

Katarzyna Niemiec
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0009-0009-0959-0661

Środki zaskarżenia przysługujące stronie pominiętej na tle regulacji art. 127a k.p.a.

The measures of appeal available to the party omitted in the context
of regulation of Article 127a of Administrative Procedure Code

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest analiza regulacji art. 127a k.p.a. pod kątem jej wpływu na zasadę dyspozycyjności strony prawem do odwołania. Szczególny nacisk zostaje położony na możliwość uruchomienia trybów weryfikacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym decyzji przez stronę pominiętą przez organ I instancji, po tym jak wszystkie strony biorące udział w postępowaniu zrezygnowały z prawa do odwołania. Badane tryby weryfikacji to: tryb odwoławczy, wznowienie postępowania oraz postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym ze skargi na decyzję. Autorka przedstawia także orzecznictwo, które powstało po 2017 r. odnoszące się do powyżej wskazanej problematyki, by wykazać brak jednolitej linii orzeczniczej w zakresie wykładni art. 127a k.p.a. Szczególna uwaga poświęcona zostaje rozumieniu pojęcia ostateczności i prawomocności decyzji wraz z zasadami związanymi z tymi pojęciami.

Słowa kluczowe

zrzeczenie się prawa do odwołania, zasada trwałości decyzji ostatecznych, prawomocność decyzji administracyjnych, zasada czynnego udziału strony

Abstract

The purpose of this article is the analysis of regulation provided with Article 127a of Administrative Procedure Code including its impact on the dispositive principle regarding party's right to appeal. Particularly emphasized is the ability of the party which did not take part in first-instance proceedings to verify the decision in administrative and administrative court proceedings in case every party which took part in administrative proceedings waived their right to appeal. The analysis was conducted for: second-instance proceedings, resumption of proceedings and proceedings before the administrative court initiated by a complaint against the decision. The author presents jurisprudence as well, which has developed since 2017 regarding the article's subject to prove lack of consistent interpretation of administrative courts about it. Particular attention was given to understanding of the term of final and valid decision, including the principles connected with these terms.

Keywords

waiver of the right to appeal, the principle of the durability of administrative decisions, valid administrative decision, the principle of the active participation of the parties

1. Wstęp

Artykuł 127a został dodany do Kodeksu postępowania administracyjnego¹ nowelizacją z dnia 7 kwietnia 2017 r.² Twórcy projektu niniejszej nowelizacji w uzasadnieniu wskazywali, że jednym z jej głównych celów było usprawnienie postępowań administracyjnych – w szczególności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej³.

Wprowadzenie możliwości zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania zostało poprzedzone zmianą treści przepisu art. 15 k.p.a., który uprzednio stanowił wyłącznie, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Niniejsza zmiana jest niejako doprecyzowaniem zasady dwuinstancyjności postępowania poprzez wskazanie, że dopuszczalne jest wprowadzanie od niej odstępstw – jak na przykład będący w centrum zainteresowania niniejszej pracy art. 127a k.p.a. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazuje się, że bezwzględna dwuinstancyjność nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości, ponieważ w niektórych przypadkach środki zaskarżenia pozbawia się dewolutywności – z powodu istnienia w k.p.a. instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz podleganiu poszczególnych decyzji kontroli sądów powszechnych zamiast organów administracji publicznej⁴. Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu regulacja art. 127a k.p.a. wzmacnia czy też ogranicza dyspozycyjność prawem do odwołania.

2. Opis regulacji

Artykuł 127a k.p.a. wprowadza do postępowania administracyjnego instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Artykuł 127a § 1 k.p.a. umożliwia stronie postępowania zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania przed upływem terminu do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Prawo zrzeczenia się prawa odwołania jest zatem ograniczone przesłanką pod-

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm., dalej: k.p.a.

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

³ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i kilku innych ustaw, druk nr 1183, s. 3. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp: 20.04.2024].

⁴ *Ibidem*, s. 19.

miotową i przedmiotową⁵. Zrzec się prawa do odwołania może wyłącznie strona postępowania, a także podmiot na prawach strony⁶, a oświadczenie w tym przedmiocie nie może zostać złożone przed dniem wydania, doręczenia czy ogłoszenia decyzji⁷, oczywiście będzie ono także nieskuteczne po upływie terminu na wniesienie odwołania.

Szczególną uwagę należy poświęcić art. 127a § 2 k.p.a., gdyż ustanawia on daleko idące skutki zrzeczenia, bowiem z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Widać zatem wyraźnie, że instytucja zrzeczenia się prawa do odwołania stanowi wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania, ustanowionej w art. 15 k.p.a.⁸, a decyzja wraz z dniem doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania ostatniej ze stron będzie korzystała z zasady trwałości decyzji ostatecznych, ustanowionej w art. 16 § 1 k.p.a. Uzasadniając wprowadzoną zmianę autorzy projektu nowelizacji odwoływali się do ekonomiki procesowej. Warto zwrócić uwagę, że już na etapie prac legislacyjnych zdawano sobie sprawę z doniosłości w skutkach złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania – z tego powodu stwierdzono nieskuteczność jego cofnięcia⁹. Skorzystanie przez strony z prawa do zrzeczenia się odwołania bezpośrednio prowadzi do skutku przewidzianego w art. 130 § 4 k.p.a., gdyż w takim wypadku decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania.

Niniejsza instytucja stanowi przedmiot szerokiej krytyki ze strony przedstawicieli doktryny. Dla przykładu J. Zimmermann stwierdza, że „wprowadzenie tego fatalnego pomysłu zaprzecza dorobkowi stulecia prawa administracyjnego i musi spowodować ogromne kontrowersje w orzecznictwie i w doktrynie”¹⁰. Autor zwraca uwagę m.in. na istotę i charakter prawa do odwołania, będącego publicznym prawem podmiotowym, którego zrzeczenie się jest niemożliwe, wyprowadzając ten wniosek z brzmienia art. 78

⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2022, kom. do art. 127a, nb 10.

⁶ Por. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024, art. 127(a); W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 44–59; A. Gołęba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023, art. 127(a).

⁷ K. Glibowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023, kom. do art. 127a, nb 4.

⁸ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, wyd. 20, Warszawa 2022, s. 394.

⁹ Uzasadnienie..., s. 57–58.

¹⁰ J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 3–24.

Konstytucji RP¹¹. Po chociażby pobieżnej analizie aktualnego orzecznictwa i dorobku doktryny w odniesieniu do stosowania art. 127a k.p.a. należy przyznać, że przewidywania te były trafne, bowiem aktualnie nie istnieje w tym przedmiocie utrwalona linia orzecznicza, przez co narażone zostaje zaufanie obywateli do organów publicznych¹².

3. Tryb odwoławczy

W sytuacji kiedy w postępowaniu występuje jedna strona, poczynienie oceny co do samej dopuszczalności odwołania od decyzji, w stosunku do której zastosowano przepis art. 127a k.p.a., nie zdaje się być nadzwyczaj problematyczne. Należy jednak wskazać, że i w tym przypadku rodzą się problemy na tle możliwości cofnięcia uprzednio złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania¹³. Do niezwykle skomplikowanej sytuacji dochodzi natomiast, gdy od decyzji odwołanie wnosi podmiot uważający się za stronę pozbawioną udziału w postępowaniu. Organy administracji publicznej często muszą mierzyć się z sytuacją, która na pierwszy rzut oka może wydawać się wręcz „patowa” – po złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania przez ostatnią ze stron biorących udział w postępowaniu odwołanie składa podmiot uznający się za stronę pominiętą, z zachowaniem ustawowego terminu do wniesienia odwołania. Organ odwoławczy musi zatem dokonać oceny, czy stwierdzić niedopuszczalność odwołania, ponieważ należałoby je uznać za odwołanie od decyzji ostatecznej, czy jednak zbadać legitymację podmiotu w postępowaniu odwoławczym w celu oceny, czy rzeczywiście zaistniał skutek prawomocności i ostateczności decyzji¹⁴. W odniesieniu do niniejszego zagadnienia nie wykształciła się jednolita linia orzecznicza, doktryna również nie dostarcza zgodnej odpowiedzi.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

¹² B. Roczniński, *Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku WSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 702/19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 11, s. 102–112.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 10 maja 2023 r., II OSK 2146/22, LEX nr 3586196; wyrok NSA z dnia 1 marca 2023 r., II OSK 56/22, LEX nr 3650876; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 października 2022 r., II SA/Rz 515/22, LEX nr 3434894; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 września 2018 r., II SA/Bk 409/18, LEX nr 2554045.

¹⁴ Należy w tym miejscu wskazać, że NSA w uchwale z dnia 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119, rozstrzyga, że „wypływające z art. 28 k.p.a. uprawnienie strony ma charakter materialnoprawny i winno być rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej”. Z tego też powodu organ odwoławczy musi zbadać legitymację podmiotu uznającego się za stronę w postępowaniu odwoławczym, a następnie, w wyniku negatywnej weryfikacji, umorzyć postępowanie odwoławcze w drodze decyzji (por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, kom. do art. 134, nb 4).

Barbara Adamiak staje na stanowisku, że w takiej sytuacji należy uznać, iż zrzeczenie się prawa do odwołania nie wywołało skutku opisanego w art. 127a § 2 k.p.a., ponieważ wadliwe ustalenie przez organ kręgu stron postępowania nie może skutkować pozbawieniem prawa do wniesienia odwołania¹⁵. Podobnie przyjmuje część sądów administracyjnych¹⁶, czego wyraz stanowi wyrok NSA z dnia 6 listopada 2020 r., II OSK 2674/20¹⁷. NSA stwierdza, że jeżeli osoba pominięta w postępowaniu nie zrzekła się prawa do odwołania, oświadczenie uprzednio złożone przez stronę biorącą udział w postępowaniu nie wywołało skutku ostateczności i prawomocności. Należy zwrócić uwagę, że szczególnie nacisk położony zostaje na literalną wykładnię sformułowania „ostatniej ze stron postępowania”¹⁸. Niewywieranie skutku przewidzianego w art. 127a § 2 k.p.a. część sądów uzasadnia zatem faktem, że ustawodawca nie używa zwrotu pokroju „ostatni uznawany przez organ I instancji za stronę podmiot”, zatem oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do odwołania będzie skuteczne tylko wtedy, gdy wszystkie strony, które legitymują się interesem prawnym, takowe oświadczenie złożą. Z tym stanowiskiem związany jest oczywiście słuszny postulat, by organy administracji publicznej dołożyły szczególnej staranności do prawidłowego określenia kręgu stron postępowania zarówno w postępowaniu przeprowadzanym z urzędu, jak i na wniosek¹⁹.

Należałoby jednakże rozważyć, czy takowa wykładnia art. 127a k.p.a. jest zgodna z art. 16 § 1 k.p.a. ustanawiającym zasadę trwałości decyzji ostatecznych, gdyż nie można zapominać, że zasadniczym skutkiem zrzeczenia się prawa do odwołania jest szybsze zyskanie przez decyzję przymiotu ostateczności. W myśl art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

W doktrynie daje się szczególnie wyraz doniosłości zasady trwałości decyzji ostatecznej, podkreślając aksjologiczne podłoże niniejszej zasady²⁰ oraz znacze-

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, kom. do art. 127a, nb 10.

¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., II OSK 169/21, LEX nr 3331914; wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r., II OSK 547/21, LEX nr 3192850; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2022 r., II OSK 2202/19, LEX nr 3406809.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 6 listopada 2020 r., II OSK 2674/20, LEX nr 3114200.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2022 r., II OSK 2202/19, LEX nr 3406809.

¹⁹ T. Kosicki, *Skuteczność zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przypadku wielości stron – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2020 r., II OSK 2674/20*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 2, s. 283–296.

²⁰ W. Piątek, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. II, *Zasady ogóle postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 469.

nie, jakie odgrywa w odniesieniu do stabilizacji stosunków prawnych²¹. Powiązany z nią jest również zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów, na mocy których możliwe jest uchYLENIE bądź zmiana decyzji ostatecznej²². Ustanawia ona także niezwykle ważne w kontekście przedmiotowego zagadnienia domniemanie ważności²³ i legalności²⁴ decyzji ostatecznej. Będzie ona korzystać z powagi rzeczy osądzonej²⁵, co oznacza, że niedopuszczalne jest ponowne rozpatrzenie sprawy uprzednio rozstrzygniętej decyzją ostateczną²⁶.

Ratio legis ustanowienia zasady trwałości decyzji ostatecznych oraz jej konsekwencje trafnie ujmuje E. Iserzon: „uznanie, iż akt administracyjny wadliwy jest z mocy samego prawa nieważny, prowadziłoby do konsekwencji życiowo gorszych niż uznanie aktu administracyjnego wadliwego za ważny, póki nie został w należytym trybie zmieniony lub uchylony. Gdybyśmy bowiem przyjęli, że akt administracyjny wadliwy jest nieważny z mocy prawa, upoważnilibyśmy każdego obywatela i każdy organ władzy do oceny aktu z punktu widzenia prawidłowości i do uznania go dla siebie za obowiązujący lub nie obowiązujący w zależności od subiektywnej oceny jego prawidłowości. Szczyt praworządności, jakim jest położenie znaku równości między aktem wadliwym a aktem nieważnym, stałby się szczytem nierządu”²⁷.

Omawiana zasada stanowi niezwykle istotną gwarancję dla strony, mianowicie jeżeli istnieje domniemanie ważności decyzji ostatecznych, oznacza to, że strona może korzystać z uprawnień nabytych w drodze ostatecznej decyzji bez narażenia się na zarzut, że korzysta z uprawnienia bezprawnie. Należy mieć bowiem na uwadze, że zasada trwałości decyzji ostatecznych ustanawia dla strony ochronę praw nabytych.

Każda jednostka potrzebuje stabilności aktu kształtującego zarówno jej uprawnienia, jak i obowiązki, by móc na tej podstawie planować swoje przyszłe działania²⁸. Wysoce niekorzystna z perspektywy stabilności obrotu prawnego kształtowanego przez organy administracji publicznej będzie sytuacja, w której strona nie będzie

²¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 123.

²² *Ibidem*, s. 123.

²³ E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, R. XXVII, z. 1, s. 56.

²⁴ Por. W. Piątek, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *op. cit.*, s. 472 oraz wyrok NSA z dnia 10 września 2014 r., I OSK 229/13, LEX nr 1551287.

²⁵ K. Łuczak, *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, vol. 12, nr 4, s. 94.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2475/10, LEX nr 746894.

²⁷ E. Iserzon, *op. cit.*, s. 56–57.

²⁸ *Ibidem*, s. 59.

miała pewności co do ważności, a tym samym wykonalności decyzji, której jest adresatem. Do takowej sytuacji jednakże doszłoby, gdyby przyjąć pogląd, zgodnie z którym to organ odwoławczy nabywa uprawnienia do oceny, czy skutek ostateczności w konkretnej sprawie zaistniał, czy też nie. Działania organów w trybie odwoławczym nie mogą bowiem skutkować utratą przez decyzję „cechy ostateczności”²⁹.

Regulę dotyczącą wykonalności decyzji, wobec której strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania, ustanawia art. 130 § 4 k.p.a., zgodnie z którym decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron, lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania. Należy przy tym zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 14 czerwca 1982 r. I SA 235/82³⁰. Odnosi się ono wprawdzie do dopuszczalności odwołania wniesionego z uchybieniem terminu, jednakże podkreśla istotę zasady wyrażonej w art. 16 § 1 k.p.a. Stwierdzono bowiem, że jeżeli strony nie zostały powiadomione o wniesieniu odwołania po upływie czternastodniowego terminu od dnia doręczenia im decyzji, decyzja staje się po tym terminie ostateczna i prawomocna ze wszelkimi skutkami z tego wynikającymi. Ze względu na pewność i trwałość statusu prawnego strony, zwłaszcza gdy nabyła ona uprawnienia, decyzja ostateczna może być wzruszona tylko w jednym z trybów nadzwyczajnych. Wszystkie te ograniczenia i uwarunkowania mają służyć m.in. ochronie praw nabytych na podstawie decyzji ostatecznej i organ administracji jest obowiązany mieć tę ochronę na względzie w każdym przypadku wszczynania postępowania w sprawie wzruszenia takiej decyzji. W takim wypadku nie będzie można w trybie odwoławczym wzruszyć decyzji ze wskazaniem, że była nieostateczna z tego powodu, że jednej ze stron nie doręczono decyzji.

Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku zrzeczenia się przez wszystkie strony biorące udział w postępowaniu prawa do odwołania. Mając na uwadze powyżej przywołane względy, w ocenie autorki należałoby stwierdzić, że decyzja staje się ostateczna w dniu doręczenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania ostatniej ze stron biorących udział w postępowaniu, gdyż wtedy z perspektywy wszystkich podmiotów biorących udział w postępowaniu ziszcza się przesłanki określone w art. 127a k.p.a. NSA w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2180/19, posługuje się stwierdzeniem, że „zrzeczenie się prawa odwołania może dotyczyć wyłącznie strony w rozumieniu formalnym, tj. przyjętym przez organ admi-

²⁹ Por. wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2023 r., II GSK 562/22.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r. I SA 235/82, Legalis.

nistracji publicznej”³¹. Gdyby dopuścić odmienną wykładnię, strony, które zrzekły się prawa do odwołania, nie miałyby pewności, czy decyzja w ich sprawie jest na pewno ostateczna, ponieważ w trakcie biegu czternastodniowego terminu na wniesienie odwołania mogłaby się „ujawnić” strona pominięta w postępowaniu i uruchomić tryb odwoławczy. Można dojść do wniosku, że takie rozumienie przepisu art. 127a k.p.a. zaprzecza istocie zasady trwałości ostatecznej, ponieważ zamiast skutkować stabilizacją obrotu prawnego wzbudza w jego uczestnikach niepewność ich sytuacji prawnej oraz brak zaufania do organów administracji publicznej.

Należy w tym miejscu wskazać, że w ocenie autorki już sam brak wydania przez organ odwoławczy postanowienia o niedopuszczalności odwołania na podstawie art. 134 k.p.a. będzie stanowił naruszenie art. 16 § 1 k.p.a. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się, że niedopuszczalność odwołania stwierdza się z przyczyn przedmiotowych oraz podmiotowych³². Jeżeli odwołanie zostało złożone od decyzji, co do której uprzednio zrzeczono się prawa do odwołania, organ wyższego stopnia jest obowiązany wydać postanowienie o niedopuszczalności odwołania³³ z przyczyny przedmiotowej, gdyż odwołanie to zostało złożone od decyzji ostatecznej³⁴. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z uchwałą NSA z dnia 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, kwestię legitymacji podmiotu wnoszącego odwołanie powinno się rozstrzygać decyzją administracyjną, gdyż należy w tym celu zastosować przepisy prawa materialnego. Nierzadko bywa tak, że kwestia legitymacji procesowej nie jest oczywista, potrzebne jest zatem przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, jako przykład można podać ustalenie interesu prawnego w sprawach o pozwoleniu na budowę³⁵. Organ odwoławczy powinien wówczas rozstrzygnąć kwestię legitymacji podmiotu wnoszącego odwołanie w drodze decyzji – wydając decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., w wyniku stwierdzenia, że powyżej wskazany podmiot nie legitymuje się interesem prawnym, bądź wydając jedną z decyzji wymienionych w art. 138 § 1–2 k.p.a., jeżeli organ ustali, że podmiot wnoszący odwołanie był stroną postępowania.

³¹ Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2180/19, LEX nr 3065231.

³² A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *op. cit.*, art. 134.

³³ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024, art. 127(a).

³⁴ K. Glibowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, art. 127a, nb 5.

³⁵ W. Chróścielewski, *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5, s. 23–35.

Mając na uwadze co do zasady odmienny sposób postępowania organu odwoławczego w odniesieniu do badania przesłanek przedmiotowych i podmiotowych wniesionego odwołania, w pełni uzasadnione wydaje się być stwierdzenie, że w pierwszej kolejności organ wyższej instancji powinien przystąpić do oceny tych pierwszych – w taki sposób nie dojdzie do wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sytuacji, w której można było zakończyć postępowanie odwoławcze już na etapie wstępnym. Taki sposób postępowania jest także w pełni uzasadniony zasadami wyprowadzonymi z art. 16 § 1 k.p.a. Słusznie wskazuje WSA w Olsztynie, że w sytuacji, gdy wszystkie strony zrzekły się prawa do odwołania, organ odwoławczy nie może prowadzić postępowania merytorycznego³⁶. Należałoby zatem uznać, że w takiej sytuacji organ odwoławczy, oceniając dopuszczalność odwołania, będzie związany badaniem wyłącznie przesłanek przedmiotowych, nie będzie mógł zatem wstąpić w fazę postępowania wyjaśniającego, by stwierdzić, czy skutek ostateczności rzeczywiście zaistniał, z powodu wątpliwości co do ustalenia stron przez organ I instancji.

W ocenie autorki organ odwoławczy powinien stwierdzić niedopuszczalność – z przyczyn przedmiotowych – odwołania wniesionego przez podmiot uważający się za stronę pominiętą przez organ, jeżeli uprzednio odwołania od decyzji zrzekły się wszystkie strony biorące udział w postępowaniu. Za takim poglądem przemawia w szczególności zasada trwałości decyzji ostatecznych, zgodnie z którą decyzja korzystająca z domniemania ważności decyzji ostatecznych.

4. Wznowienie postępowania

Najbardziej zasadnym trybem wzruszenia decyzji, co do której zaistniał skutek określony w art. 127a k.p.a. – w ocenie autorki – będzie wystąpienie przez stronę pominiętą z wnioskiem o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Trzeba bez wątpliwości uznać za słuszny pogląd B. Adamiak, zgodnie z którym należy w tym zakresie zrównać dopuszczalność weryfikacji w nadzwyczajnym trybie postępowania decyzji prawomocnych z decyzjami ostatecznymi³⁷. Należałoby uznać, że odmowa wszczęcia postępowania wznowieniowego w takim wypadku będzie rażąco godzić w zasadę praworządności, unormowaną w art. 6 k.p.a. oraz w konkretnie rozważanej sprawie w zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, regulowanej przepisem art. 10 § 1 k.p.a. Warto w tym miejscu także przywołać

³⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 sierpnia 2023 r., II SA/OI 701/23, LEX nr 3603425.

³⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, kom. do art. 16, nb 11.

stanowisko NSA, zgodnie z którym trwałość decyzji nie jest równoznaczna z ich niezmiennalnością, lecz polega na ograniczeniu możliwości ich wzruszenia tylko do przypadków określonych przez przepisy ogólnego postępowania administracyjnego³⁸. Orzecznictwo sądów administracyjnych zdecydowanie skłania się ku dopuszczalności weryfikacji takowych decyzji w trybach nadzwyczajnych³⁹.

Należy zatem stwierdzić, że wznowienie postępowania w sprawach zakończonych ostateczną i prawomocną decyzją jest jak najbardziej dopuszczalne. Trzeba również przy tym podkreślić, że przepis art. 145 § 1 k.p.a. *ab initio* stanowi, że postępowanie wznowia się w sprawie zakończonej decyzją ostateczną. Co ważne w kontekście praw nabytych organ właściwy w sprawie wznowienia postępowania dysponuje właściwymi narzędziami, by dokonać oceny, czy rzeczywiście podmiot wnoszący wniosek o wznowienie postępowania był stroną pominiętą przez organ wydający decyzję w I instancji i w wyniku negatywnej weryfikacji odmówić uchylecia decyzji dotychczasowej na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. W tym wypadku, jeżeli organ nie wstrzyma wykonania decyzji na podstawie art. 152 § 1 k.p.a., strona wciąż w całym toku postępowania wznowieniowego będzie mogła korzystać z praw nabytych przyznanych jej w drodze decyzji. Z kolei jeżeli organ uzna, że wystąpiła wadliwość postępowania z powodu niezawinionego braku udziału strony w postępowaniu i nie zaszły okoliczności, o których mowa w art. 146 k.p.a., uchyli decyzję organu I instancji na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. i wyda nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy.

5. Skarga do WSA

Rozważając możliwość wzruszenia decyzji, od której strony biorące udział w postępowaniu rzekły się prawa do odwołania, należałoby również rozważyć, czy od takowej decyzji przysługiwać będzie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Doktryna na to pytanie odpowiada negatywnie⁴⁰. Istnieją jednakże pewne przesłanki, które w ocenie autorki mogą świadczyć o dopuszczalności takiej skargi.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021 r., II GSK 182/21, LEX nr 3205553.

³⁹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 sierpnia 2023 r., II SA/OI 701/23, LEX nr 3603425; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2180/19, LEX nr 3065231.

⁴⁰ Por. K. Glibowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks...*, nb 5, s. 1197; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, nb 13, s. 827; A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *op. cit.*, art. 127(a); P.M. Przybysz, *op. cit.*, art. 127(a); Z. Kmiecik, [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 127(a).

Rozważania te należy rozpocząć od wykładni art. 52 p.p.s.a.⁴¹ ustanawiającego reguły dopuszczalności wniesienia skargi do WSA. Jak wskazuje NSA w wyroku z dnia 8 marca 2005 r., OSK 1253/04, celem niniejszej regulacji jest dopuszczalność kontroli decyzji ostatecznych, które takimi się stały po wyczerpaniu toku instancji. Inaczej mówiąc, celem omawianej regulacji jest pozbawienie skargi do WSA konkurencyjności względem zwyczajnych środków odwoławczych przysługujących stronie w toku instancji. Regulacja ma na celu również zapobiegać sytuacjom, w których strona postępowania administracyjnego składa skargę do WSA od decyzji, która nabyła przymiot ostateczności wskutek niewniesienia przez tę stronę odwołania⁴².

W myśl art. 52 § 1 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Artykuł 52 § 2 p.p.s.a. dookreśla, że przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie przewidziane w ustawie. Aby zatem skarga do WSA była dopuszczalna, skarżący musi wyczerpać uprzednio wszystkie środki zaskarżenia w toku instancji, o ile te mu przysługiwały. Należy również wskazać, że pojęcie środka zaskarżenia odnosi się do środków zaskarżenia przysługujących stronie w toku instancji⁴³.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami należy uznać, że stronie pominiętej nie przysługiwało odwołanie po doręczeniu zrzeczenia się prawa do odwołania organowi I instancji. Czysto teoretycznie można by powiedzieć, że strona pominięta mogła wnieść odwołanie przed doręceniem oświadczenia określonego w art. 127a k.p.a. ostatniej stronie biorącej udział w postępowaniu, zatem prawo do wniesienia odwołania stronie pominiętej przysługiwało przez okres krótszy niż czternaście dni od dnia doręczenia decyzji ostatniej stronie postępowania. W tym miejscu na marginesie należy wskazać, że w związku z przepisem art. 54 § 2a p.p.s.a. skarga do WSA będzie dopuszczalna w zbliżonej sytuacji, mianowicie gdy organ na podstawie art. 127 § 1a k.p.a. odstąpi od uzasadnienia decyzji⁴⁴. W ocenie autorki należałoby wskazać, że wykładnia przepisu art. 52 § 1 p.p.s.a., prowadząca do wniosku, że

⁴¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, dalej: p.p.s.a.

⁴² Wyrok NSA z dnia 8 marca 2005 r., OSK 1253/04; por. M. Sieradzka, [w:] A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023, kom. do art. 52, nb 1.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ P.M. Przybysz, *op. cit.*, art. 127.

skarga wniesiona przez skarżącego, będącego w postępowaniu administracyjnym stroną pominiętą z uwagi na niewyczerpanie środków zaskarżenia, prowadziłaby do rażącego ograniczenia prawa do sądu, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Formalnie takiej stronie przysługiwałoby odwołanie, jednakże nie mogłaby z niego w praktyce skorzystać, ponieważ mogłaby się dowiedzieć o istnieniu decyzji już po uzyskaniu przez nią cechy ostateczności albo powziąć taką informację w tak krótkim terminie, że w praktyce nie miałyby żadnych szans na wniesienie odwołania przed doręczeniem oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania przez ostatnią ze stron. W praktyce bowiem, jeżeli strony decydują się na skorzystanie ze zrzeczenia się prawa do odwołania, czynią tak, by przyspieszyć uzyskanie przez decyzję cechy ostateczności, zatem oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania zostają doręczone organowi w najszybszym możliwym terminie, tak że strona zostaje pozbawiona możliwości wniesienia odwołania.

W doktrynie rozróżnia się jednak wyłącznie dwie sytuacje, w których skarga jest dopuszczalna – gdy ustawodawca przyznaje środek zaskarżenia od danego rodzaju rozstrzygnięcia oraz gdy przepisy nie przewidują środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym⁴⁵. W pierwszej sytuacji dopuszczalność skargi będzie zależała od wykorzystania zwykłych środków zaskarżenia w toku instancji, w drugiej zaś do wniesienia skargi do WSA podjęcie takich działań nie będzie konieczne⁴⁶. Jak można więc zauważyć, nie wskazuje się, że niemożność wyczerpania środków zaskarżenia w toku instancji z powodu szybszego uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności i prawomocności pozwala stwierdzić, że wniesienie skargi jest dopuszczalne. O niedopuszczalności skargi z przyczyn braku wyczerpania środków zaskarżenia wypowiada się również w większości jednoznacznie orzecznictwo, wskazując na bezwzględność postawionego w art. 52 § 1 p.p.s.a. warunku⁴⁷.

W tym miejscu należy jednakże wskazać, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo nie przesądza w sposób bezpośredni o tym, czy w przypadku zaistnienia skutku określonego w art. 127a k.p.a. skargę strony pominiętej należy uznać za dopuszczalną w rozumieniu art. 52 § 1 p.p.s.a. Autorka przychyliła się jednakże ku tezie, że nie ma podstaw do uznania niedopuszczalności skargi strony pominiętej z przyczyny braku wyczerpania przysługujących jej środków zaskarżenia, gdyż odmienna wykładnia prowadziłaby do ograniczenia praw takiej strony z przyczyn przez nią niezawinionych.

⁴⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, s. 598.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 599.

⁴⁷ Por. postanowienie WSA w Krakowie z dnia 2 października 2018 r., III SA/Kr 976/18, LEX nr 2552776; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2022 r., II SA/Po 462/22, LEX nr 3379862.

W odniesieniu do kwestii zachowania terminu do wniesienia skargi przez stronę, której nie doręczono decyzji, należy wyjaśnić, że wbrew temu, co mogłoby wynikać z literalnej wykładni art. 53 § 1 p.p.s.a. (skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie albo aktu, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4a), prawo do wniesienia skargi będzie przysługiwać stronie, której nie doręczono decyzji – w takiej sytuacji skarżący może skorzystać z uprawnienia złożenia skargi przed upływem 30 dni od daty doręczenia decyzji innej stronie postępowania administracyjnego⁴⁸.

Następnie należy przejść do wykładni przepisu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., gdyż istnieją w obrocie prawnym orzeczenia, które na tej podstawie odrzucają skargę, co do której strony zrzekły się prawa do odwołania⁴⁹. W szczególności należy przyjrzeć się postanowieniu WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2022 r., IV SA/Po 1152/22, gdyż sąd na mocy przytoczonego orzeczenia odrzuca skargę strony pominiętej, złożoną po zaistnieniu skutku z art. 127a § 2 k.p.a. W uzasadnieniu postanowienia sąd wskazuje, że następstwem nadania przedmiotowej decyzji przymiotu ostateczności i prawomocności jest wyłączenie możliwości zaskarżenia decyzji do sądu. Takowe rozstrzygnięcie może jednak budzić wątpliwości, w szczególności w odniesieniu do rozumienia pojęcia prawomocności decyzji.

W myśl art. 16 § 3 k.p.a. decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne. Definicja prawomocności została wprowadzona do k.p.a. tą samą nowelizacją, która wprowadziła przepis art. 127a k.p.a. W uzasadnieniu zawarto stwierdzenie, że „zgodnie z projektowaną regulacją decyzja jest prawomocna, jeżeli nie można jej zaskarżyć do sądu, niezależnie od przyczyn. Twórcy projektu nowelizacji wskazują, że w rozumieniu projektowanego art. 16 § 3 k.p.a. nie można zaskarżyć decyzji, gdy zakazuje tego przepis prawa, gdy upłynął termin do zaskarżenia decyzji czy z powodu już zrealizowanej sądowej kontroli (tj. jeżeli sąd odrzucił lub oddalił skargę albo umorzył postępowanie)”⁵⁰. W ocenie autorki wątpliwe jest uznanie, że niniejsza regulacja może wprowadzić regułę, zgodnie z którą przepis ustawy będzie zabraniał jednostce zaskarżenia decyzji do sądu. Należy mieć na uwadze, że doktryna już przed wprowadzeniem niniejszego przepisu wypracowała definicję prawomocności decyzji administracyjnej⁵¹. W ocenie autorki zarówno

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 2265/13, LEX nr 1541330.

⁴⁹ Zob. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2022 r., IV SA/Po 115/22, LEX nr 3324961; postanowienie WSA w Lublinie z dnia 17 czerwca 2020 r., III SA/Lu 124/20, LEX nr 3071938; postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2021 r., III OSK 3180/21, LEX nr 3144681.

⁵⁰ Uzasadnienie... s. 21.

⁵¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, kom. do art. 16, nb 10.

brzmienie przepisu art. 16 § 3 k.p.a., jak i dotychczas wypracowane poglądy doktryny świadczą o fakcie, że prawomocność decyzji wynika z okoliczności, że nie przysługują od niej środki zaskarżenia. Można by rozważyć, czy prawomocność nie ma niejako charakteru wtórnego w stosunku do mocy prawnej decyzji. Oznacza to, że decyzja staje się prawomocna, ponieważ ziścił się określony w ustawie skutek (np. upływ terminu do wniesienia skargi do WSA czy oddalenie skargi przez sąd administracyjny). Takie rozumienie prawomocności koresponduje z doktrynalnym podziałem na prawomocność formalną i materialną⁵². Decyzję prawomocną formalnie można określić jako decyzję ostateczną, od której nie będzie przysługiwał środek zaskarżenia w toku instancji⁵³. Z kolei prawomocność materialna wiąże się z oddaleniem skargi na decyzję prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego⁵⁴. Ten rodzaj prawomocności wiąże się z uzyskaniem przez decyzję większej stabilizacji⁵⁵. Należałoby zatem postawić pytanie, czy sformułowanie przez ustawodawcę, 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, przesądza o braku dopuszczalności zaskarżenia takiej decyzji do WSA.

Zgodzić się należy z W. Jakimowiczem, że niedopuszczalna jest skarga do WSA wniesiona przez stronę, która zrzekła się prawa do odwołania⁵⁶. W tym wypadku wypełnia się dyspozycja art. 52 § 1 p.p.s.a., gdyż stronie przysługiwało prawo do odwołania, jednakże zdecydowała, że z niego nie skorzysta. Z kolei stronie pominiętej nie pozostawiono w tym zakresie decyzyjności, gdyż nie mogła wnieść odwołania w ustawowym, czternastodniowym terminie. Należałoby w takim razie rozważyć, czy konstrukcja art. 127a k.p.a. może pozbawić taką stronę prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, gwarantowanego przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy mieć na uwadze art. 45 ust. 1, a także art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia swoich wolności i praw. TK w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK 2001, wskazuje, że z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika jednoznaczna wola ustrojodaw-

⁵² *Ibidem*.

⁵³ W. Piątek, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *op. cit.*, s. 478.

⁵⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, kom. do art. 16, nb 10.

⁵⁵ J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. LXVIII, z. 2, s. 310.

⁵⁶ W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9, s. 49.

cy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw, z zasady demokratycznego państwa prawnego zaś płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu⁵⁷. TK zwraca również uwagę na brzmienie art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiającego wymóg, by wszelkie ograniczenia prawa do sądu dopuszczalne były w absolutnie niezbędnym zakresie w przypadku jego konfliktu z inną konstytucyjną zasadą, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Mogą one zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie mogą naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają⁵⁸. Powyżej przywołane orzecznictwo TK może świadczyć o fakcie, że wykładnia, zgodnie z którą skarga do WSA, złożona przez stronę pominiętą w postępowaniu od decyzji, która zgodnie z art. 127a § 2 k.p.a. jest prawomocna, będzie niedopuszczalna z przyczyny wskazanej w art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., może być sprzeczna z konstytucyjną zasadą prawa do sądu. Wykładnia ta może bowiem prowadzić do przyjęcia, że przepis art. 127a § 2 k.p.a. wyłącza prawo do sądu dla strony pominiętej w postępowaniu, kiedy nie wydaje się, że takie ograniczenie jest uzasadnione ochroną innych wartości, którym ta zasada powinna ustąpić. W opinii autorki jedyną wartością, którą wprowadzenie takowego zakazu ma chronić, ograniczając prawo do sądu stronie pominiętej, jest stabilizacja obrotu prawnego. Mając jednak na uwadze odmienny charakter ostateczności i prawomocności decyzji, takowe uzasadnienie ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu będzie co najmniej wątpliwe. Czym innym jest bowiem ostateczność decyzji, która korzysta z zasady trwałości, a czym innym prawomocności decyzji, która przede wszystkim wiązać się będzie z powagą rzeczy osądzonej w przypadku oddalenia skargi na decyzję przez sąd administracyjny. Można zatem rozważyć, czy w rozważanej sytuacji ograniczenie prawa do sądu stronie pominiętej będzie zgodne z zasadą proporcjonalności.

Jak można zauważyć, kwestia zaskarżalności przedmiotowych decyzji nie jest tak jednoznaczna, jak mogłoby się wydawać po zapoznaniu się ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny. Nasuwają się w tym wypadku poważniejsze wątpliwości dotyczące przede wszystkim rozumienia pojęcia prawomocności decyzji w kontekście art. 127a k.p.a. Temat ten z pewnością może stanowić temat dalszych, bardziej dogłębnych rozważań. W niniejszym opracowaniu autorka poddaje jedynie analizie

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK 2001, nr 8, poz. 248.

⁵⁸ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

kwestię niedopuszczalności skargi strony pominiętej od decyzji, co do której zrzucono się uprzednio prawa do odwołania.

Mając na uwadze całokształt zobrazowanych w niniejszym opracowaniu rozważań, w ocenie autorki regulacja art. 127a k.p.a., pomimo pozornej realizacji zasady dyspozycyjności prawem do odwołania strony, w gruncie rzeczy w znacznym stopniu ją ogranicza.

Bibliografia

I. Źródła

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P 6/01, OTK 2001, nr 8, poz. 248.

Uchwała NSA z dnia 5 lipca 1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119.

Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., I SA 235/82, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2475/10, LEX nr 746894.

Wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., I OSK 2265/13.

Wyrok NSA z dnia 10 września 2014 r., I OSK 229/13, LEX nr 1551287.

Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., II OSK 2180/19, LEX nr 3065231.

Wyrok NSA z dnia 6 listopada 2020 r., II OSK 2674/20, LEX nr 3114200.

Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r., II OSK 547/21, LEX nr 3192850.

Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2021 r., II GSK 182/21, LEX nr 3205553.

Wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., II OSK 169/21, LEX nr 3331914.

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2022 r., II OSK 2202/19, LEX nr 3406809.

Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2023 r., II GSK 562/22.

Wyrok NSA z dnia 1 marca 2023 r., II OSK 56/22, LEX nr 3650876.

Wyrok NSA z dnia 10 maja 2023 r., II OSK 2146/22, LEX nr 3586196.

Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2021 r., III OSK 3180/21, LEX nr 3144681.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 września 2018 r., II SA/Bk 409/18, LEX nr 2554045.
 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2020 r., II SA/Kr 425/20, LEX nr 3040894.
 Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 października 2022 r., II SA/Rz 515/22, LEX nr 3434894.
 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 sierpnia 2023 r., II SA/Ol 701/23, LEX nr 3603425.
 Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 2 października 2018 r., III SA/Kr 976/18, LEX nr 2552776.
 Postanowienie WSA w Lublinie z dnia 17 czerwca 2020 r., III SA/Lu 124/20, LEX nr 3071938.
 Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2022 r., IV SA/Po 115/22, LEX nr 3324961.
 Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2022 r., II SA/Po 462/22, LEX nr 3379862.

II. Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 18, Warszawa 2022.
 Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, wyd. 20, Warszawa 2022.
 Chróścielewski W., *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 5.
 Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
 Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023.
 Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023.
 Iserzon E., *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1962, R. XXVII, z. 1.
 Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 9.
 Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2024.
 Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2023.
 Kosicki T., *Skuteczność zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przypadku wielości stron – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2020 r., II OSK 2674/20*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 2.
 Łuczak K., *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, vol. 12, nr 4.
 Piątek W., *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
 Przybyś P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.
 Roczniński B., *Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym. Glosa do wyroku WSA z dnia 28 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 702/19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 11.

- Skoczylas A., Szustakiewicz P. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2023
- Tarno J.P., Piątek W., [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego*, t. II, cz. II, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018.
- Wegner J., Wojtuń M., Kmiciek Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, R. LXVIII, z. 2.

III. Internet

- Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i kilku innych ustaw, druk nr 1183, źródło: <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp: 20.04.2024].