyjąć, że cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się nie jest możliwe. Oświadczenie takie, jeśli zostało złożone prawidłowo, jest niewzruszalne³⁸. Niemniej jednak ustawodawca nie przewidział w przepisach prawnych regulacji wprost wskazującej na niedopuszczalność odwołania wniesionego przez stronę, która wcześniej zrzekła się odwołania. Mając jednak na uwadze skutki prawne złożenia oświadczenia (oświadczeń) o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania określone w art. 127a § 2 k.p.a., trzeba stwierdzić, że odwołanie to będzie niedopuszczalne z uwagi na ostateczność i prawomocność decyzji.

Analiza poglądów wyrażanych w judykaturze co do powyższej kwestii prowadzi do wniosku, że doszło do ukształtowania jednolitej linii orzeczniczej. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w sytuacji, gdy w postępowaniu występuje wyłącznie jedna strona, należy przyjąć, że nie ma ona możliwości skutecznego cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do złożenia odwołania na podstawie art. 127a § 1 k.p.a. Złożenie bowiem oświadczenia, o którym mowa w tym przepisie, w omawianej sytuacji rodzi taki skutek, że decyzja staje się natychmiast ostateczna i prawomocna³⁹. Natomiast jeśli postępowanie toczy się z udziałem wielu stron, to przyjmuje się, że „dopóki nie upłynie termin do złożenia odwołania przez pozostałe

37 K. Flisek, *Analiza...*, s. 80.

38 VIII kadencja, druk sejm. nr 1183, s. 57–58.

39 Tak m.in. NSA w wyrokach z 24.08.2022 r. (II OSK 2145/21), LEX nr 3406707; z 10.05.2023 r. (II OSK 2146/22), LEX nr 3586196; z 1.03.2023 r. (II OSK 56/22), LEX nr 3650876. Odmiennie stanowisko zostało przyjęte przez WSA w Rzeszowie w wyrokach z 13.10.2022 r. (II SA/RZ 515/22), CBOSA oraz z 28.08.2019 r. (II SA/Rz 702/19), LEX nr 2717638.

strony postępowania lub nie zrzekną się one przysługującego im prawa decyzja nie jest ostateczna i również podmiot, który wcześniej zrzekł się prawa do złożenia odwołania może oświadczenie to skutecznie cofnąć. Cofnięcie oświadczenia, o którym mowa w art. 127a § 1 k.p.a., powinno nastąpić w terminie 14 dni, licząc od dnia doręczenia decyzji tej stronie i w tym terminie powinno być również złożone odwołanie⁴⁰.

II. COFNIĘCIE ODWOŁANIA

Zgodnie z art. 137 zd. 1 k.p.a. strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy. Cofnięcia odwołania, manifestowanego stosownym oświadczeniem procesowym⁴¹, niepodobna utożsamiać ze zrzeczeniem się prawa do powtórnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej; stanowi ono raczej wyraz zmiany decyzji strony co do korzystania z tego prawa. „Jest oczywiste, że może ona po namyśle wnieść odwołanie po raz drugi, jeżeli tylko termin do jego wniesienia jest jeszcze otwarty”⁴². Jeżeli strona namyśli się przed umorzeniem uprzednio zainicjowanego postępowania odwoławczego, to dla spowodowania jego kontynuacji wystarczy, że dostatecznie jasno wyrazi wolę uznania jej wcześniejszego oświadczenia o cofnięciu odwołania za niebyłe, przy czym – jak się wydaje – nie mają znaczenia motywy, którymi się kieruje⁴³. Brak bezpośredniego związku między cofnięciem odwołania a bytem prawa do wniesienia odwołania powoduje, że dopuszczalność tego cofnięcia nie budzi żadnych wątpliwości nawet przy przyjęciu założenia o statusie wspomnianego prawa jako niezbywalnego publicznego prawa podmiotowego⁴⁴. Za kontrowersyjne mogą natomiast uchodzić wszelkie rozwiązania, które tę dopuszczalność ograniczają⁴⁵.

Sformułowane w art. 137 zd. 2 k.p.a. zastrzeżenie, w myśl którego organ odwoławczy nie uwzględni jednak cofnięcia odwołania, jeżeli prowadziłoby to do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo, implikuje konieczność dokonania oceny determinującej wybór między uwzględnieniem a nieuwzględnieniem cofnięcia odwołania;

40 Wyrok NSA z 12.07.2022 r. (II OSK 1985/21), LEX nr 3413321.

41 Przyjmuje się, że składa się je na piśmie lub ustnie do protokołu, przy czym powinno być jednoznaczne, bezwarunkowe – zob. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 709; A. Gołęba (w:) *Kodeks...*, s. 975.

42 J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 203–204. Por. też L. Żukowski (w:) L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 124.

43 Zdaniem A. Wróbla (M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 710), „strona może odwołać cofnięcie odwołania z uzasadnionych przyczyn”. Podobny pogląd prezentuje H. Knysiak-Sudyka, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 271.

44 Zob. W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji...*, s. 52. Warto przy tym zaznaczyć, że w doktrynie prezentowany jest również pogląd, wedle którego wniesienie odwołania pozostaje „przykładem prawa podmiotowego, którego zrzeczenie się jest możliwe” – zob. W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019/5, s. 49.

45 Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 157; A. Wiktorowska (w:) *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 220.

pozbawia też stronę statusu *domini litis*⁴⁶. Mimo to nie można mówić o istnieniu autonomicznej „sprawy cofnięcia odwołania”, wymagającej osobnego rozstrzygnięcia⁴⁷. Wybór, o którym mowa, będzie się sytuował pośród przesłanek decyzji kończącej postępowanie odwoławcze i w jej uzasadnieniu powinien być wyjaśniony. Jeżeli cofnięcie odwołania zostanie uwzględnione, będzie to decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego, w przeciwnym razie – któraś z pozostałych decyzji przewidzianych w art. 138 k.p.a. W doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że – inaczej niż uwzględnienie cofnięcia odwołania – odmowa uwzględnienia cofnięcia odwołania powinna jednak znaleźć wyraz w osobnym postanowieniu, na które nie służy zażalenie⁴⁸. Pogląd ten nie wydaje się jednak przekonujący⁴⁹, tym bardziej że suponowane postanowienie – jako niezaskarżalne – nie wymagałoby uzasadnienia (art. 124 § 2 k.p.a.), wobec czego motywy przyjętego przez organ stanowiska i tak musiałyby znaleźć się w uzasadnieniu decyzji. W każdym razie ich ujawnienie – w tej czy innej formie – ma znaczenie kluczowe, bowiem ewentualne wątpliwości co do tego, czy organ oświadczenia strony o cofnięciu odwołania po prostu nie przeoczył, mogą uniemożliwić kontrolę podjętego rozstrzygnięcia.

W myśl art. 137 zd. 1 k.p.a. strona może cofnąć odwołanie przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy, a zatem tak naprawdę na wszystkich etapach postępowania odwoławczego, poprzedzających ściśle rozumiane orzekanie, w tym także na etapie rozgrywającym się przed organem pierwszej instancji. Ten organ nie jest oczywiście właściwy do autorytatywnego rozstrzygania o dopuszczalności i skutkach oświadczenia strony, jednak nie oznacza to, że pozostaje ono bez wpływu na jego czynności. Aktualny pozostaje obowiązek notyfikacyjny z art. 131 k.p.a., natomiast „prawo samokontroli organu pierwszej instancji z chwilą cofnięcia przez stronę odwołania wygasa”⁵⁰. W tym kontekście warto też zwrócić uwagę na prawidłowość niejako odwrotną, polegającą na tym, że wcześniejsze wydanie przez organ pierwszej instancji decyzji samokontrolnej na podstawie art. 132 k.p.a. definitywnie wykluczy możliwość cofnięcia uwzględnionego nią odwołania⁵¹. Formuła z art. 137 zd. 1 k.p.a., która wiąże ustanie możliwości cofnięcia odwołania z wydaniem decyzji przez organ odwoławczy, nie jest zatem do końca precyzyjna; bardziej adekwatne byłoby posłużenie się

46 J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 93. Zob. też Z.R. Kmieciak, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 446–447.

47 Por. A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 709–710; Z.R. Kmieciak, *Cofnięcie odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. LII/LIII, Sectio G, 2005–2006, s. 46–47.

48 Zob. G. Łaszczycza, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 296 oraz powołane tam orzecznictwo.

49 Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 158.

50 Z.R. Kmieciak, *Cofnięcie odwołania...*, s. 57.

51 Od decyzji samokontrolnej wprawdzie też służy odwołanie i tym odwołaniem strona będzie mogła rozporządzać zgodnie z art. 137 k.p.a., ale to już zupełnie inne zagadnienie.

ogólniejszym określeniem wskazującym na wydanie decyzji na skutek odwołania. Byłoby ono w pełni zgodne z założeniem, że „uzewnętrznienie przez organ rozstrzygnięcia podjętego na skutek oświadczenia strony stanowi (...) jednocześnie moment, do nastąpienia którego strona jest w stanie skutecznie cofnąć oświadczenie procesowe”⁵².

Wspomniane już zastrzeżenie z art. 137 zd. 2 k.p.a. powoduje, że zmiana stanowiska strony co do korzystania z prawa do rozstrzygnięcia sprawy po raz drugi, znajdująca wyraz w oświadczeniu o cofnięciu odwołania, nie zawsze wywoła skutek niweczący wobec uruchomionego toku instancji. Skutek ten, przypisany do decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego, zależy jeszcze od uwzględnienia cofnięcia odwołania przez organ odwoławczy, a ono nie będzie dopuszczalne, jeżeli prowadziłoby do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny. W związku z tym przyjmuje się, że cofnięcie odwołania oparte jest na zasadzie dyspozycyjności, która jednak – inaczej niż w przypadku wniesienia odwołania – doznaje istotnych ograniczeń w razie kolizji z zasadą praworządności. Ograniczenia te, choć czasem są kontestowane w całości, mają rację bytu, ale jawią się jako nazbyt daleko idące, skoro aktualizują się już w obliczu „zwykłego” naruszenia prawa lub interesu społecznego. Stąd w doktrynie od dawna formułowany jest słuszny postulat, by powiązać je z naruszeniem prawa lub interesu społecznego o charakterze kwalifikowanym i skorelować z określonymi w art. 139 k.p.a. wyjątkami od zakazu *reformationis in peius*⁵³. Bywa jednak podnoszony argument, że „regulacja przewidująca ograniczoną dyspozycyjność stron w zakresie cofnięcia odwołania harmonizuje z przepisami o umorzeniu postępowania na wniosek strony”⁵⁴.

Określenie „decyzja naruszająca prawo lub interes społeczny” zdaje się wskazywać, że liczy się zasadniczo treść decyzji, a nie proces jej wydania. Badanie przesłanek uwzględnienia cofnięcia odwołania powinno być zatem zorientowane na ewentualne wady materialnoprawne rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji i oscylować wokół pytania, czy rozstrzygnięcie to zawiera prawidłowo ukształtowaną normę indywidualną⁵⁵. Znalezienie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie może okazać się trudne, zwłaszcza w przypadku, gdy organ pierwszej instancji nie przeprowadził należyście postępowania wyjaśniającego. Za dopuszczalne należy uznać podjęcie przez organ odwoławczy czynności zmierzających do uzupełnienia materiału dowodowego

52 Z.R. Kmieciak, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 201.

53 Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 93; B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 719. Zdaniem Z. Kmieciaka (*Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 340–341) brak skorelowania wyjątków od zakazu *reformationis in peius* z okolicznościami uzasadniającymi odmowę cofnięcia odwołania można jednak wytłumaczyć tym, że „na etapie rozpatrywania wniosku strony w tym przedmiocie organ odwoławczy nie dysponuje jeszcze pełną oceną skali naruszeń prawa lub interesu społecznego (publicznego) – nie wie, czy mają one charakter kwalifikowany”.

54 Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 384.

55 Por. wyliczenie wad decyzji uzasadniających skonstatowanie naruszenia prawa w rozumieniu art. 137 zd. 2 k.p.a. przedstawione przez Z.R. Kmieciaka, *Wszczęcie...*, s. 381.

– także po cofnięciu odwołania, a przed ewentualnym wydaniem decyzji z art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. – ale z pewnością nie powinny one wykraczać poza granice określone w art. 136 § 1 k.p.a. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, w których deficyt ustaleń faktycznych nie pozwoli organowi odwoławczemu na dokonanie stanowczej oceny decyzji organu pierwszej instancji pod kątem zgodności z prawem i interesem społecznym⁵⁶. Zasadniczo sytuacje te będą tożsame z tymi, które – gdyby nie doszło do cofnięcia odwołania – niechybnie skutkowałyby wydaniem decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Wydaje się, że organ odwoławczy obowiązany będzie wtedy uwzględnić cofnięcie odwołania, bowiem to ewentualne nieuwzględnienie odwołania uzależnione jest od spełnienia przesłanki opisanej w art. 137 zd. 2 k.p.a., której na tym etapie nie da się wykazać.

Podczas weryfikacji przesłanki nieuwzględnienia cofnięcia odwołania może w okolicznościach konkretnej sprawy powstać fundamentalne pytanie o to, czy potencjalne naruszenie prawa lub interesu społecznego ma być badane wedle stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu wydania zaskarżonej decyzji, czy też wedle stanu faktycznego i prawnego istniejącego w czasie podejmowania czynności przez organ odwoławczy. W doktrynie akcentuje się, że regulacja z art. 137 zd. 2 k.p.a. jest przejawem funkcji kontrolnej organu odwoławczego i że organ ten „nie sięga tu do prawa materialnego po to, żeby wydać swoją nową decyzję, co jest jego podstawowym obowiązkiem w postępowaniu odwoławczym, ale tylko po to, aby ustalić ewentualność istnienia określonych wad w decyzji pierwszej instancji”⁵⁷. Zważywszy na to spostrzeżenie, wypada opowiedzieć się za pierwszym rozwiązaniem i – przynajmniej co do zasady – uznać za miarodajny stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wydania zaskarżonej decyzji⁵⁸. Specyfika niektórych spraw może jednak implikować potrzebę rozważenia odmiennego podejścia⁵⁹.

Kwestia dopuszczalności cofnięcia odwołania w części jest dyskusyjna, a jej rozstrzygnięcia nie da się oddzielić od ogólniejszego dylematu dotyczącego ewentualnego związania określonym w odwołaniu zakresem zaskarżenia. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że odwołanie powoduje podjęcie merytorycznego działania w drugiej instancji, ale nie kształtuje ani zakresu tego działania, ani treści ferowanych rozstrzygnięć. Nie można zatem mówić o związaniu organu odwoławczego granicami środka zaskarżenia – organ ten, podobnie jak organ pierwszej instancji, jest związany wyłącznie granicami danej sprawy administracyjnej, a te mają charakter obiektywny,

⁵⁶ Por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu...*, s. 158.

⁵⁷ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 203.

⁵⁸ Por. A. Skóra (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, s. 118; wyrok WSA w Krakowie z 6.02.2018 r. (II SA/Kr 1639/17), LEX nr 2445082.

⁵⁹ Por. T. Kiełkowski, *Granice związania zasadą prymatu planu miejscowego nad decyzją o warunkach zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2022/11, s. 10.

są kształtowane przez prawo materialne i relewantne fakty⁶⁰. „Uruchomienie postępowania odwoławczego zobowiązuje więc organ odwoławczy do rozpatrzenia całej sprawy administracyjnej po raz drugi oraz do ponownego zastosowania normy prawa materialnego, a nie jedynie do dokonania kontroli zasadności zarzutów podniesionych w odwołaniu w stosunku do decyzji organu”⁶¹. Pogląd ten obecnie coraz częściej bywa jednak w istotny sposób modyfikowany. W myśl alternatywnego stanowiska, jeżeli nie zachodzi przypadek niepodzielności sprawy, ujawniona w odwołaniu wola strony co do zasady determinuje granice postępowania w drugiej instancji, a organ odwoławczy może orzekać w sprawie tylko w takim zakresie, w jakim jej pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcie zostało przez stronę zakwestionowane. W tym ujęciu „związanie zakresem przedmiotowym żądania ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy oznacza, że w części niezaskarżonej decyzja nabywa przymiot ostateczności, a to wyłącza dopuszczalność rozpoznania i rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym”⁶². Przyjęcie założenia o konieczności rozpatrzenia przez organ odwoławczy całej sprawy administracyjnej po raz drugi niezależnie od określonego przez stronę zakresu zażalenia implikuje wniosek o niedopuszczalności czy też braku wpływu częściowego cofnięcia odwołania na uruchomiony tok instancji. Z kolei założenie, że organ odwoławczy jest związany zakresem zażalenia, pozwala cofnięcie odwołania w części brać pod uwagę i wiązać z nim określone skutki – i w tym kierunku zdaje się zmierzać większość wypowiedzi formułowanych w doktrynie na tle art. 137 k.p.a.⁶³ Kierunek ten może jednak budzić wątpliwości także z tego powodu, że art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. nie przewiduje umorzenia postępowania odwoławczego w części i tym samym trudno wskazać prawidłowy sposób uwzględnienia częściowego cofnięcia odwołania w fazie orzekania przez organ odwoławczy. Co więcej, trudno też zidentyfikować wymierny wpływ częściowego cofnięcia odwołania na zakres rozpoznania organu odwoławczego, skoro – zważywszy na art. 137 zd. 2 k.p.a. – ten element rozstrzygnięcia, którego ono dotyczy, i tak musiałby być w postępowaniu odwoławczym poddany weryfikacji.

Cofnięcie odwołania wniesionego przez jedną ze stron nie wymaga zgody pozostałych stron⁶⁴, niemniej jednak w układach wielopodmiotowych ma ono szczególne uwarunkowania, które ujawnią się wtedy, gdy odwołujących się jest dwóch lub więcej. W takim przypadku tylko cofnięcie wszystkich odwołań może prowadzić do umorzenia postępowania odwoławczego⁶⁵. Skoro w świetle art. 137 zd. 2 k.p.a.

60 Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok...*, s. 55–56.

61 A. Gołęba (w:) *Kodeks...*, s. 932.

62 B. Adamiak, *Weryfikacja...*, s. 177.

63 Zob. A. Wróbel (w:) *Kodeks...*, s. 857; H. Knysiak-Sudyka, *Czynności procesowe stron postępowania* (w:) *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. nacz. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 294; A. Skóra (w:) *Kodeks...*, s. 114.

64 Por. H. Knysiak-Sudyka, *Uprawnienia...*, s. 267.

65 Por. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie...*, s. 391.

o dopuszczalności uwzględnienia cofnięcia odwołania rozstrzygają względy natury przedmiotowej, organ odwoławczy nie może uznać, że cofnięcie odwołania jednej strony podlega uwzględnieniu, a cofnięcie odwołania drugiej strony – nie. Ocena w tej mierze w założeniu musi być jednolita – pozytywna lub negatywna. Cofnięcie tylko jednego z dwóch lub większej liczby odwołań nie będzie prowadzić do umorzenia postępowania odwoławczego ani też nie wywrze istotnego wpływu na czynności organu odwoławczego. Można wprawdzie rozważać jego wpływ na zakres rozpoznania sprawy w postępowaniu odwoławczym, ale – poniekąd podobnie jak przy cofnięciu odwołania w części – będzie on raczej iluzoryczny. Nie wydaje się też, aby przez samo złożenie oświadczenia o cofnięciu odwołania, które w związku z kumulacją odwołań nie skutkowało wstrzymaniem toku instancji, strona traciła status strony odwołującej się i wyzbyła się ochrony statuowanej w art. 139 k.p.a.⁶⁶

III. ZAKOŃCZENIE

Analiza instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania oraz instytucji cofnięcia odwołania ukazała, iż na tle stosowania zarówno art. 127a, jak i art. 137 k.p.a. pojawia się wiele wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych. W szczególności wątpliwości interpretacyjne wokół stosowania regulacji prawnej zawartej w art. 127a k.p.a. prowadzą do wniosku, że osiągnięcie celu określonego przez ustawodawcę w postaci ostateczności i prawomocności decyzji nie zawsze jest tak oczywiste i nieraz bywa kwestionowane przez podmioty, które same uczyniły użytek z prawa do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania.

Przedstawione w artykule instytucje łączy to, że podmiot, któremu przysługuje prawo do wniesienia odwołania od decyzji, może ujawnić wolę, aby sprawa administracyjna nie była rozstrzygana po raz drugi, a w rezultacie decyzja organu pierwszej instancji uzyskała walor ostateczności. Do wyrażenia tej woli dochodzi jednak na różnym etapie. Cofnięcie odwołania, w przeciwieństwie do zrzeczenia się odwołania, następuje już po uruchomieniu toku instancji.

Zarówno oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, jak i oświadczenie o cofnięciu odwołania składa się wobec organu administracji publicznej, przy czym w pierwszym przypadku jest nim organ, który wydał decyzję, a w drugim – organ odwoławczy. W razie złożenia oświadczenia o cofnięciu odwołania organ odwoławczy zobligowany jest do dokonania oceny decyzji pierwszoinstancyjnej pod kątem zgodności z prawem i interesem społecznym. Może więc dojść do sytuacji, że organ odwoławczy nie uwzględni oświadczenia o cofnięciu odwołania. Oświadczenie to nie zawsze wywoła zatem skutek niweczący wobec uruchomionego toku instancji przypisany do decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego.

⁶⁶ Odmiennie Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie...*, s. 392.

Zasada dyspozycyjności doznaje tu istotnych ograniczeń w razie kolizji z zasadą praworządności. Ograniczenia te wydają się zbyt daleko idące. Zasadne byłoby powiązanie ich z naruszeniem prawa lub interesu społecznego o charakterze kwalifikowanym i skorelowanie z określonymi w art. 139 k.p.a. wyjątkami od zakazu *reformationis in peius*. Natomiast czynność procesowa zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, odmiennie niż czynność cofnięcia odwołania, jest oparta na zasadzie pełnej rozporządzalności. Organ, który wydał decyzję, nie jest zobowiązany do dokonywania kontroli oświadczenia pod kątem naruszenia interesu strony zrzekającej się prawa do wniesienia odwołania ani pod kątem naruszenia prawa lub interesu społecznego. Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wywołującego skutki w postaci ostateczności i prawomocności decyzji) nie rodzi też po stronie organu obowiązku wydania jakiegokolwiek rozstrzygnięcia.

dr Anna Gołęba

Katedra Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

Department of Administrative Procedure, Jagiellonian University in Krakow.

ORCID: 0000-0002-0031-9797

dr hab. Tadeusz Kielkowski

Katedra Postępowania Administracyjnego, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

Department of Administrative Procedure, Jagiellonian University in Krakow.

ORCID: 0000-0001-8897-8334

ABSTRACT

Keywords: *administrative procedure, appeal, waiver of the right to appeal, withdrawal of appeal*

Prior waiver of and subsequent withdrawal from exercising the right to initiate appeal proceedings in an administrative case

The article discusses two legal institutions: waiver of the right to appeal and withdrawal of an appeal. These institutions are connected by the fact that through them an entity entitled to file an appeal can express their will that the administrative case should not be decided for a second time, and the decision of the first instance authority should become final. The aim of these considerations is to draw attention to the most significant interpretative dilemmas arising in the context of application of Articles 127a and 137 of the Code of Administrative Procedure.

Bibliografia

- Adamczyk Marcin Krzysztof**, „Znowelizowany problem” momentu, od którego można skorzystać z prawa do zrzeczenia się odwołania – uwagi na tle nowego brzmienia art. 127a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, *„Studia Prawnoustrojowe”* 2023/62
- Adamiak Barbara**, Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (w:) *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005
- Adamiak Barbara** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2017
- Adamiak Barbara**, Weryfikacja decyzji w toku instancji (w:) *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 5, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019
- Dawidowicz Wacław**, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989
- Flisek Karol**, Analiza i ocena konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej na podstawie art. 127a Kodeksu postępowania administracyjnego, *„Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”* 2020/5
- Gacek Paweł**, Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, *„Przegląd Prawa Publicznego”* 2018/10

- Gacek Paweł**, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w świetle nowelizacji przepisu art. 127a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024/2
- Gołęba Anna** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
- Gołęba Anna**, *Wybrane zagadnienia związane z zaskarżalnością decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych wydanych w pierwszej instancji*, „Casus” 2018/91
- Jakimowicz Wojciech**, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/9
- Kielkowski Tadeusz**, *Granice związania zasadą prymatu planu miejscowego nad decyzją o warunkach zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2022/11
- Kmiecik Zbigniew**, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014
- Kmiecik Zbigniew** (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, Warszawa 2023
- Kmiecik Zbigniew Romuald**, *Cofnięcie odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. LII/LIII, Sectio G, 2005–2006
- Kmiecik Zbigniew Romuald**, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008
- Kmiecik Zbigniew Romuald**, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008
- Knysiak-Sudyka Hanna**, *Czynności procesowe stron postępowania (w:) System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 2, cz. 3, *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021
- Knysiak-Molczyk Hanna**, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004
- Łaszczyca Grzegorz**, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- Piątek Wojciech**, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019/5
- Piątek Wojciech, Celińska-Grzegorzycz Katarzyna**, *Kilka uwag o zasadzie dyspozycyjności w administracyjnym postępowaniu odwoławczym (w:) Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022
- Przybysz Piotr**, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024

Skóra Agnieszka, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich.*

Uwagi na tle prawnoporównawczym (w:) Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019

Skóra Agnieszka (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127–269*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021

Wiktorowska Aleksandra (w:) *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017

Wróbel Andrzej (w:) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Warszawa 2020

Zimmermann Jan, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986

Zimmermann Jan, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017

Zimmermann Jan, *Czy schyłek odwołania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020/2

Zimmermann Jan, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017/8

Żukowski Ludwik (w:) *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, red. L. Żukowski, R. Sawuła, Warszawa 2002