

Paweł Gacek

Komenda Główna Policji

ORCID: 0000-0001-6365-3146

TERMIN NA ZŁOŻENIE OŚWIADCZENIA O ZRZECZENIU SIĘ ODWOŁANIA

Wprowadzenie

Instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania¹ została wprowadzona do procedury administracyjnej na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw². Zgodnie z art. 127a § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³ w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może się zrzec prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję⁴. Jak podkreśla doktryna, obowiązująca od 1 czerwca 2017 r. regulacja odnosząca się do zrzeczenia się odwołania stanowi powrót do konstrukcji, która w przeszłości obowiązywała w procedurze administracyjnej⁵.

Wskazany art. 127a § 1 k.p.a. statuuje uprawnienie do skorzystania przez stronę postępowania administracyjnego z prawa do zrzeczenia się odwołania, zatem odnosi się wyłącznie do rozstrzygnięć, od których przysługuje środek zaskarżenia

¹ Zob. szerzej na ten temat: P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 66 i n.

² Art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

³ Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm. (dalej: k.p.a.).

⁴ Uchwalona zmiana uwzględniła postulat w zakresie przyjęcia bardziej elastycznej formuły administracyjnego toku instancji. K. Mełgieś, *Nowelizacja KPA – założenia podstawowe*, „Edukacja Prawnicza” 2017, nr 3, s. 54. Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej zostało wprowadzone ze względu na ekonomię postępowania. T. Jezierski, *Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej w kontekście uprawnień organizacji ekologicznych*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 12, s. 648.

⁵ Zob. art. 87 ust. 3 pkt c rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341 ze zm.), a także art. 113 § 4 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1960, nr 30, poz. 168). Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 686.

w postaci odwołania. Dotyczy to także decyzji wydanych w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, od których nie służy odwołanie, ale wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie bowiem z art. 127 § 3 k.p.a. do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji⁶. W konsekwencji konstrukcja ta nie ma zastosowania do decyzji administracyjnych, od których nie przysługuje odwołanie. Są nimi decyzje organu odwoławczego, bowiem zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest co do zasady dwuinstancyjne. Na decyzje wydane przez organ II instancji nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, zatem są one ostateczne (art. 16 § 1 k.p.a.)⁷. Odwołanie nie przysługuje również od decyzji organu I instancji, jeśli przepis szczególny tak stanowi⁸, zasada dwuinstancyjności nie ma bowiem charakteru bezwzględne⁹. W konsekwencji decyzja organu I instancji może mieć w szczególnych przypadkach charakter ostateczny. Innymi słowy, konstrukcja zawarta w art. 127a § 1 k.p.a. może mieć zastosowanie wyłącznie do decyzji nieostatecznych, bo przedmiotem odwołania jest nieostateczna decyzja¹⁰. Nie odnosi się natomiast ani do rozstrzygnięć ostatecznych, ani do prawomocnych.

Uprawnienie do zrzeczenia się odwołania jest ograniczone podmiotowo. Uprawnionym podmiotem, który może je złożyć, jest wyłącznie strona postępowania. Nie został natomiast w to usprawienie wyposażony uczestnik na prawach strony.

Aby jednak wskazany wyżej podmiot mógł skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania, decyzja musi zostać prawidłowo wprowadzona do obrotu prawnego. Decyzja, która nie weszła do tego obrotu, nie może bowiem być zaskarżona.

Kolejny wymóg, co zostało wyżej zaznaczone, związany jest z zaskarżalnością rozstrzygnięcia. Przepisy procedury administracyjnej przewidują precyzyjnie termin¹¹, w którym strona może skorzystać ze swojego uprawnienia do kwestionowania wydanego wobec niej rozstrzygnięcia. Termin ten skorelowany jest z terminem do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Przepis art. 127a § 1 k.p.a. wyraźnie stanowi, iż uprawnienie strony do złożenia oświadczenia w tym zakresie przysługuje wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Uprawnienie, o którym mowa wyżej, zostało zatem ograniczone temporalnie.

⁶ P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. III)*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 17, s. 916.

⁷ Ostateczność decyzji administracyjnej nie stanowi przeszkody zaskarżenia jej na drodze sądowoadministracyjnej. Decyzja, której nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego, jest prawomocna (art. 16 § 3 k.p.a.).

⁸ Mowa w tym przypadku o przepisie prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej. K. Glibowski, uwagi do art. 15 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, Legalis.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 65.

¹¹ Szerzej na temat pojęcia *termin* zob. M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Wrocław 2013, s. 69 i n.

Oświadczenie to strona może złożyć dopiero po rozpoczęciu biegu terminu do wniesienia odwołania¹² i przed upływem tego terminu. Złożenie takiego oświadczenia po upływie terminu do wniesienia odwołania (jeśli odwołanie nie zostało złożone) jest bezprzedmiotowe z uwagi na ustatecznienie się decyzji administracyjnej, a w konsekwencji jej uprawomocnienie. Uprawnienie to nie może być realizowane również przed rozpoczęciem terminu do wniesienia odwołania, a tym samym przed wprowadzeniem decyzji do obrotu prawnego. Intencją ustawodawcy było wyeliminowanie sytuacji, w których strona uprawniona byłaby do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania jeszcze przed wydaniem decyzji w toku trwającego z jej udziałem postępowania administracyjnego¹³ albo też oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania wobec oznaczonego organu administracji publicznej w odniesieniu nie tylko do postępowań, które organ ten obecnie prowadzi, ale które może w przyszłości prowadzić wobec strony¹⁴. Jak wynika wprost z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego: „Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone dopiero po rozpoczęciu biegu terminu na wniesienie odwołania. Niedopuszczalne jest zatem zrezygnowanie z możliwości zaskarżenia decyzji «na przyszłość» – w szczególności przed wydaniem decyzji, od której będzie przysługiwało odwołanie (albo wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy)”¹⁵.

Stąd też w dalszej części niniejszego opracowania konieczne jest precyzyjne wytyczenie granicy czasowej, w obrębie której materializuje się prawo do zrzeczenia się odwołania przez stronę. Kluczowym zagadnieniem jest ustalenie punktu na osi czasowej, który inicjuje bieg terminu do wniesienia odwołania, a także momentu, w którym termin ten upływa. Jak bowiem wskazano wcześniej, termin do wniesienia odwołania jest funkcjonalnie związany z uprawnieniem do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Uprawnienie, o którym mowa, może być realizowane wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania.

Termin do wniesienia odwołania

Prawo do wniesienia odwołania może być realizowane w ściśle określonym czasie. Jest to o tyle istotne, że uchybienie terminowi do wniesienia odwołania

¹² K. Glibowski, uwagi do art. 127a [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, Legalis; *idem*, uwagi do art. 127a [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2018, Legalis.

¹³ M. Adamczyk, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania – problemy praktyczne*, „Serwis Administracyjno-Samorządowy” 2017, nr 6(257), s. 29.

¹⁴ Nie jest bowiem dopuszczalne złożenie blankietowego oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania od wszystkich decyzji wydanych przez organ w określonym postępowaniu lub przed danym organem. P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu...*, s. 915.

¹⁵ Sejm VII kadencji, druk nr 1183, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 57, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (28.11.2018).

skutkuje stwierdzeniem o jego niedopuszczalności na podstawie art. 134 k.p.a.¹⁶ Organ zobowiązany jest w pierwszej kolejności do ustalenia dopuszczalności odwołania, a tym samym tego, czy zostało ono wniesione w ustawowym terminie. Odwołanie wniesione przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania należy uznać za przedwczesne. Nie mogłoby ono być przedmiotem rozpatrzenia przez organ odwoławczy (co do *meritum*)¹⁷, tak samo jak odwołanie wniesione po upływie ustawowego terminu¹⁸. W obu przypadkach organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania, które jest ostateczne¹⁹. Wyjątek stanowi sytuacja, w której uprawniony uchybiłby terminowi do wniesienia odwołania, a następnie wystąpił o jego przywrócenie, co skutkowałoby jego przywróceniem²⁰.

Zgodnie z treścią art. 129 § 2 k.p.a.²¹ odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej

¹⁶ „Stwierdzenie przez organ odwoławczy uchybienia terminu do wniesienia odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. winno być poprzedzone dokładnym wyjaśnieniem stanu faktycznego, co do tego, czy odwołujący się przekroczył termin określony w art. 129 § 1 k.p.a.”. Wyrok NSA z dnia 11 maja 1994 r., sygn. SA/Gd 2813/93, Legalis nr 38549). „Z art. 129 § 1 i § 2 k.p.a. wynika, że warunkiem uruchomienia postępowania odwoławczego jest wniesienie odwołania z zachowaniem ustawowego 14-dniowego terminu. Oznacza to, że organ odwoławczy obowiązany jest w postępowaniu wstępnym zbadać, czy odwołanie zostało wniesione we wskazanym wyżej terminie”. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2005 r., sygn. IV SA/Wa 994/05, Legalis nr 77228. W tym samym tonie wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. I SA/Wa 756/05, Legalis nr 344145.

¹⁷ „W przypadku niezłożenia odwołania od decyzji w terminie przewidzianym przepisami prawa organ odwoławczy nie może dokonać merytorycznej oceny prawidłowości decyzji organu pierwszej instancji”. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2017 r., sygn. III SA/Gd 248/17, Legalis nr 1633075.

¹⁸ „Uchybienie terminu określonego w art. 129 § 2 k.p.a. dotyczy zarówno sytuacji wniesienia odwołania po jego upływie, jak również przed rozpoczęciem biegu wskazanego terminu, zanim decyzja weszła do obrotu prawnego”. Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. II SA/Op 581/07, Legalis nr 268697; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 października 2006 r., sygn. VI SA/Wa 1316/06, Legalis nr 273036.

¹⁹ P. Gacek, *Odwołanie od rozkazu personalnego*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 3(123), s. 95 i n. oraz powołany tam wyrok WSA w Opolu z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. II SA/Op 489/12, Legalis nr 770908.

²⁰ Przywrócenie terminu następuje wyłącznie na wniosek. Organ nie może przywrócić go z urzędu. Wyrok SA w Warszawie z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. IV SA 2230/00, Legalis nr 101469. „Rozpatrzenie odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, który nie został przywrócony, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.”. Uchwała 7 Sędziów NSA z dnia 12 października 1998 r., sygn. OPS 11/98, Legalis nr 46450; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Ld 181/17, Legalis nr 1600277; Z. Kmiecik, *Odwołania w postępowaniu...*, s. 85. Por. też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 września 2017 r., sygn. II SA/Wa 2243/16, Legalis nr 1690687.

²¹ Przepisy art. 129 § 1 k.p.a. w zw. z art. 129 § 2 k.p.a. określają obowiązki strony postępowania administracyjnego, która chce skorzystać z przysługującego jej prawa do zaskarżenia decyzji. Wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. II GSK 674/11, Legalis nr 552169; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. II GSK 869/11, Legalis nr 779094; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. II GSK 853/11, Legalis nr 512107.

ogłoszenia stronie²². Przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania (art. 129 § 3 k.p.a.). Co do zasady więc termin ten jest 14-dniowy. Zdarzeniem inicjującym bieg tego terminu jest doręczenie decyzji lub jej ogłoszenie²³, przez co należy rozumieć również upływ terminów wskazanych w przepisach k.p.a., które skutkują przyjęciem tzw. fikcji doręczenia. Są to sytuacje, w których nie następuje fizyczne (rzeczywiste) doręczenie decyzji administracyjnej adresatowi, ale które skutkują przyjęciem, iż doręczenie to nastąpiło w oznaczonym czasie.

Przez doręczenie należy rozumieć wyraźną, władczą, obligatoryjną, formalną i nieodwoalną czynność procesowo-techniczną²⁴ właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje (udostępnia) się pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne²⁵. Istotne jest to, że doręczenie, o którym mowa, jest czynnością zastrzeżoną dla organu administracyjnego²⁶. Doręczenie decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej może zatem nastąpić wyłącznie w sposób wskazany w procedurze administracyjnej²⁷.

Skoro doręczenie decyzji warunkuje możliwość zainicjowania procedury odwoławczej, kluczowe znaczenie ma ocena prawidłowości tej czynności. Doręczenie

²² „Instytucją służącą do wzruszenia decyzji organu pierwszej instancji w trybie zwykłym jest odwołanie, które strona może wnieść w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej lub ogłoszenia decyzji (art. 127 § 1 k.p.a., art. 129 § 2 k.p.a.)”. Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1997 r., sygn. I SA 1329/95, Legalis nr 41338.

²³ „Zdarzeniem będącym początkiem tego terminu jest doręczenie albo ogłoszenie decyzji”. E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 132.

²⁴ Jak podkreśla doktryna, doręczenie jest czynnością materialno-techniczną wywołującą skutki określone w k.p.a. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 65; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 298; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 130; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008, s. 100. Przeciwnie: A. Wróbel, który stwierdza, że doręczenie jest czynnością procesową organu administracji publicznej, z którą przepisy kodeksu wiążą skutki prawne. K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Kraków 2004, s. 68.

²⁵ G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 47; G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2007, s. 410; *idem*, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 424; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 277; L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja postanowienie ugodą w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014, s. 75; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 191.

²⁶ *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 65.

²⁷ Problematyka ta przekracza jednak ramy niniejszego opracowania. Szerzej na temat sposobów doręczenia zob. G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu...*; R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011, s. 148 i n.

wadliwe nie będzie skutkowało wprowadzeniem decyzji administracyjnej do obrotu prawnego, a zatem nie będzie powodowało rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia od niej odwołania. Również wniesienie odwołania przed doręczeniem (ogłoszeniem) decyzji nie wywołuje skutków prawnych²⁸, odwołanie można bowiem złożyć wyłącznie po rozpoczęciu biegu terminu do wniesienia odwołania.

Skuteczne (prawidłowe) doręczenie inicjuje bieg terminu do wniesienia odwołania²⁹. Nie ma przy tym znaczenia, czy faktycznie doręczenie nastąpiło, czy też zostały spełnione przesłanki uzasadniające przyjęcie fikcji doręczenia. Dzień rzeczywistego doręczenia decyzji, jak również dni wskazane w k.p.a., które powodują przyjęcie, że decyzja została doręczona, są dniami, od których biegnie termin do wniesienia odwołania. Należy w pełni podzielić tezę zaprezentowaną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek zamiejscowy w Katowicach z dnia 28 sierpnia 1996 r.³⁰, w którym stwierdził on, że „termin do złożenia odwołania rozpoczyna swój bieg od dnia doręczenia decyzji stronie (art. 129 § 2 k.p.a.). Brak doręczenia decyzji względnie ustalenia, iż zostało ono dokonane z obrazą przepisów Kodeksu traktujących o doręczeniu (rozdział 8) oznacza, iż nie rozpoczął swojego biegu termin do złożenia odwołania. Jedynie bowiem prawidłowe doręczenie, a więc z zachowaniem zasad przewidzianych w k.p.a. – może wywołać przewidziany prawem skutek”³¹. Z cytowanego orzeczenia wynika nie tylko to, iż prawo do wniesienia odwołania warunkowane jest prawidłowym wprowadzeniem decyzji administracyjnej do obrotu prawnego³², tj. prawidłowym doręczeniem (ogłoszeniem), ale i to, iż dzień doręczenia decyzji jest dniem początkowym terminu do wniesienia odwołania³³.

²⁸ K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, s. 122 i powołana tam uchwała NSA z dnia 13 października 1997 r., sygn. FPK 13/97, ONSA z 1998, nr 1, poz. 7, a także wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2008 r., sygn. I OSK 831/07, Legalis nr 271783.

²⁹ „Bieg terminu do złożenia środka odwoławczego warunkuje dopiero prawidłowe doręczenie rozstrzygnięcia”. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. I OSK 1855/13, Legalis nr 1162326.

³⁰ Wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy w Katowicach z dnia 28 sierpnia 1996 r., sygn. SA/Ka 2966/95, Legalis nr 280264.

³¹ W tym samym tonie: „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”. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. II SA/OI 973/17, Legalis nr 1715988; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2011 r., sygn. II SA/OI 759/11, Legalis nr 416298.

³² „Termin do wniesienia odwołania przez każdą stronę otwiera się z dniem, w którym decyzja wprowadzana jest do obrotu”. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2014 r., sygn. II SA/Kr 416/14, Legalis nr 964274.

³³ „Faktem jest, że termin, określony w art. 129 § 2 k.p.a. jest terminem prekluzyjnym, a zatem jego uchybienie powoduje, że wniesienie odwołania po jego upływie jest bezskuteczne. Faktem jest również, że cytowany przepis określa datę początkową, od której ów termin rozpoczyna bieg (data doręczenia decyzji stronie)”. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 listopada 2017 r., sygn. II SA/Łd 761/17, Legalis nr 1691549.

Terminy do wniesienia odwołania przewidziane przez przepisy procedury administracyjnej (tj. wynikające z art. 129 § 2 k.p.a. oraz z przepisów szczególnych – art. 129 § 3 k.p.a.) są terminami ustawowymi, nie mogą być więc przedłużane lub skracane przez organ administracji publicznej³⁴. Ich upływ wywołuje skutek w postaci ustatecznienia się decyzji, a co za tym idzie – jej uprawomocnienia. Decyzja nie może być już od tego momentu wzruszona w administracyjnym toku instancji. Z uwagi na fakt, że nie była ona przedmiotem zaskarżenia w drodze odwołania, nie może być ona też zaskarżona w drodze sądowoadministracyjnej, skarga do sądu administracyjnego wymaga bowiem uprzedniego wyczerpania środków prawnych w administracyjnym toku instancji.

Zatem początkiem terminu do wniesienia odwołania jest zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. dzień doręczenia decyzji administracyjnej. Nie przeczy temu treść art. 57 § 1 k.p.a., który stanowi, że jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło, przepis wymieniony jako ostatni odnosi się bowiem do sposobu obliczania tego terminu³⁵. Przyjęcie odmiennej koncepcji, według której początkiem terminu oznaczonego w dniach jest dzień następujący po dniu, w którym miało miejsce określone zdarzenie (doręczenie decyzji), skutkowałoby tym, iż prawo do wniesienia odwołania nie materializowałoby się w dniu doręczenia decyzji, ale w dniu następnym, tj. w dzień następujący po dniu doręczenia. Należy bowiem zaznaczyć, że pojęcia *prawo do wniesienia odwołania* oraz *termin do wniesienia odwołania* nie są tożsame, istnieje jednak funkcjonalne sprzężenie pomiędzy tymi pojęciami. Prawo do wniesienia odwołania materializuje się w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Skoro strona nabywa prawo do wniesienia odwołania w dniu doręczenia decyzji i może je w tym samym dniu realizować, to przyjęcie, że termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg od dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło doręczenie, spowodowałoby, że albo strona musiałaby powstrzymać się z wniesieniem odwołania do dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło doręczenie decyzji, albo należałoby uznać, że odwołanie wniesione w dniu doręczenia decyzji stronie jest przedwczesne, bo termin do wniesienia odwołania nie rozpoczął swojego biegu. Trudno byłoby także zaakceptować pogląd, według którego w dniu doręczenia decyzji stronie zmateriałizowałoby się jej prawo do wniesienia odwołania, a zatem w tym samym dniu może ona z niego skorzystać, natomiast termin do wniesienia odwołania rozpocząłby swój bieg od dnia następnego. Skutkowałoby to twierdzeniem, że prawo do wniesienia odwołania przysługuje jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania.

³⁴ K. Glibowski, uwagi do art. 127 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011.

³⁵ L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2010, s. 138; J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania...*, s. 140; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 156; M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu...*, s. 77; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008, s. 115; *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 276.

Należy zgodzić się z twierdzeniem, że do zdarzeń „uruchamiających” bieg terminu należy zaliczyć doręczenie³⁶. Jak podkreśla WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 19 września 2013 r.³⁷: „Zgodnie z treścią art. 129 k.p.a. odwołanie należy wnieść w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, przy czym przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym doręczono decyzję (art. 57 § 1 k.p.a.)”. Podobnie WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 1 lipca 2016 r.³⁸ stwierdza, że „zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się od daty doręczenia stronie decyzji”³⁹. Nie budzi wobec tego wątpliwości, że doręczenie decyzji inicjuje bieg terminu do wniesienia odwołania. Analogicznie termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg od dnia ogłoszenia decyzji⁴⁰. Jak bowiem wskazuje NSA w wyroku z dnia 18 października 2017 r.⁴¹: „Strona ma prawo skorzystania z wniesienia odwołania od decyzji nieostatecznej najwcześniej od dnia publicznego ogłoszenia o jej wydaniu, w jej interesie może być, aby z tego prawa skorzystać możliwie najszybciej”, a także WSA w Olsztynie, który w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r.⁴² podkreśla, 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”⁴³.

Nie można zatem podzielić stanowiska R. Kędziory, który wskazuje, że „należy zauważyć, że zgodnie z art. 57 § 1 k.p.a., przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania, jako terminu wyznaczonego w dniach (art. 129 § 2 k.p.a.), nie uwzględnia się dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyznaczające początek terminu. W związku z powyższym termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg następnego dnia po dniu, w którym nastąpiło doręczenie lub ogłoszenie decyzji wydanej w I instancji”⁴⁴. Należy bowiem wyraźnie zaznaczyć, że przepis art. 57

³⁶ R. Stankiewicz, uwagi do art. 57 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

³⁷ Sygn. II SA/Sz 237/13, Legalis nr 789941.

³⁸ Sygn. II SA/Po 562/15, Legalis nr 1544640.

³⁹ „Termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) przez stronę, za którą działa pełnomocnik, rozpoczyna swój bieg dopiero od dnia doręczenia rozstrzygnięcia pełnomocnikowi”. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., sygn. I OSK 1855/13. „Czternastodniowy termin, jednakowy dla poszczególnych stron postępowania, można precyzyjnie zindywidualizować w odniesieniu do każdej z nich. Rozpoczyna on bieg od doręczenia decyzji poszczególnym uczestnikom postępowania”. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. II SA/Kr 1591/17, Legalis nr 1741579 i powołane tam orzecznictwo.

⁴⁰ K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne...*, s. 122.

⁴¹ Sygn. II OSK 2681/16, Legalis nr 1700297.

⁴² Sygn. II SA/OI 973/17, Legalis nr 1715988.

⁴³ W tym samym tonie: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008, s. 320.

⁴⁴ R. Kędziora, uwagi do art. 127a [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis. W tym samym tonie: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008, s. 276. Porównaj też: M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu...*, s. 77.

§ 1 k.p.a. wskazuje, że dnia, w którym nastąpiło zdarzenie wyznaczające początek terminu, nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Nie jest to równoznaczne z tym, iż dnia tego nie wlicza się do terminu. Nieuwzględnienie określonego dnia przy obliczaniu terminu ma sens wyłącznie wtedy, jeśli dzień ten zaliczany jest do terminu. Jeśli dzień, w którym nastąpiło zdarzenie wyznaczające początek terminu, nie byłby jednym z dni terminu, to kwestia uwzględnienia bądź nieuwzględnienia tego dnia przy obliczaniu terminu nie miałaby żadnego znaczenia. Dzień ten pozostawałby poza okresem terminu.

Reasumując, termin do złożenia odwołania rozpoczyna swój bieg od dnia doręczenia decyzji, ale dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania. Oznacza to, że obliczanie tego terminu rozpoczyna się od dnia następnego pod dniem, w którym ten termin rozpoczął swój bieg, tj. po dniu, w którym nastąpiło doręczenie decyzji.

Norma zawarta w treści art. 129 § 2 k.p.a. ma charakter gwarancyjny, statuuje bowiem uprawnienie dla strony postępowania do kwestionowania rozstrzygnięć wydanych przez organ administracyjny w postępowaniu administracyjnym. Winna zatem być interpretowana w taki sposób, aby zapewniała szeroką ochronę tych uprawnień. Należy mieć na uwadze nie tylko literalne brzmienie powołanych wyżej przepisów, które nie budzą wątpliwości co do ich treści w zakresie, w jakim normują kwestię biegu terminu oraz sposobu jego obliczania, ale przede wszystkim funkcje i cel, dla których zostały one ustanowione. Uprawniony winien mieć prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w I instancji niezwłocznie po ich wprowadzeniu do obrotu prawnego, zaskarżyć można bowiem tylko rozstrzygnięcie funkcjonuje w tym obrocie. Adresat decyzji może zatem niezwłocznie po doręczeniu mu decyzji zakwestionować zawarte w nim rozstrzygnięcie. Odwołanie nie wymaga zachowania szczególnej formy, jak również uzasadnienia⁴⁵. Strona nie jest zobowiązana do szczegółowej analizy decyzji. Może ona kwestionować jej treść tylko z tego powodu, że jest niezadowolona z określonego rozstrzygnięcia. Zobowiązanie jej do złożenia odwołania w dniu następnym po dniu, w którym doręczono jej decyzję, tylko z tego powodu, że od tego dnia miałby rozpocząć bieg termin do wniesienia odwołania, byłoby nieuprawnionym, a przede wszystkim niecelowym ograniczeniem tego uprawnienia. Zasadna wydaje się teza, że przesłanką przemawiającą za nieuwzględnieniem (pierwszego) dnia, w którym termin rozpoczął swój bieg, przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania było to, iż doręczenie decyzji może nastąpić w dowolnej porze dnia. Zatem adresat, któremu doręczono by decyzję w porze rannej, byłby w zdecydowanie korzystniejszej pozycji w stosunku do adresata, któremu doręczono by decyzję w późniejszej porze, bowiem miałby więcej czasu na powzięcie decyzji w kwestii złożenia odwołania, jeśli dzień doręczenia należałoby uwzględnić przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania. Ustanowienie

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2014 r., sygn. II OSK 555/13, Legalis nr 1161757; wyrok NSA z dnia 4 lutego 1993 r., sygn. SA/Kr 558/92, Legalis nr 37647.

zasady obliczania terminu do wniesienia odwołania od dnia następnego po dniu doręczenia rozstrzygnięcia statuuje równe szanse dla każdego adresata, któremu decyzja została doręczona w danym dniu, niezależnie od pory, w której fizycznie nastąpiło to doręczenie⁴⁶. Ustanowienie dnia doręczenia decyzji pierwszoinstancyjnej jako dnia inicjującego (rozpoczynającego) termin do wniesienia odwołania stanowi gwarancje tego, że uprawniony, który chce ją zakwestionować, nie musi wstrzymywać się z dokonaniem tej czynności do dnia następnego (po dniu, w którym nastąpiło doręczenie), ale może tego dokonać bezpośrednio po jej doręczeniu, bez zbędnej (nieuzasadnionej) zwłoki.

Bieg terminu do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania

Jak wskazano wcześniej, termin do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jest ściśle skorelowany z terminem do wniesienia odwołania. Ten ostatni rozpoczyna swój bieg od dnia doręczenia adresatowi rozstrzygnięcia nieostatecznego. Doręczenie decyzji inicjuje bieg terminu do wniesienia odwołania. Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania może być złożone wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Zatem najwcześniej strona może skorzystać z tego uprawnienia w dniu doręczenia jej decyzji administracyjnej, niezwłocznie po dokonaniu tego doręczenia. Złożenie takiego oświadczenia przed dniem doręczenia decyzji jest prawnie nieskuteczne, oświadczenie nie może bowiem wywierać skutków na przyszłość (*pro futuro*). Nie może zatem odnosić się do rozstrzygnięcia, które *ipso facto* nie weszło do obrotu prawnego, chociażby okoliczności wskazywały, że organ wyda decyzję o określonej treści, nawet zgodnej z wolą samej strony. Oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania musi dotyczyć ściśle określonej decyzji administracyjnej, a ta staje się nią z chwilą doręczenia jej adresatowi. Decyzja niedoręczona nie wiąże organu i nie może być dla adresata (strony) źródłem praw i obowiązków. Decyzja niedoręczona nie wchodzi do obrotu prawnego. Tym samym nie może być decyzją administracyjną. Jak słusznie podnosi doktryna, doręczenie (ogłoszenie) jest nie tylko warunkiem jej bytu prawnego, ale od momentu uzewnętrznienia woli organu

⁴⁶ Nie można zatem podzielić stanowiska doktryny, z którego wynika, że „termin do wniesienia odwołania wynosi 14 dni, licząc od dnia doręczenia decyzji stronie albo jej ustnego ogłoszenia, jeżeli decyzja była ogłoszona ustnie”. *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 204. W tym samym tonie: K. Mełgieś, *Zmiany w konstrukcji trybu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2018, nr 1, Legalis, a także judykatura, która stwierdza że „stosownie do art. 129 § 2 k.p.a. czternastodniowy termin do wniesienia odwołania liczony jest od dnia doręczenia stronie odpisu rozstrzygnięcia w sprawie”. Wyrok WSA w Opolu z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. II SA/Op 581/07. Dnia doręczenia rozstrzygnięcia nie uwzględnia się bowiem przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania stosowanie do treści art. 57 § 1 k.p.a., zatem termin ten liczony jest od dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji.

przez jej doręczenie (ogłoszenie) rozpoczyna się dopiero jej byt prawny, co oznacza, że z tą chwilą decyzja nabiera mocy prawnej⁴⁷. Oznacza to również, że złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w dniu doręczenia decyzji administracyjnej, ale jeszcze przed faktycznym jej doręczeniem, również nie będzie wywoływało skutków prawnych. Złożenie takiego oświadczenia będzie prawnie skuteczne, ale dopiero po dokonaniu czynności doręczenia. Czynności te nie mogą zaistnieć równocześnie w czasie. Nie może być mowy o równoczesnym doręczeniu decyzji i złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu prawa do wniesienia odwołania, bowiem doręczenie musi zostać prawidłowo wykonane, aby decyzja weszła do obrotu prawnego, a tym samym by uruchomiony został bieg terminu do wniesienia odwołania. Zatem oświadczenie to może zostać złożone niezwłocznie po doręczeniu decyzji administracyjnej stronie, bowiem z tą chwilą termin do wniesienia odwołania rozpoczyna swój bieg, a oświadczenie to może być złożone wyłącznie w trakcie biegu tego terminu. Nie ma wobec tego znaczenia, że strona, której doręczono decyzję administracyjną, w rzeczywistości nie zapoznała się z jej treścią. Doręczenie jest czynnością, która wywołuje skutki prawne niezależnie od tego, czy adresat zaznajomił się treścią rozstrzygnięcia. Skoro nic nie sprzeciwia się złożeniu przez stronę odwołania po doręczeniu decyzji, ale przed faktycznym zapoznaniem się z zawartym w niej rozstrzygnięciem, to tym bardziej nic nie sprzeciwia się złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania bez znajomości treści doręczonej decyzji. Jest to uprawnienie strony, którym może ona swobodnie dysponować. Ma prawo do złożenia takiego oświadczenia także w sytuacji, gdy doręczona jej decyzja jest obiektywnie dla niej niekorzystna. Motywy, dla których strona korzysta z tego uprawnienia, są irrelewantne z punktu widzenia dopuszczalności i skuteczności wykonanej przez stronę czynności. Z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem istotne jest to, czy oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania zostało złożone w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, a tym samym czy zostało złożone po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji administracyjnej lub też po upływie terminów, z którymi prawo wiąże skutek w postaci przyjęcia fikcji doręczenia. Należy bowiem zaznaczyć, że jeśli doręczenie nastąpiło w sposób inny niż fizycznie do rąk własnych adresata (doręczenie właściwe), to mógł on nie poznać wiedzy o treści rozstrzygnięcia (chyba że zaznajomił się z jej treścią w inny sposób). Mimo tego ma on prawo do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania od chwili, od której przepisy prawa statuuja doręczenie jako dokonane.

Konkludując, należy zaakcentować, że prawo do zrzeczenia się odwołania materializuje się w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, a termin ten rozpoczyna swój bieg od chwili prawnie skutecznego doręczenia (ogłoszenia) decyzji administracyjnej albo też od momentu, w którym nastąpił skutek doręczenia. Uprawniony może zatem skorzystać z prawa do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu

⁴⁷ G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne...*, s. 422.

się odwołania jeszcze tego samego dnia, w którym doręczenie (ogłoszenie) decyzji nastąpiło, albo też po upływie określonego w przepisach prawa okresu, z którym prawo to wiąże określony skutek w postaci przyjęcia, że doręczenie nastąpiło, z tym jednak zastrzeżeniem, że musi to nastąpić najwcześniej po dokonaniu wymienionych czynności albo po upływie wskazanych w przepisach terminów. Oświadczenie takie jest zatem prawnie skuteczne, jeśli nawet nastąpiło niezwłocznie po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji stronie.

Uprawnienie to może być realizowane wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, co oznacza, że okresem tym objęty jest cały czas, w którym wniesienie odwołania jest dopuszczalne. Upływ tego terminu powoduje utratę uprawnienia do zrzeczenia się odwołania z uwagi na fakt, że decyzja (w przypadku braku odwołania) staje się ostateczna, a co za tym idzie – prawomocna. Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania nie mogłoby odnieść żadnego skutku nie tylko ze względu na literalne brzmienie art. 127a § 1 k.p.a., ale przede wszystkim dlatego, że oświadczenie takie odnosiłoby się do uprawnia, które wskutek upływu terminu wygasło. Strona postępowania, nie posiadając uprawnienia do wniesienia odwołania (po upływie terminu do wniesienia odwołania, jeżeli w tym terminie nie wniosła odwołania), traci uprawnienie do kwestionowania decyzji za pomocą zwykłych środków zaskarżenia. Tracąc uprawnienie pierwotne, tj. prawo do wniesienia odwołania, traci również uprawnienie, które jest z nim immanentnie związane, tj. uprawnienie do zrzeczenia się odwołania.

Termin do wniesienia odwołania co do zasady kończy swój bieg z upływem okresu wskazanego w art. 129 § 2 k.p.a., chyba że przepisy szczególne przewidują inne terminy do wniesienia odwołania (art. 129 § 3 k.p.a.). Ponieważ termin 14-dniowy jest terminem określanym w dniach, a dzień doręczenia, który jest początkiem tego terminu, jest jednocześnie zdarzeniem, o którym mowa w art. 57 § 1 k.p.a., dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Pomimo tego, że termin do wniesienia odwołania rozpoczął swój bieg od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji, *de facto* jego obliczanie następuje od dnia następnego po dniu, w którym doręczenie (ogłoszenie) decyzji miało miejsce⁴⁸. Dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji, mimo iż jest on dniem rozpoczynającym bieg terminu do wniesienia odwołania, a więc dniem będącym niewątpliwie jednym z dni tego terminu, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania.

Należy jeszcze raz podkreślić, że art. 127a § 1 k.p.a. uprawnia stronę do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Zatem nie ma znaczenia dla skuteczności tej czynności

⁴⁸ Przeciwnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 listopada 2018 r., sygn. IV SA/Po 661/18, Legalis nr 1854713; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2018 r., sygn. II SA/Bk 422/18, Legalis nr 1848320; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 października 2018 r., sygn. II SA/Bk 517/18, Legalis nr 1848321; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 września 2018 r., sygn. IV SA/Wr 328/18, Legalis nr 1835241 i powołane tam orzecznictwo; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. IV SA/Gl 24/18, Legalis nr 1766952.

ustalenie, czy dzień, w którym oświadczenie takie zostało złożone, uwzględnia się bądź nieuwzględnia przy obliczaniu terminu, ale czy dzień złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jest dniem, który jest dniem terminu do wniesienia odwołania. Jeżeli odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, nie może budzić wątpliwości, że dzień ten inicjuje bieg terminu do wniesienia odwołania. Termin do wniesienia odwołania kończy swój bieg z upływem 14 dni, licząc od dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło to doręczenie (ogłoszenie). Uprawnienie do zrzeczenia się odwołania może wygasnąć także w innym terminie (niż 14 dni), o ile dłuższy bądź krótszy termin do wniesienia odwołania zostanie ustanowiony w przepisach szczególnych.

Na marginesie należy wskazać, że użyte w art. 127a § 1 k.p.a. pojęcie *w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania* jest celowym zabiegiem ustawodawcy. Niezasadne wydaje się zamieszczenie w tekście tej jednostki redakcyjnej sformułowania *od daty doręczenia decyzji*. Po pierwsze dlatego, że doręczenie może dotyczyć zarówno decyzji nieostatecznej, jak i ostatecznej. Wobec tego należałoby konsekwentnie doprecyzować art. 127a § 1 k.p.a., że chodzi o doręczenie decyzji, od której przysługuje odwołanie. Po drugie, sformułowanie *w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania* wytycza precyzyjnie granice temporalne uprawnienia do zrzeczenia się odwołania. Jeśli ustawodawca wskazałby, że prawo do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania przysługuje od momentu doręczenia decyzji, wytyczyłby wyłącznie punkt początkowy, od którego uprawnienie to przysługuje stronie. Konieczne byłoby również określenie punktu na osi czasowej, od którego uprawnienie to już nie przysługuje. Musiałby wskazać, że prawo do złożenia tego oświadczenia przysługuje od dnia doręczenia decyzji, od której przysługuje odwołanie, do upływu terminu do wniesienia odwołania. Użycie sformułowania *w trakcie terminu do wniesienia odwołania* w sposób wyczerpujący precyzuje zarówno termin początkowy, jak i końcowy okresu, w którym możliwe jest złożenie tego oświadczenia. Obecna redakcja tego przepisu określa zatem syntetycznie temporalny zakres tego uprawnienia bez konieczności zbędnego rozbudowania tekstu jednostki redakcyjnej art. 127a § 1 k.p.a. Sformułowanie *od dnia doręczenia decyzji, od której przysługuje odwołanie* określa jedynie moment początkowy biegu terminu do wniesienia odwołania, natomiast sformułowanie *w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania* odnosi się do obu granic czasowych tego uprawnienia.

Podsumowanie

Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o zakres temporalny uprawnienia do zrzeczenia się odwołania. Jak wykazano, jest ono immanentnie związane z prawem do odwołania. Materializuje się w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, stąd też konieczne było precyzyjne ustalenie granic

czasowych wytyczających początek i koniec terminu do wniesienia odwołania. Dowiedziono, że termin do wniesienia odwołania inicjowany jest doręczeniem (ogłoszeniem) decyzji adresatowi (stronie), mimo iż dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji nie jest uwzględniany przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania. Termin do wniesienia odwołania co do zasady jest 14-dniowy, chyba że przepis szczególny przewiduje odstępstwo od tej reguły. Zatem termin do wniesienia odwołania kończy swój bieg po upływie 14 dni bądź innej liczby dni z tym zastrzeżeniem, że przy obliczeniu tego terminu nie uwzględnia się dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji, a zatem termin ten liczony jest od dnia następnego po dniu, w którym doręczenie (ogłoszenie) decyzji nastąpiło.

Wskazane punkty na osi czasowej, które umożliwiają kwestionowanie decyzji administracyjnej w drodze odwołania, mają kluczowe znaczenie z uwagi na fakt, że tylko w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania możliwe jest złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania, które będzie prawnie skuteczne. Prawo to jest zatem prawem zależnym od prawa pierwotnego, tj. prawa do odwołania. Może ono być realizowane najwcześniej po dokonaniu czynności doręczenia (ogłoszenia) decyzji administracyjnej, jeszcze w tym samym dniu, w którym została ona doręczona (ogłoszona). Dzień, w którym nastąpiło doręczenie decyzji, jest niewątpliwie dniem terminu do wniesienia odwołania (dniem inicjującym bieg tego terminu), chociaż nie uwzględnia się go przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania. Zobowiązanie wynikające z art. 57 § 1 k.p.a. do nieuwzględnienia dnia, w którym nastąpiło doręczenie decyzji, przy obliczeniu terminu do wniesienia odwołania nie jest bowiem równoznaczne z wyłączeniem tego dnia jako jednego z dni terminu do wniesienia odwołania. Skoro termin do wniesienia odwołania biegnie od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie, oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania złożone w tym dniu musi być prawnie skuteczne jako złożone w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania.

Konkludując, należy także zasygnalizować, że art. 57 § 1 k.p.a. odnosi się do sposobu obliczenia terminu określonego w dniach, nie wytycza natomiast granic czasowych okresu do wniesienia odwołania. Są one określone w art. 129 § 2 k.p.a. Początkiem terminu do wniesienia odwołania jest dzień doręczenia decyzji. Termin ten kończy się z upływem 14 dni (bądź innej liczby dni wynikających z przepisów szczególnych), licząc od dnia następnego po dniu doręczenia decyzji, bowiem tego dnia nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu.

Czym innym jest termin do wniesienia odwołania, jego bieg, a czym innym sposób jego obliczania. Z faktu, iż określonego dnia nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania, nie można wywieść wniosku, iż dnia tego nie wlicza się do terminu do wniesienia odwołania. Dzień doręczenia decyzji jest dniem szczególnym, bowiem jest dniem inicjującym bieg terminu do wniesienia odwołania, którego jednak nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu.

Bibliografia

- Adamczyk M., *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania – problemy praktyczne*, „Serwis Administracyjno-Samorządowy” 2017, nr 6(257).
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985.
- Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kraków 2004.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983.
- Gacek P., *Odwolanie od rozkazu personalnego*, „Przegląd Policyjny” 2016, nr 3(123).
- Gacek P., *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10.
- Glibowski K., uwagi do art. 15 [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, Legalis.
- Glibowski K., uwagi do art. 127a [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2018, Legalis.
- Gołaszewski P., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. III)*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 17.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jeziński T., *Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej w kontekście uprawnień organizacji ekologicznych*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 12.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kędziora R., uwagi do art. 127a [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Klat-Wertelecka L., Kozicka B., Pierzchała E., *Decyzja postanowienie ugoda w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014.
- Kmiecik Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011.
- Kowalski M., *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym*, Wrocław 2013.
- Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998.
- Mełgieś K., *Nowelizacja KPA – założenia podstawowe*, „Edukacja Prawnicza” 2017, nr 3.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2007.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Mełgieś K., *Zmiany w konstrukcji trybu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym*, „Edukacja Prawnicza” 2018, nr 1.
- Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006.
- Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl–Rzeszów 2010.

Streszczenie

Niniejszy artykuł został w całości poświęcony problematyce terminu do złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Instrumentem służącym przyspieszeniu osiągnięcia celu, jakim jest wykonanie decyzji, jest prawo do zrzeczenia się odwołania. Może być ono wykonywane wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Omówiono konstrukcję prawną zawartą w art. 127a k.p.a. Zwrócono szczególną uwagę na termin początkowy i końcowy, w którym uprawnienie to może być realizowane.

Słowa kluczowe: odwołanie termin do odwołania, zrzeczenie się odwołania, decyzja administracyjna, ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej

TIME LIMIT FOR FILING A STATEMENT OF WAIVER OF APPEAL

Summary

This article was completely devoted to issues concerning the strict time limit in which the waiver of the right of the appeal against the administrative decision can be submitted. The legal instrument to accelerate the achievement of the goal of implementing the decision is the right to waive of the appeal. This construction can be performed only in strict time limit of appeal against a decision. There were discussed the legal structure contained in Art. 127a of the Act of 14 June 1960, the Code of Administrative Proceedings. Particular attention has been paid to issue of the time limit *a quo* and the time limit *ad quem* (cut-off date) on which the right can be exercised (performed).

Keywords: appeal against a decision, the strict time limit of appeal, the waiver of the right of the appeal against the administrative decision, administrative decision, finality of administrative decision and legal bind of administrative decision