

PO NOWELIZACJI K.P.A.

Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania – problemy praktyczne

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), która weszła w życie 1 czerwca 2017 r., wprowadziła istotne zmiany w codziennej praktyce stosowania k.p.a. Jedną z ciekawych i oczekiwanych zmian jest instytucja „zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania”, przewidziana w nowym art. 127a k.p.a.

Rozwiązanie oczekiwane, gdyż w praktyce zdarzały się przypadki, gdy np. inwestor występował o decyzję o warunkach zabudowy i aby przyspieszyć moment uzyskania waloru ostateczności takowej decyzji, dostarczał do organu prowadzącego postępowanie oświadczenia wszystkich stron uczestniczących w postępowaniu o braku chęci składania odwołania, żądając jednocześnie od organu administracji wydania zaświadczenia, iż decyzja taka stała się w związku z tym ostateczna. Takie działanie, oczywiście przed 1 czerwca b.r., było nieuprawnione i nie miało oparcia w przepisach prawa. Obecnie zgodnie z brzmieniem art. 127a § 1 i 2 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 takiego oświadczenia przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

WĄTPLIWOŚCI INTERPRETACYJNE

Przepis wydaje się ciekawym rozwiązaniem, które w praktyce może być często stosowane, zwłaszcza w postępowaniach, gdzie jedynym uczestnikiem postępowania jest wnioskodawca i nie ma innych stron. Jednakże gdy zaczniemy analizować przyjęte rozwiązanie, należy wskazać, iż z punktu widzenia praktyki będzie ono stwarzało wiele wątpliwości interpretacyjnych. Skutki procesowe zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania zostaną osiągnięte, gdy stosowne oświadczenie zostanie złożone wobec organu, który wydał decyzję w danej sprawie. Oświadczenie takie winno być złożone w jednej z form przewidzianych w art. 63 § 1 k.p.a. W przypadku błędów formalnych w zakresie złożonego oświadczenia, co do zasady, może mieć zastosowanie procedura uzupełniania

braków formalnych przewidziana w art. 64 § 2 k.p.a., jednakże nie będzie miała ona większego znaczenia, gdyż w większości przypadków zanim zostaną uzupełnione braki formalne, to upływie termin przewidziany do złożenia odwołania i w przypadku braku złożenia środka odwoławczego decyzja stanie się ostateczna i prawomocna z uwagi na upływ czasu. Złożone w stosunku do organu oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania winno być jasne, niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych co do intencji i rzeczywistej woli jego autora. Oświadczenie takie nie może zostać złożone zbyt wcześnie np. już na etapie składania wniosku o wszczęcie postępowania, gdyż ustawodawca zdecydował, iż oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może zostać złożone najwcześniej w momencie rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania. To jest najslabsza część nowej regulacji. Odwołanie wnosi się bowiem w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie (art. 129 § 3 k.p.a.). Jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło (art. 57 § 1 k.p.a.). A zatem teoretycznie nie jest możliwe złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w dniu odbioru danej decyzji, gdyż termin do wniesienia odwołania zaczyna biec od dnia następnego, i jest to pierwszy moment kiedy strona może skorzystać ze swego uprawnienia do zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania. Taki zapis nie ułatwia, a wręcz utrudnia postępowanie. W praktyce bowiem bardzo często strony bezpośrednio w siedzibie organu odbierają decyzję i obecnie trzeba będzie stronę pouczyć, iż musi jeszcze raz udać się do organu (dnia następnego po odbiorze) celem skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 127a k.p.a. Po- ►

wstanie także problem, gdy strona tego samego dnia, w którym odbierze decyzję, nada w placówce pocztowej stosowne oświadczenie. Takie rozwiązanie nie sprzyja poprawie ekonomiki procesowej. Co więcej, wprowadza niepotrzebną nerwowość na linii organ – strona i nie sprzyja działaniu zmierzającemu do budowania zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej. Trzeba postulować zatem o niezwłoczną nowelizację tego zapisu np. poprzez wprowadzenie sformułowania „najwcześniej w dniu odbioru decyzji strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję”. Takı zapis pozwoli na uniknięcie powyżej wskazanych problemów.

MOŻLIWOŚCI COFNIĘCIA ZŁOŻONEGO OŚWIADCZENIA O ZRZECZENIU SIĘ PRAWA DO WNIESIENIA ODWOŁANIA

Odrębnym problemowym zagadnieniem jest kwestia możliwości cofnięcia złożonego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (na przykład w sytuacji kiedy strona odbiera decyzję osobiście w piątek i następnie w tym samym dniu przesyła do organu listownie oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania ale przez weekend nabiera przekonania o zasadności złożenia odwołania i w poniedziałek osobiście dostarcza do organu oświadczenie o cofnięciu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania). Takie oświadczenie może skutecznie zostać cofnięte tylko wówczas, jeżeli oświadczenie o cofnięciu doszło jednocześnie z tym oświadczeniem o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania lub wcześniej. Po skutecznym złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, nie jest możliwe cofnięcie złożonego oświadczenia. Skutek bowiem jaki spowodowało złożenie takiego oświadczenia to nie tylko ostateczność decyzji, ale przede wszystkim jej prawomocność. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, iż „należy przyjąć, że nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia w tym przedmiocie. Oświadczenie to, o ile zostało prawidłowo złożone, w chwili jego doręczenia organowi przez stronę jest niewzruszalne” (Druk sejmowy Nr 1183, Sejm VIII kadencji, s. 57–58). Należy także z punktu widzenia praktyki uznać za pożądany pogląd, iż zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania ma charakter czynności z zakresu administracji publicznej [tak np. prof. dr hab. G. Łaszczyca, *Opinia Ośrodka Badań, Studiów*

i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie nowelizacji ustawy – Kodeks postępowania administracji oraz niektórych innych ustaw (projekt z 4 lipca 2016 r.), 29.07.2016 r., Warszawa].

Konsekwencją nowej regulacji była zmiana art. 107 § 7 k.p.a., która wymusiła zmianę pouczenia zamieszczonego w decyzjach organów I instancji. Po 1 czerwca b.r. organ administracji publicznej prowadzący postępowanie ma obowiązek pouczyć stronę w wydanej decyzji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach prawnych zrzeczenia się odwołania przewidzianych w art. 127a § 2 k.p.a. Sama nazwa instytucji nie wskazuje, iż korzystając z niej strona zrzeka się prawa do kontroli sądowej zapadłego rozstrzygnięcia (decyzja staje się prawomocna), strona zatem musi zostać o tym precyzyjnie pouczona, gdyż zgodnie z art. 112 k.p.a. błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia.

UWAGA!

Po 1 czerwca b.r. elementem pouczenia w każdej decyzji organu I instancji jest zapis o prawie do zrzeczenia się odwołania, np. takiej treści:

„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 odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna, co oznacza, iż brak jest możliwości zaskarżenia decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego”.

dr Marcin Adamczyk, radca prawny

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu
Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie