

Received: 11.03.2023  
Accepted: 14.04.2023  
Published: 30.06.2023

Roczniki Administracji i Prawa  
Annuals of The Administration and Law  
2023, XXIII, z. 2: s. 283-293  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0053.6965  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Tomasz Kosicki\*  
Nr ORCID: 0000-0003-1831-3251

SKUTECZNOŚĆ ZRZECZENIA SIĘ PRAWA  
DO WNIESIENIA ODWOŁANIA W OGÓLNYM  
POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM W PRZYPADKU  
WIELOŚCI STRON – GŁOSA DO WYROKU  
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO  
Z DNIA 6 LISTOPADA 2020 R., II OSK 2674/20<sup>1</sup>

EFFECTIVENESS OF WAIVER OF THE RIGHT  
TO APPEAL IN GENERAL ADMINISTRATIVE  
PROCEEDINGS WITH MULTIPLE PARTIES  
- GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME  
ADMINISTRATIVE COURT OF 6 NOVEMBER 2020,  
II OSK 2674/20

**Streszczenie:** Głosowany wyrok poświęcony został problemowi skuteczności złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przypadku, gdy w postępowaniu tym występuje więcej niż jedna strona. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie wywiódł, że o skuteczności powyższego oświadczenia można mówić dopiero wtedy, gdy złożą je wszystkie strony. Dopiero wówczas aktualizuje się skutek w postaci uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności i prawomocności. W komentowanym wyroku zwrócono uwagę, że w przypadku pominięcia jednej ze stron postępowania, a następnie wniesienia przez nią odwołania z powołaniem się na przysługujący jej interes prawny, wcześniej złożone oświadczenia przez stronę faktycznie uczestniczącą w po-

---

\* mgr; asystent w Zakładzie Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: t.kosicki@inp.pan.pl

<sup>1</sup> LEX nr 3114200.

stępowaniu administracyjnym nie jest skuteczne i nie wywołuje żadnych skutków prawnych. Glosa skupia się wyłącznie na wskazanej instytucji procesowej, stąd też pominięto w niej rozważania dotyczące zastosowanych przepisów materialnoprawnych.

**Słowa kluczowe:** zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, ostateczność i prawomocność decyzji, decyzja administracyjna, strona postępowania, postępowanie administracyjne jurysdykcyjne

**Summary:** The judgment under review addressed to the problem of the effectiveness of a declaration of waiver of the right of appeal in general administrative proceedings which involve more than one party. The Supreme Administrative Court justly concluded that the above statement can only be deemed effective when it is made by all parties. It is only then that the effect materialises of the decision becoming final and legally binding. In the judgment in question, it was noted that if one of the parties to the proceedings is omitted and subsequently appeals while invoking its legal interest, the statements previously made by the party actually participating in the administrative proceedings are not effective and have no legal effect. The gloss focuses exclusively on the designated procedural institution, hence it omits consideration of the substantive law provisions applied.

**Keywords:** waiver of the right of appeal, finality and validity of a decision, administrative decision, party to proceedings, general administrative proceedings

**Pominięcie przez organ administracji publicznej strony postępowania i wskutek tego złożenie przez uznaną za jedyną stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie wywołuje skutku w takiej postaci, że decyzja administracyjna staje się ostateczna i prawomocna. Oświadczenie, o którym mowa, będzie skuteczne dopiero wtedy, gdy wniosły je wszystkie strony. Ujawnienie się pominiętej strony na etapie postępowania odwoławczego już po wniesieniu przez inne strony ww. oświadczenia jest powodem odmowy skuteczności wniesionych dotychczas oświadczeń.**

Głosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) dotyka niezwykle ważnego problemu dotyczącego skuteczności złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przypadku, gdy owo oświadczenie złożyła tylko strona uznana za jedyną w tym postępowaniu, zaś druga ujawniła się dopiero na etapie wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej, wskazując swój interes prawny w tym zakresie. Zagadnienie to jest istotne z kilku powodów. Po pierwsze, w przypadku wielości stron w postępowaniu administracyjnym, tj. w sytuacji, gdy mamy do czynienia z więcej niż jedną stroną, skutek wynikający z treści art. 127a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup> aktualizuje się dopiero wtedy, gdy oświadczenie

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.; dalej: k.p.a.

złożyła ostatnia ze stron. Po drugie, pominięcie przez organ administracyjny którejkolwiek ze stron, a następnie ujawnienie się jej w związku z wniesionym odwołaniem i powołaniem się na przysługujący interes prawny, powoduje, że dotychczas wniesione oświadczenia nie mogą wywołać i *de facto* nie wywołują jakichkolwiek skutków prawnych. Wreszcie, po trzecie, głosowane orzeczenie po raz kolejny w orzecznictwie sądownoadministracyjnym zwraca uwagę na odpowiedzialność organów administracji publicznej w zakresie prawidłowego ustalenia kręgu podmiotów, którym możliwe jest przypisanie przymiotu strony postępowania.

Podkreślenia wymaga, że niniejsza glosa dokonuje oceny orzeczenia tylko w kwestii instytucji procesowej, jaką jest zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, bez uwzględniania przepisów materialnoprawnych, do których wyrok NSA się odwołuje, tj. do przepisów ustawy – Prawo budowlane<sup>3</sup>.

W aspekcie procesowym stan faktyczny sprawy w zasadzie nie budził wątpliwości. W ramach postępowania naprawczego Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB lub organ I instancji) wydał w stosunku do inwestora decyzję nakładającą obowiązek przedłożenia projektu budowlanego zamiennego przebudowy i rozbudowy budynku. W związku z przedłożeniem przez inwestora projektu budowlanego zamiennego PINB decyzją zatwierdził projekt budowlany zamienny, udzielił inwestorowi pozwolenia na wznowienie robót budowlanych oraz nałożył na niego obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie rozbudowanej, nadbudowanej i przebudowanej części obiektu. Następnie inwestor złożył do PINB wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie. W konsekwencji wskazany organ ten przeprowadził kontrolę obowiązkową obiektu budowlanego i w konsekwencji wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie z wyłączeniem części powierzchni. W ramach tego postępowania PINB za jedyną stronę uznał wyżej wskazanego inwestora (spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością). Po doręczeniu rzeczony decyzji inwestor zrzekł się na podstawie art. 127a k.p.a. prawa do wniesienia odwołania.

Następnie do organu I instancji wpłynęło odwołanie innej spółki, która podnosiła, że w powyższym postępowaniu dopuszczono się naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. poprzez uniemożliwienie jej udziału w postępowaniu. Spółka wskazała, że posiada legitymację do udziału w postępowaniu zakończonym decyzją o pozwoleniu na użytkowanie, gdyż decyzja ta została poprzedzona decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego wydaną w postępowaniu naprawczym, w którym spółka uczestniczyła jako strona, zaskarżając tę decyzję do sądu administracyjnego. Spółka ta podniosła jednocześnie, że posiada interes prawny do udziału w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

W wyniku wniesienia odwołania Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB lub organ II instancji), działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.,

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm.).

wydał decyzję kasatoryjną, wskazując, że odwołującej się spółce przysługuje przymiot strony postępowania administracyjnego, zaś wniesione przez nią odwołanie było prawnie dopuszczalne. Organ II instancji w konsekwencji stwierdził, że odwołująca się spółka pozbawiona została czynnego udziału w postępowaniu w rozumieniu art. 10 § 1 k.p.a., gdyż nie została powiadomiona o terminie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli wyznaczonej i tym samym nie miała możliwości zweryfikowania ustaleń poczynionych w toku tej kontroli.

Od decyzji kasatoryjnej organu II instancji druga ze spółek (uznana za jedyną stroną postępowania) wniosła sprzeciw, podnosząc, że wydanie decyzji kasatoryjnej nie było możliwe z uwagi na uprawomocnienie się decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jak również że rozpatrzenie odwołania od decyzji ostatecznej i prawomocnej stanowiło o rażącym naruszeniu prawa. Zdaniem spółki w okolicznościach sprawy powinna zostać stwierdzona niedopuszczalność odwołania, względnie wydanie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego. Jednocześnie podnosiła, że błędne było stanowisko organu II instancji, iż druga ze spółek także powinna zostać potraktowana jako strona postępowania administracyjnego.

W związku z wniesionym sprzeciwem Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, że sprzeciw należy oddalić, bowiem brak jest naruszeń prawa, które skutkowałyby koniecznością uchylecia decyzji kasacyjnej wydanej przez organ II instancji. Spółka, na tak wydany wyrok, wniósł skargę kasacyjną.

NSA uznał, że skarga kasacyjna inwestora nie zasługuje na uwzględnienie. W uzasadnieniu wskazano, że zarówno ocena organu II instancji, jak i WSA we Wrocławiu była prawidłowa w kontekście uznania drugiej ze spółek za stronę postępowania administracyjnego. Sąd podtrzymał tym samym argumentację dotyczącego tego, że w powyższym postępowaniu naruszono zarówno art. 28 k.p.a., jak i art. 10 k.p.a. Stwierdzono bowiem, że „przeprowadzone bez jej udziału dowody nie mogły stanowić prawidłowo zebranego i ocenionego materiału dowodowego, bowiem jak wynika z odwołania, kwestionuje ona stanowisko organu I instancji odnośnie do wykonania inwestycji zgodnie z projektem budowlanym zamiennym”. Podtrzymując swoją argumentację NSA, podniósł także, że „nie sposób uznać, że kluczowa dla wyniku postępowania o udzielenie pozwolenia na użytkowanie czynność dowodowa w postaci obowiązkowej kontroli obiektu została przeprowadzona prawidłowo, skoro nie uczestniczyła w niej uprawniona strona, zwłaszcza że kwestionuje ona w odwołaniu ustalenia dokonane podczas ww. kontroli”.

Dalej NSA wywiódł, że skoro drugą ze spółek należało traktować jako stronę postępowania, to w sprawie nie miał zastosowania art. 127a k.p.a., a tym samym nie mogło dojść do uprawomocnienia się decyzji organu I instancji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie. Stwierdził ponadto, że odmienna interpretacja zastanego stanu faktycznego polegająca na uznaniu skuteczności złożonego oświadczenia woli o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez podmiot wadliwie uznany za jedyną stronę postępowania

doprowadziłyby do pozbawienia drugiej ze stron prawa uczestnictwa w postępowaniu, która z własnej winy nie brała w nim udziału. Sąd podsumował swój wywód w zakresie instytucji zrzeczenia się prawa w ten sposób, że skoro przepis art. 127a § 2 k.p.a. wiąże skutek ostateczności i prawomocności decyzji z dniem doręczenia organowi administracji oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, to gdy pominięto jedną ze stron postępowania, a oświadczenie wniosła tylko jedna strona, wadliwie uznana za jedyną, to oświadczenie jednej tylko strony nie wywołuje skutku uzyskania przez decyzję waloru ostateczności i prawomocności.

Przechodząc do oceny głosowanego wyroku, na wstępie wypada odnotować, że instytucja zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania wprowadzona została do Kodeksu postępowania administracyjnego na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>. Nie będzie w tym miejscu nadużyciem stwierdzenie, że od momentu jej wejścia w życie budzi ona szereg wątpliwości interpretacyjnych, tak w doktrynie, jak i judykaturze. Zgodzić się należy z poglądem zaprezentowanym przez B. Rozszczyńskiego, że niejednorodność poglądów dotyczących art. 127a k.p.a. może prowadzić do utraty zaufania uczestników postępowań administracyjnych do organów administracji publicznej oraz sądownictwa administracyjnego<sup>5</sup>. Zasadnicze spory doktrynalne i orzecznicze sprowadzają się do wybranych kwestii związanych z instytucją zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, tj. terminu złożenia oświadczenia woli czy dopuszczalności jego cofnięcia w sytuacji, gdy w postępowaniu występuje jedna strona, jak i wtedy, gdy mamy do czynienia z wielością stron.

W przypadku terminu na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania ścierają się zasadniczo dwa poglądy. Pierwszy z nich wskazuje, że bieg terminu na złożenie tegoż oświadczenia rozpoczyna się dopiero od dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło doręczenie bądź też ogłoszenie decyzji administracyjnej stronie postępowania<sup>6</sup>. Zaznacza się przy tym, że wskazuje na to sformułowanie „w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania” z art. 127a § 1 k.p.a. w połączeniu z art. 129 § 2 k.p.a. i art. 57 § 1 k.p.a. Drugi i jednocześnie właściwy pogląd wywodzi, że zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania może nastąpić w dniu doręczenia bądź też ogłoszenia decyzji stronie<sup>7</sup>. Argu-

<sup>4</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 935.

<sup>5</sup> B. Rozszczyński, *Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28.08.2019 r., II SA/Rz 702/19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 11, s. 103.

<sup>6</sup> Zob. np. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2022, LEX/el., art. 127a k.p.a.; A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. III: *Komentarz do art. 127-269*, Olsztyn 2021, s. 40-41. Tak również wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., II SA/Wa 605/19, LEX nr 2742228.

<sup>7</sup> Tak np. A. Gołęba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019/ LEX/el., art. 127a k.p.a.; D. Szlingiert, *Dopuszczalność wniesienia odwołania lub złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się tego prawa w dniu doręczenia decyzji. Glosa do wyroku WSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 24/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 5, s. 142-143; T. Kosicki, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 paździer-*

mentuje się, że przedstawiony zwrot z art. 127a § 1 k.p.a. należy w połączeniu z art. 129 § 2 k.p.a. rozumieć w sposób funkcjonalny, zaś możliwość złożenia oświadczenia przez stronę aktualizuje się już w dniu doręczenia decyzji, bowiem od tego dnia rozpoczyna się jej byt prawny. Trafnie zatem judykatura konstatuje, że czynność polegająca na złożeniu pisma zawierającego oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może być dokonana w dniu doręczenia decyzji, po zapoznaniu się z jej treścią<sup>8</sup>. Dodaje się jednocześnie w doktrynie, że z art. 57 § 1 k.p.a. nie wynika, że środek odwoławczy w postaci odwołania decyzji lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy można wnieść dopiero w dniu następującym po dniu doręczenia decyzji<sup>9</sup>.

Podobnie sytuacja ma się w przypadku kwestii związanej z dopuszczalnością cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że owo cofnięcie jest prawnie niedopuszczalne<sup>10</sup> wobec zaktualizowania się skutku w postaci uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności i prawomocności. Inni z kolei wywodzą, że takie oświadczenie jest prawnie dopuszczalne, przy czym powinno ono nastąpić w trakcie biegu terminu na wniesienie odwołania<sup>11</sup>. Stwierdza się także, że dopuszczalność ta wynika między innymi z faktu, iż ustawodawca wprost tego nie zabronił na gruncie art. 127a k.p.a., oraz że owo cofnięcie wiązać należy z zasadą prawa strony do dysponowania odwołaniem opartym na zasadzie rozporządzalności<sup>12</sup>.

Idąc dalej, wskazać należy, że zgodnie z treścią art. 127a § 1 k.p.a. w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia

---

*nika 2019 r., II SA/Wa 605/19 (glosa krytyczna), „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea” 2020, t. X, z. 1 specjalny, s. 127-129; P. Gacek, Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4, s. 59-60.*

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 lipca 2020 r., II SA/Rz 592/20, LEX nr 3042518.

<sup>9</sup> Teza ta znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie. Zob. przykładowo: wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19, LEX nr 2733480 oraz wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2335/19, LEX nr 2778748.

<sup>10</sup> Tak np. B. Rozszczyński, *Złożenie oświadczenia...*, s. 109; W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 54. Autor ten, jak się wydaje, nieco zliberalizował swoje stanowisko – W. Piątek, *Cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 11, s. 161-163. Zob. też wyrok NSA z dnia 12 lipca 2022 r., II OSK 1985/21, LEX nr 3413321.

<sup>11</sup> A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz...*, art. 127a k.p.a., przy czym Autor ten wskazuje, że wraz z oświadczeniem o cofnięciu oświadczenie o zrzeczeniu się prawa odwołania strona winna jednocześnie wnieść odwołanie od decyzji.

<sup>12</sup> A. Skóra, *Cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18 (glosa aprobująca)*, [w:] W. Cieślak, J.J. Zięty, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Glosator warmiński. Olsztyńskie miniatury z zagadnień stosowania prawa*, Olsztyn 2021, s. 166 i cyt. tam orzecznictwo. Zob. też wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 793/19, LEX nr 3087184; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2019 r., IV SA/Wa 739/19, LEX nr 3087184,

odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna (art. 127a § 2 k.p.a.). W aktualnym stanie prawnym pouczenie o możliwości skorzystania z powyższego uprawnienia stanowi obligatoryjny element decyzji administracyjnej, co *expressis verbis* wynika z treści art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Co istotne, organ administracji publicznej, formułując owo pouczenie, nie może poprzestać tylko na wskazaniu treści rzeczonego przepisu. W orzecznictwie wyrażony został trafny pogląd<sup>13</sup>, że pouczenie strony postępowania powinno zawierać wskazanie, że złożenie oświadczenia woli o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania skutkuje nie tylko uzyskaniem przez decyzję przymiotu ostateczności i prawomocności, ale też brakiem możliwości jej zaskarżenia do sądu administracyjnego<sup>14</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy uznać, że glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w części dotyczącej charakteryzowanej instytucji procesowej jest prawidłowy. Wybrzmiewa z niego, że prawidłowe ustalenie przez organ administracji publicznej kręgu stron postępowania, bez względu na to czy zostało ono wszczęte z urzędu czy też na wniosek, ma istotny wpływ na dalszy jego przebieg tak w I, jak II instancji. Nie bez powodu w literaturze przedmiotu podkreśla się znaczenie tzw. czynności wewnętrznych organu (przed zainicjowaniem postępowania), w ramach których nie tylko ustala on swoją właściwą w danej sprawie, sprawdza, czy nie zachodzą okoliczności powodujące wyłączenie organu albo okoliczności powodujące lub uzasadniające wyłączenie pracowników, ale przede wszystkim czy podmiot, który ma być adresatem władczego rozstrzygnięcia, może być stroną postępowania. Innymi słowy, czy będzie ten podmiot posiadał interes prawny<sup>15</sup>. Stan faktyczny przedstawiony wcześniej, a przede wszystkim pominięcie jednej ze stron miało nie tylko wpływ na fakt wydania przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej w oparciu o art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., ale również uznanie, że złożone przez stronę ustaloną jako jedyną oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie wywołało żadnych skutków prawnych. Przypomnieć należy, że z aktualnej redakcji art. 127a § 2 k.p.a. wynika, że z dniem doręczenia organowi powyższego oświadczenia przez ostatnią ze stron aktualizują się skutki w postaci uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności i prawomocności. W przypadku, gdy w postępowaniu mamy do czynienia tylko z jedną stroną, sytuacja złożenia podania w tym zakresie zasadniczo nie powinna budzić większych wątpliwości. Jed-

<sup>13</sup> Zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, LEX nr 3034919; wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lipca 2022 r., III SA/Kr 444/22, LEX nr 3365819.

<sup>14</sup> Zob. szerzej: T. Kosicki, *Obowiązki informacyjne organów administracji publicznej dotyczące instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r.*, II SA/Sz 808/20, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 4, s. 277-283.

<sup>15</sup> Z.R. Kmieciak, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 254-255. Stwierdzić należy jednak, że stwierdzenie to nie dotyczy tylko przypadków, gdy postępowanie wszczęte jest tylko z urzędu, ale też na żądanie strony.

nak w przypadku wielości stron skutek, o którym mowa wyżej, zaktualizuje się dopiero wtedy, gdy oświadczenie złoży ostatnia ze stron, przy czym skutek ten zostanie osiągnięty, gdy wcześniejsze strony skutecznie dostarczą do organu swoje podanie w tym przedmiocie. W związku z tym należy zaaprobować pogląd NSA, że ujawnienie się pominiętej strony na etapie postępowania odwoławczego już po wniesieniu przez inne strony tegoż oświadczenia jest podstawą odmowy skuteczności wniesionych dotychczas oświadczeń o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.

Podsumowując przeprowadzone wyżej rozważania, raz jeszcze należy zaaprobować pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, że w przypadku, gdy organ administracji publicznej pominął inną stronę postępowania, a jej ujawnienie nastąpiło na etapie postępowania odwoławczego, dotychczas złożone oświadczenie o zrzeczeniu się prawa odwołania przez stronę ustaloną jako jedyną nie może wywoływać skutków prawnych określonych w art. 127a § 2 k.p.a. Innymi słowy, decyzja wydana w takim postępowaniu nie będzie mogła być uznana za ostateczną i prawomocną w rozumieniu art. 16 § 1 zdanie pierwsze i § 3 k.p.a., które stanowią, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne, oraz że decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne. Należy ponadto oczekiwać od organów prowadzących postępowanie administracyjne prawidłowego przebiegu czynności wewnętrznych, które polegają na ustaleniu kręgu wszystkich stron postępowania. Trafnie podnosi się w piśmiennictwie, że „ustalenie kręgu podmiotów, którym przysługuje przymiot strony oraz ich wezwanie bądź zawiadomienie o toczącym się postępowaniu ciąży z urzędu na organie administracji publicznej. Zasada oficjalności oznacza aktywną rolę organu, który jest zobowiązany do kształtowania granic podmiotowych postępowania zarówno w chwili jego wszczęcia, jak i w jego toku”<sup>16</sup>.

Stan faktyczny, który był przedmiotem tej glosy, unaoczniał niewątpliwie doniosłe znaczenie tych czynności. Dokonane ustalenia pozwalają też na postawienie tezy, że niewłaściwe działanie organów administracyjnych w tym przedmiocie i w konsekwencji złożone podanie o zrzeczeniu się prawa do odwołania nie mogą w jakikolwiek sposób wpływać na sytuację pozostałych stron, także tych, które z własnej winy nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym polegającym na pozbawieniu ich podstawowego uprawnienia procesowego, jakim jest złożenie odwołania od decyzji, a w dalszej perspektywie ewentualnej skargi do sądu administracyjnego<sup>17</sup>.

Warto jeszcze niejako na marginesie wskazać, że w stanach faktycznych, w których doszło do pominięcia strony, konieczne jest nie tylko wykazanie przez tę stro-

<sup>16</sup> A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61-126*, Olsztyn 2020, s. 43.

<sup>17</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Kr 635/19, LEX nr 2706099; wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 listopada 2019 r., II SA/Lu 579/19, LEX nr 2865078; wyrok NSA z dnia 22 marca 2022 r., III OSK 983/21, LEX nr 3343931.



nę, ale pośrednio także przez organ odwoławczy, że posiada ona interes prawny w konkretnej sprawie w rozumieniu art. 28 k.p.a.

W tym kontekście na aprobatę zasługuje teza NSA z innego wyroku, w którym przyjęto, że „prawo do wniesienia odwołania od decyzji przysługuje nie tylko adresatowi decyzji (stronie, której doręczono decyzję), ale również osobie, która nie została uznana przez organ za stronę, pod warunkiem że spełnia ustawowe kryterium nabycia statusu strony postępowania, a zatem wykaże, że sprawa dotyczy jej interesu prawnego. Nie jest kwestionowany pogląd, że termin do wniesienia odwołania dla strony, która została pozbawiona udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, liczy się od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie, która brała udział w postępowaniu. Nie można zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym zrzeczenie się przez jedną ze stron prawa do wniesienia odwołania powoduje, że decyzja organu pierwszej instancji staje się ostateczna i prawomocna, wskutek czego odwołanie wniesione przez inną stronę w przewidzianym dla tej czynności terminie jest niedopuszczalne. Skoro bowiem prawa do wniesienia odwołania może zrzec się wyłącznie strona, której odwołanie przysługuje, nie jest dopuszczalne, aby skutki tego oświadczenia wpływały na prawa procesowe stron, które takiego oświadczenia nie złożyły”<sup>18</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

Gacek P., *Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4.

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

Goleba A., *Wybrane zagadnienia związane z zaskarżalnością decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych wydanych w pierwszej instancji*, „Causus” 2018, nr 91.

Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2022, LEX/el.

Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61-126*, Olsztyn 2020.

Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, t. III: *Komentarz do art. 127-269*, Olsztyn 2021.

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

Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, LEX/el.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2021 r., II OSK 547/21, Legalis.

Kosicki T., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., II SA/Wa 605/19 (glosa krytyczna)*, „Studia z zakresu nauk prawno-ustrojowych. Miscellanea” 2020, t. X, z. 1 specjalny.

Kosicki T., *Obowiązki informacyjne organów administracji publicznej dotyczące instytucji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania – glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 marca 2021 r., II SA/Sz 808/20*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, z. 4, DOI: 10.5604/01.3001.0015.8316.

Piątek W., *Cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Glosa do wyroku NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 11.

Rozszczyński B., *Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28.08.2019 r., II SA/Rz 702/19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 11.

Skóra A., *Cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18 (glosa aprobująca)*, [w:] W. Cieślak, J.J. Zięty, M. Romańczuk-Grącka (red.), *Glosator warmiński. Olsztyńskie miniatury z zagadnień stosowania prawa*, Olsztyn 2021.

Szlingiert D., *Dopuszczalność wniesienia odwołania lub złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się tego prawa w dniu doręczenia decyzji. Glosa do wyroku WSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/Gl 24/18*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2020, nr 5.

## Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2019 r., II OSK 873/19, LEX nr 2733480.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2335/19, LEX nr 2778748.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 kwietnia 2021 r., II OSK 547/21, Legalis.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2022 r., III OSK 983/21, LEX nr 3343931.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2022 r., II OSK 1985/21, LEX nr 3413321.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 793/19, LEX nr 3087184.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2019 r., IV SA/Wa 739/19, LEX nr 3087184.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Kr 635/19, LEX nr 2706099.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2019 r., II SA/Wa 605/19, LEX nr 2742228.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 28 listopada 2019 r., II SA/Lu 579/19, LEX nr 2865078.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 lipca 2022 r., III SA/Kr 444/22, LEX nr 3365819.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, LEX nr 3034919.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 lipca 2020 r., II SA/Rz 592/20, LEX nr 3042518.

### **Akty normatywne**

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm.).

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