

PAWEŁ GACEK*

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2020 r., sygn. I OSK 2233/19¹

Termin do wniesienia odwołania otwiera się w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Od tej chwili termin ten rozpoczyna swój bieg, chociaż dnia, w którym doręczono (ogłoszono) decyzję, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania. Strona może już w dniu doręczenia (ogłoszenia) jej decyzji zaskarżyć ją, wnosząc odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) albo zrzec się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) albo oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania złożone w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji są prawnie skuteczne, ponieważ złożone w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania².

* Paweł Gacek, dr, Komenda Główna Policji, e-mail: p.gacek@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6365-3146>.

¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 15 VI 2020 r., sygn. I OSK 2233/19, Legalis nr 2486464.

² Prezentowana glosa oparta jest na szerszych rozważaniach autora; zob. P. Gacek, *Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4(35), s. 47–60.

1. Stan faktyczny i prawny

W omawianej sprawie Minister Inwestycji i Rozwoju, działając na podstawie art. 134 w związku z art. 127 § 3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, wydał postanowienie, w którym stwierdził niedopuszczalność wniosku Prezydenta [...] o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Ministra Infrastruktury i Budownictwa. Jak uzasadnił, strona postępowania o ustanowienie trwałego zarządu, tj. Dyrektor Generalny [...] Urzędu Wojewódzkiego złożył w dniu doręczenia mu decyzji oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Decyzja ta zatem stała się ostateczna. Natomiast podmiot, który nie był stroną postępowania, był uprawniony do złożenia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) jedynie w terminie do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) przewidzianym dla stron tego postępowania. Na powyższe postanowienie Prezydent [...] działający jako zarządca drogi oraz Miasto [...] wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając naruszenie m.in. przepisu art. 127a § 2 k.p.a. w związku z art. 127 k.p.a. Jako uzupełnienie swojego stanowiska zawartego w skardze, skarżący przywołali pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach z 13 grudnia 2018 r., sygn. IV SA/GI 861/18⁴, w którym wskazano, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania złożone w dniu doręczenia decyzji winno być uznane za przedwczesne. Skarżący wskazali, że taka sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie. Wyrokiem z 28 lutego 2019 r. o sygn. I SA/Wa 1848/18⁵ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Prezydenta [...] i Miasta [...]. Skargę kasacyjną wyżej wymienionych podmiotów oddalił również Naczelny Sąd Administracyjny. Jego zdaniem istotą sporu w tej sprawie było rozstrzygnięcie, czy w dniu doręczenia zaskarżalnej decyzji, a więc decyzji nieostatecznej, dopuszczalne jest złożenie prawnie skutecznego oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy). Sąd przyjął, że to uzewnętrznienie decyzji przez jej doręczenie lub ogłoszenie otwiera dla strony możliwość jej zaskarżenia. Odwołanie

³ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm., dalej „k.p.a.”.

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gliwicach z 13 XII 2018 r., sygn. IV SA/GI 861/18, Legalis nr 1858032.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 28 II 2019 r., sygn. I SA/Wa 1848/18, Legalis nr 2295943.

wnosi się natomiast w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia. Tym samym bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia. Jednocześnie jednak Sąd wskazał na art. 57 § 1 k.p.a., który reguluje sposób liczenia terminów określonych w dniach. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli początkiem terminu jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu terminów nie uwzględnia się dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Tym samym, zdaniem Sądu, termin do wniesienia odwołania zaczyna biec od dnia następnego po otrzymaniu decyzji. Strona może zatem wnieść odwołanie w dniu otrzymania decyzji, gdyż jest ono dopuszczalne, i ma na tę czynność, oprócz dnia doręczenia, 14 pełnych dni. W tym przejawia się, wyrażona w art. 57 § 1 k.p.a., zasada niewliczenia do biegu terminu dnia zdarzenia, które zapoczątkowuje ów termin. W odniesieniu do art. 127a § 1 k.p.a. Sąd podkreślił natomiast, że użyty w tym przepisie zwrot „w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania” nie oznacza okresu, który rozpoczyna się w dniu następnym po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji. Nie istnieją bowiem racjonalne powody, aby początek biegu terminu, o którym mowa w art. 127a § 1 k.p.a., określać inaczej niż na gruncie art. 129 § 2 k.p.a. Wynikający z art. 127a § 1 k.p.a. warunek skutecznego zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania, polegający na tym, że zrzeczenie ma mieć miejsce w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, służy temu, aby strona podjęła decyzję o zrzeczeniu się prawa do odwołania po zapoznaniu się z decyzją, a więc po tym, kiedy decyzja zostanie jej doręczona lub ogłoszona. Sposób wykładni art. 127a § 1 k.p.a. polegający na tym, że strona może się skutecznie zrzec prawa do wniesienia odwołania dopiero następnego dnia po dniu, w którym doręczono lub ogłoszono decyzję, nie służy żadnemu racjonalnemu celowi i nie jest możliwy do zaakceptowania na gruncie funkcjonalnych i systemowych dyrektyw wykładni prawa.

2. Ocena wyroku NSA

Należy podzielić stanowisko zaprezentowane przez Sąd w omawianym orzeczeniu w odniesieniu do kwestii związanej z rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że to właśnie prawidłowe doręczenie (ogłoszenie) decyzji administracyjnej inicjuje bieg terminu do wniesienia odwołania (wniosku

o ponowne rozpatrzenie sprawy)⁶. Wynika to wprost z treści art. 129 § 2 k.p.a. Wytacza on punkt na osi czasowej, od którego możliwe jest zaskarżenie decyzji administracyjnej. Momentem tym jest właśnie doręczenie (ogłoszenie) decyzji administracyjnej⁷. Prawidłowe doręczenie (ogłoszenie) decyzji warunkuje bieg terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)⁸. Skoro odwołanie wnosi się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie⁹, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie, to bezsprzecznie złożenie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) niezwłocznie po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji następuje w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Doręczenie (ogłoszenie) decyzji otwiera zatem możliwość jej zaskarżenia, a tym samym inicjuje termin do wniesienia odwołania. Trudno byłoby przyjąć, że doręczenie (ogłoszenie) decyzji otwiera stronie możliwość jej zaskarżenia, ale nie rozpoczyna biegu terminu do wniesienia odwołania. Jeżeli wobec tego prawidłowe wprowadzenie decyzji do obrotu prawnego, tj. jej doręczenie (ogłoszenie), otwiera drogę do jej zaskarżenia, to nie budzi również wątpliwości, że dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest pierwszym dniem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Tym samym zaskarżenie decyzji w dniu jej doręczenia (ogłoszenia), niezwłocznie po jej doręczeniu (ogłoszeniu), musi być uznane jako prawnie skuteczne, następuje bowiem w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, tj. w jego pierwszym dniu.

Analogicznie jest w sytuacji oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, które dla swojej skuteczności wymaga złożenia go w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania (art. 127a § 2 k.p.a.). Oświadczenie takie, złożone niezwłocznie po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, jest prawnie skuteczne, ponieważ jest złożone w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania – w jego pierwszym

⁶ „[z]darzeniem będącym początkiem tego terminu jest doręczenie albo ogłoszenie decyzji”, zob. E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 132.

⁷ Przez doręczenie decyzji należy również rozumieć upływ terminów wskazanych w przepisach k.p.a., które skutkują przyjęciem tzw. fikcji doręczenia.

⁸ Wyrok NSA z 21 XI 2014 r., sygn. I OSK 1855/13, Legalis nr 1162326; wyrok NSA – Ośrodek zamiejscowy w Katowicach z 28 VIII 1996 r., sygn. SA/Ka 2966/95, Legalis nr 280264. Szerzej na ten temat zob. P. Gacek, *Doręczenie decyzji administracyjnej jako zdarzenie inicjujące bieg terminu do wniesienia odwołania – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9, s. 41–56.

⁹ Z zastrzeżeniem wyjątku, o którym mowa w art. 129 § 3 k.p.a.

dniu. Odrębną kwestią jest natomiast dowiedzenie, że oświadczenie takie zostało złożone po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji. Warunkiem uznania jego skuteczności jest zatem wykazanie w sposób niebudzący wątpliwości określonej sekwencji zdarzeń, a zatem że (w tym samym dniu) najpierw decyzja została doręczona (nastąpiło jej ogłoszenie), a następnie, tj. po tym doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, zostało złożone oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, oczywiście przy spełnieniu pozostałych przesłanek, o których mowa w art. 127a k.p.a.¹⁰

Jeśli wniesienie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), nastąpi niezwłocznie po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, jeszcze w tym samym dniu, w którym nastąpiło to doręczenie (ogłoszenie), nie może zostać uznane jako przedwczesne i determinować do wydania postanowienia, o którym mowa w art. 134 k.p.a., tylko z tego względu, że dnia, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Nie można zatem zgodzić się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z 15 czerwca 2020 r. w zakresie, w jakim Sąd ten wskazuje, że „termin do wniesienia odwołania zaczyna biec od dnia następnego po otrzymaniu decyzji”, skoro jednocześnie Sąd we wcześniejszym fragmencie uzasadnienia tego orzeczenia stwierdza, że „bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia”. Skoro termin do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji, to biegnie on również od tego dnia, a nie od dnia następnego.

Należy mieć bowiem na uwadze, że przepis art. 129 § 2 i § 3 k.p.a. odnosi się do kwestii związanej z terminem do wniesienia odwołania, w szczególności wskazuje moment, w którym materializuje się to uprawnienie, jak również określa okres, w którym może być ono realizowane. Termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) rozpoczyna swój bieg w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie. Odwołanie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy) może być natomiast wniesione w terminie 14 dni od dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie (art. 129 § 2 k.p.a.) albo też w terminie wskazanym

¹⁰ Szerzej na ten temat – zob. P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10, s. 66–79.

przez przepis szczególny (art. 129 § 3 k.p.a.)¹¹. Wymienione przepisy nie odnoszą się natomiast do kwestii związanych ze sposobem obliczania terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Kwestię tę reguluje art. 57 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Zaznaczyć przy tym należy, że sformułowanie „nie uwzględnia się” nie jest tożsame ze sformułowaniem „nie wlicza się”¹². Wynika z tego, że dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie jest niewątpliwie dniem, który otwiera termin do wniesienia odwołania, a zatem jest dniem, w którym termin ten rozpoczyna swój bieg, z tym jednak zastrzeżeniem, że dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu¹³. Dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest bowiem bezsprzecznie zdarzeniem będącym początkiem terminu. Dzień ten jest więc pierwszym dniem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)¹⁴, ale nieuwzględnianym przy jego obliczaniu.

Jeżeli wobec tego bieg terminu do wniesienia odwołania rozpoczyna się w dniu doręczenia decyzji lub jej ogłoszenia, to nie można jednocześnie przyjąć, jak wskazuje Sąd, że z uwagi na treść art. 57 § 1 k.p.a., który reguluje sposób liczenia terminów¹⁵, „termin do wniesienia odwołania zaczyna biec od dnia następnego po otrzymaniu decyzji”¹⁶.

¹¹ Ibidem, s. 74 – i tam przywołany wyrok WSA w Olsztynie z 14 XII 2017 r., sygn. II SA/OI 973/17, LEX nr 2417219.

¹² P. Gacek, *Doręczenie...*, s. 47; idem, *Zasada...*, s. 74.

¹³ Przeciwnie „[...] ustawodawca bieg terminu wiąże z datą doręczenia decyzji, co prowadzi do wniosku, że bieg terminu do wniesienia odwołania należy ustalić, stosownie do art. 57 § 1 k.p.a., na dzień następujący po dniu doręczenia decyzji. Przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się bowiem, na mocy tego przepisu, dnia, w którym doręczono decyzję” (wyrok NSA z 14 II 2018 r., sygn. II GSK 1417/16, Legalis nr 1758867).

¹⁴ A. Fornalik twierdzi, że dzień doręczenia decyzji stanowi dzień „zerowy” terminu, zob. A. Fornalik, *Jak liczyć termin do zrzeczenia się odwołania?*, „ius.focus®” lipiec 2021, Legalis/el.

¹⁵ „Artykuł 57 k.p.a. reguluje sposób obliczania terminów w postępowaniu administracyjnym”, zob. R. Kędziora, *Komentarz do art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el., teza 4.

¹⁶ W tym samym tonie: „Początkiem biegu każdego terminu proceduralnego określonego w dniach, zawartego w k.p.a. (zarówno ustawowego, jak i wyznaczonego przez organ administracji publicznej), jest dzień następujący po zdarzeniu, w którym miało ono miejsce (zob. art. 57 § 1 k.p.a.)”, zob. A. Jaskułowska, M. Rypina, R. Stankiewicz, M. Wierzbowski, *Komentarz do art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red.

Nieuwzględnienie dnia, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji, ma tylko to znaczenie, że obliczanie terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) rozpoczyna się od dnia następnego po dniu, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji. Bieg tego terminu nie rozpoczyna się od dnia następnego, tj. po dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji¹⁷. Przyjęcie takiego założenia skutkowałoby tym, że termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – mimo że otworzył się skutek doręczenia (ogłoszenia) decyzji – nie rozpoczął swojego biegu, ponieważ bieg tego terminu rozpoczynałby się od dnia następnego. Wniesienie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania jeszcze w tym samym dniu, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie) decyzji, nie mogłoby zatem odnieść skutku, ponieważ nie następowałoby w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Niedopuszczalne byłoby również założenie, że termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) rozpoczyna swój bieg dwukrotnie, tj. w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji oraz w dniu następnym po tym zdarzeniu.

Należy zaakcentować, że bieg terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) otwiera się dla danej strony tylko raz – w dniu zdarzenia, tj. doręczenia albo ogłoszenia decyzji.

R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis/el., teza 16 oraz R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 57*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, 2021, Legalis/el., teza 15; „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”, zob. R. Kędziora, *Komentarz do art. 127a*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el., teza 1.

¹⁷ Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Początkowym dniem każdego z terminów, niezależnie od tego, czy wyznaczony jest on w dniach tygodniach, miesiącach czy latach, jest zawsze dzień, w którym nastąpiło pewne zdarzenie mające określone skutki prawne, zaś art. 57 § 1 k.p.a. wprowadza jedynie specyficzny sposób obliczania terminu określonego w dniach poprzez brak uwzględnienia przy jego obliczaniu dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. Powyższe nie oznacza przy tym, iż termin taki nie rozpoczął biegu w dniu, w którym zdarzenie nastąpiło, czego skutkiem jest chociażby dopuszczalność złożenia odwołania od decyzji już w dniu jej doręczenia” – wyrok NSA z 10 I 2020 r., sygn. II OSK 368/18, Legalis nr 2516568; a także wyrok NSA z 19 IX 2019 r., sygn. II OSK 1849/19, Legalis nr 2292291; wyrok NSA z 19 IX 2019 r., sygn. II OSK 2335/19, Legalis nr 2292278.

Od tego momentu termin rozpoczyna swój bieg. Zatem biegnie on już w dniu zdarzenia, które zainicjowało ten termin. Żaden przepis procedury administracyjnej nie przewiduje również instrumentu umożliwiającego wstrzymanie biegu terminu do wniesienia odwołania, po tym jak został on skutecznie zainicjowany – otworzył się wskutek prawidłowego doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Przepis art. 57 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. nie wskazuje natomiast – i nie da się na jego podstawie określić – punktu na osi czasowej, który jest początkiem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), a zatem który otwiera ten termin i od którego niewątpliwie termin ten biegnie. Wymieniony przepis nie reguluje tej kwestii, a jedynie przedstawia sposób obliczania terminu określonego w dniach, którego początkiem jest określone zdarzenie. Na jego podstawie możliwe jest wskazanie punktu na osi czasowej, od którego należy rozpocząć obliczanie terminu określonego w dniach – jest nim dzień następujący po dniu, w którym zaistniało określone zdarzenie inicjujące termin. Tym samym, w przypadku wskazanym w art. 129 § 2 i 3 k.p.a., obliczanie to należy rozpocząć od dnia następnego po dniu, w którym określone zdarzenie inicjujące termin nastąpiło, tj. doręczenie (ogłoszenie) decyzji. Dnia, w którym nastąpiło to zdarzenie, tj. doręczenie (ogłoszenie) decyzji, mimo że skutkowało ono rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Należy jeszcze raz podkreślić, że przepis art. 57 § 1 zdanie pierwsze k.p.a. odnosi się wyłącznie do kwestii nieuwzględnienia określonego okresu w trakcie biegu danego terminu określonego w dniach przy jego obliczaniu. Przepis ten nie pozwala natomiast na wyłączenie określonego odcinka czasowego z terminu i nieuwzględnienie go jako odcinka czasu należącego do terminu. Tym samym okres od momentu doręczenia (ogłoszenia) decyzji do dnia następnego, tj. następującego po tym zdarzeniu – po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, jest okresem, który usytuowany jest w obrębie terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – w trakcie biegu tego terminu. Co ważne właśnie tego odcinka czasowego trwającego (biegnącego) terminu, czyli dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji, nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu.

Na marginesie należy także zauważyć, że przepisy art. 129 § 2 i § 3 k.p.a. oraz art. 57 § 1 k.p.a. pozwalają precyzyjnie wytyczyć punkt na osi czasowej, w którym termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) kończy swój bieg. Skoro bieg tego terminu

rozpoczyna się w dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji, ale tego dnia nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu, to jego obliczanie należy rozpocząć od dnia następnego, tj. następującego po dniu, w którym dokonano doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Termin ten kończy zatem swój bieg po upływie 14 dni (art. 129 § 2 k.p.a.) albo po upływie określonej liczby dni wskazanej przez przepis szczególny (art. 129 § 3 k.p.a.), licząc od dnia następnego, tj. następującego po dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji. Tak więc upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu (art. 57 § 1 *in fine* k.p.a.)¹⁸.

Przyjęcie, że termin do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) zaczyna biec od dnia następnego po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, a nie że wyłącznie obliczanie tego terminu rozpoczyna się od dnia następnego po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, skutkowałoby tym, co zostało już zaakcentowane – dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji, pomimo że materializowałoby uprawnienie do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), nie inicjowałoby biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), ponieważ ten rozpocząłby swój bieg dnia następnego. W konsekwencji prawo zaskarżenia decyzji przysługiwałoby jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji byłby *de facto* wyłączony z granic terminu. Takie wyłączenie nie miałoby jednak uzasadnienia i oparcia w przepisach k.p.a., w tym w szczególności w art. 57 § 1 k.p.a., który dopuszcza nieuwzględnienie dnia, w którym nastąpiło określone zdarzenie inicjujące termin, tj. doręczenie (ogłoszenie) decyzji (co nie jest równoznaczne z wyłączeniem tego dnia), ale wyłącznie w związku z koniecznością obliczania tego terminu. Nie jest możliwe wobec tego nieuwzględnienie dnia doręczenia (ogłoszenia) decyzji, w kontekście art. 57 § 1 k.p.a., w innym aspekcie niż wymieniony wcześniej, w szczególności związanym z ustaleniem, od kiedy dany termin rozpoczyna swój bieg, i w jakim okresie biegnie, a zatem jaki okres objęty jest danym terminem. Nie umożliwia wyłączenia określonych odcinków czasu usytuowanych w granicach terminu, gdyż ani nie stawia znaku równości między sformułowaniami „nie wlicza się” i „nie uwzględnia się”, ani nie każe traktować ich tożsamo.

Nieuwzględnienie dnia, w którym nastąpiło określone zdarzenie inicjujące bieg terminu przy obliczaniu tego terminu, możliwe jest

¹⁸ Z uwzględnieniem treści art. 57 § 4 k.p.a.

wyłącznie przy założeniu, że zdarzenie to zainicjowało termin, a zatem od tego momentu termin ten rozpoczyna swój bieg. Przeciwnie stanowisko czyniłoby tę kwestię bezprzedmiotową. Dzień, który nie jest dniem terminu, nie jest w ogóle brany pod uwagę, więc nie jest uwzględniany przy obliczaniu terminu¹⁹. Każdy termin ma swoje granice, a dzień nienależący do terminu pozostaje poza jego granicami. Ponadto należy również wskazać na treść art. 57 § 1 k.p.a., który wyraźnie wskazuje, że dzień, w którym nastąpiło określone zdarzenie, jest dniem będącym początkiem danego terminu, więc nie tylko należącym do terminu, ale także – jeśli jest jego początkiem – momentem, od którego rozpoczyna się jego bieg. Norma wynikająca z powołanego przepisu pozwala natomiast na nieuwzględnienie dnia, w którym zaistniało zdarzenie zapoczątkowujące bieg tego terminu, wyłącznie przy obliczaniu tego terminu. Nie zezwala natomiast na wyłączenie ani tego dnia, ani określonego odcinka czasu zaistniałego od tego dnia jako dnia albo okresu wyłączonego z danego terminu.

Reasumując, należy stwierdzić, że doręczenie (ogłoszenie) decyzji jest zdarzeniem, które powoduje rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Z chwilą doręczenia (ogłoszenia) decyzji stronie, może ona ją zaskarżyć, wnosząc odwołanie albo wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Może również złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Odwołanie, wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy albo oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania będą prawnie skuteczne, jeśli zostaną wniesione jeszcze w tym samym dniu, w którym nastąpiło doręczenie (ogłoszenie), ponieważ są dokonywane w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, pod warunkiem, że nastąpi to po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji. Nie przeczy temu treść art. 57 § 1 k.p.a., który odnosi się do sposobu obliczania terminów określanych w dniach, a nie do kwestii związanych włączeniem albo wyłączeniem określonych dni jako dni danego terminu, tj. uznaniem określonych dni jako dni terminu lub nieuznaniem ich jako dni terminu. Uprawniony podmiot nie jest zatem zobowiązany do oczekiwania do dnia następnego, następującego po doręczeniu (ogłoszeniu) mu decyzji administracyjnej, tylko z tego względu, że dnia, w którym nastąpiło to doręczenie (ogłoszenie), nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest bezsprzecznie pierwszym dniem terminu,

¹⁹ P. Gacek, *Doręczenie...*, s. 47.

inicjującym go i skutkującym tym, że rozpoczyna on swój bieg, mimo że dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Skoro dzień doręczenia (ogłoszenia) decyzji jest jednym z dni terminu – pierwszym dniem terminu, to niewątpliwie czynności takie jak: wniesienie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy czy oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie mogą być uznane jako przedwczesne, tylko z tego względu, że zostały wykonane w dniu inicjującym ten termin, a dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Zastrzec jednak należy, że wymienione czynności (złożenie odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania) muszą nastąpić po doręczeniu (ogłoszeniu) decyzji, ponieważ ich skuteczność warunkowana jest wykonaniem w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Jak wielokrotnie podkreślono – dzień, w którym zaistniało zdarzenie, jest pierwszym dniem terminu. Termin rozpoczyna zatem swój bieg w tym dniu, a nie w dniu następnym, następującym po dniu, w którym zaistniało zdarzenie inicjujące ten termin. Nieuwzględnienie tego dnia przy obliczaniu terminu ma natomiast takie znaczenie, że jego obliczanie rozpoczyna się od dnia następnego, następującego po dniu, w którym zaistniało zdarzenie inicjujące ten termin. Nie jest to więc równoznaczne z tym, że termin ten zaczyna swój bieg od dnia następnego po dniu, w którym doręczono (ogłoszono) decyzję stronie.

Przepis art. 57 § 1 k.p.a. ma natomiast charakter gwarancyjny. Pozwala na zachowanie równych szans tym uprawnionym podmiotom, którym doręczono decyzję w tym samym dniu, ale w różnych porach tego dnia²⁰. Strony mają tę samą liczbę dni do jej zaskarżenia właśnie z tego względu, że dnia, w którym doręczono im decyzję, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu. Nie ma wobec tego znaczenia, w jakiej porze dnia decyzja została doręczona stronie, skoro i tak obliczanie terminu do zaskarżenia decyzji zostanie rozpoczęte od dnia następnego, następującego po tym doręczeniu. Nie budzi również wątpliwości, że prawo do kwestionowania decyzji w administracyjnym toku instancji materializuje się wyłącznie w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, a zatem już od momentu doręczenia albo ogłoszenia decyzji. Nie istnieją więc racjonalne powody, aby początek biegu terminu do wniesienia odwołania przesuwając do dnia następnego, następującego

²⁰ Ibidem, s. 48.

po dniu doręczenia (ogłoszenia) decyzji, tylko z tego względu, że dnia tego nie uwzględnia się przy obliczaniu tego terminu. Bieg terminu do zaskarżenia decyzji rozpoczyna się bowiem już w dniu jej doręczenia (ogłoszenia)²¹. Nie można tym samym przyjąć, że prawo do wniesienia odwołania materializuje się jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia odwołania.

Analogia dotyczy oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Strona może nie być bowiem zainteresowana kwestionowaniem wydanej wobec niej decyzji, ale wręcz przeciwnie – jak najszybszym jej wykonaniem (gdyż decyzja jest zgodna z jej interesem). Oczekiwanie przez stronę do dnia następnego po dniu, w którym doręczono (ogłoszono) jej decyzję, by mogła skutecznie złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) – jak słusznie zaznaczył Sąd – nie służy żadnemu racjonalnemu celowi i nie jest możliwe do zaakceptowania na gruncie funkcjonalnych i systemowych dyrektyw wykładni prawa.

NOTE TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 15 JUNE 2020, REF. I OSK 2233/19

Summary

The judgment commented on here concerned the issue connected with the period for filing an appeal. The view was shared that the period for lodging an appeal begins on the day on which the administrative decision is served upon the party (communicated orally to the party) and it is at this moment that the period commences, although the day on which an administrative decision is served is not counted when calculating this time limit. Therefore, on the very day on which an administrative decision is served, the party may submit an appeal against it, an application to reconsider the matter or waive the right of appeal. An appeal, an application to reconsider the matter or a statement on waiving the right of appeal are legally effective, because they are submitted during period for the filing an appeal. not content of Art. 57 (1) of The Code of Administrative Proceedings, which regulates the way of calculating the time limit in days. Given the content of this provision, it cannot be assumed that the period for lodging an appeal commences on the day following the one on which the administrative decision is served.

²¹ Jak słusznie bowiem zaznacza NSA: „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”, wyrok NSA z 18 X 2017 r., sygn. II OSK 2681/16, Legalis nr 1700297.

Keywords: administrative decision – service of an administrative decision – period for filing an appeal – appeal, an application to reconsider the matter – a statement on waiving the right of appeal

LITERATURA

- Fornalik A., *Jak liczyć termin do zrzeczenia się odwołania?*, „ius.focus®” lipiec 2021, Legalis/el.
- Gacek P., *Doręczenie decyzji administracyjnej jako zdarzenie inicjujące bieg terminu do wniesienia odwołania – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 9.
- Gacek P., *Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4(35).
- Gacek P., *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 10.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.
- Jaskułowska A., Rypina M., Stankiewicz R., Wierzbowski M., *Komentarz do art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis/el.
- Kędziora R., *Komentarz do art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el.
- Kędziora R., *Komentarz do art. 127a, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis/el.
- Stankiewicz R., *Komentarz do art. 57, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod. red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, 2021, Legalis/el.

