

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Katedra Postępowania Administracyjnego

ZBIGNIEW R. KMIECIK

Cofnięcie odwołania w postępowaniu administracyjnym

Withdrawal of Appeal in Administrative Proceedings

1. Racją dla istnienia instytucji odwołania od decyzji administracyjnej jest nie tylko ochrona praw podmiotowych jednostki, ale także ochrona obiektywnego porządku prawnego. Takie założenia aksjologiczne znajdują wyraz w konstrukcji cofnięcia odwołania, opartej na zasadzie ograniczonej rozporządzalności. Podobne względy leżą u podstaw konstrukcji zakazu *reformationis in peius*, który także podlega określonym ograniczeniom wynikającym z zasady praworządności.

Ochrona interesów strony nie może sięgać granicy sprzeczności z prawem. Nie powinno się zatem dopuszczać do tego, by uprawnienia strony określone w decyzji nieostatecznej miały uzyskać moc prawną, jeżeli organ I instancji przyznał je stronie z naruszeniem prawa. O ile bowiem pozostawienie w obrocie prawnym wadliwych decyzji ostatecznych, a więc wykonalnych, znajduje swoje uzasadnienie w wymogach ochrony praw nabytych i zasadzie trwałości decyzji ostatecznych, o tyle żadne względy nie przemawiają za zakazem wzruszenia naruszających prawo decyzji nieostatecznych. Strona, wnosząc odwołanie, powinna mieć pewność, że nie pogorszy się jej status prawny wynikający z decyzji organu I instancji, ale przy założeniu, że decyzja ta nie gwałci prawa. Pewne ryzyko dla strony wiążące się z wniesieniem odwołania jest natomiast wskazane, by ograniczyć nadmierne i nieoparte żadnymi argumentami kwestionowanie wydawanych decyzji, zwłaszcza że uzasadnienie odwołania nie jest warunkiem jego wniesienia. Za taką regulacją przemawia nie tylko zasada praworządności, ale także zasada szybkości postępowania rozpatrywana z punktu widzenia uczest-

ników innych postępowań. Należy bowiem mieć na uwadze wzajemną zależność pomiędzy faktyczną realizacją konstytucyjnego prawa do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie oraz niegwarantowanego w konstytucji i kontrowersyjnego w doktrynie prawa do niepogorszenia sytuacji w wyniku wniesienia środka zaskarżenia. Regulacja prawna powinna więc sprzyjać takiemu korzystaniu z instytucji odwołania, które wynikałoby z autentycznego poczucia skrzywdzenia wydaną decyzją, a nie tylko z samego istnienia takiej możliwości.

2. Zgodnie z art. 137 k.p.a. strona, która wniosła odwołanie od decyzji organu I instancji, ma prawo je cofnąć. Cofnięcie odwołania ma cel przeciwny w stosunku do jego wniesienia. Przyjmując więc, że celem odwołania jest ponowne rozpatrzenie sprawy pod kątem prawidłowości decyzji organu I instancji i ewentualne jej nowe rozstrzygnięcie co do istoty, celem cofnięcia odwołania jest zaniechanie tych czynności.

Istota cofnięcia odwołania bywa postrzegana jako żądanie przywrócenia stanu istniejącego przed jego wniesieniem. Według tej koncepcji złożenie przez stronę oświadczenia woli o cofnięciu odwołania powodowałoby, że odwołanie nie wywoływałoby żadnych skutków prawnych, jakie kodeks wiąże z jego wniesieniem, chyba że organ odwoławczy sprzeciwiłby się cofnięciu odwołania z przyczyn określonych w art. 137 zd. 2 *in fine* k.p.a.¹ Skuteczne cofnięcie odwołania oznaczałoby zatem powrót do stanu sprzed jego wniesienia. Czynności dokonane przez organ odwoławczy w ramach rozpoznawania sprawy oraz czynności uczestników postępowania odwoławczego należałoby uznać za nieistniejące. Zbędne stałoby się w takiej sytuacji wydanie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego. Konsekwencją przyjęcia takiej koncepcji byłaby ponadto konieczność przyznania stronie prawa do ponownego wniesienia odwołania, pod warunkiem zachowania wymogów formalnych.²

Skrajnie odmienną treść ma koncepcja, według której cofnięcie odwołania traktowane jest jako żądanie umorzenia postępowania odwoławczego. Przyjmując tę koncepcję, trudno byłoby dopuścić możliwość ponownego wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji. Jeżeli bowiem organ nie uwzględni oświadczenia strony, to postępowanie odwoławcze jest kontynuowane, wobec czego wniesienie odwołania jest bezcelowe; jeżeli zaś organ przychylił się do oświadczenia strony, to postępowanie odwoławcze podlega umorzeniu decyzją ostateczną, a zatem wniesienie odwołania jest niedopuszczalne. Koncepcja ta jest nie do przyjęcia ze względu na brak wśród przesłanek negatywnych skutecznego cofnięcia odwołania sprzeciwu ewentualnych pozostałych stron, które również wniosły odwołanie.

¹ Por.: A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2000, s. 739.

² Por. L. Żukowski [w:] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed NSA*, Warszawa 2002, s. 124.

Wydaje się, że cofnięcie odwołania, podobnie jak cofnięcie innych oświadczeń procesowych stron, może powodować jedynie zaniechanie dokonania przez organ czynności, które powinny zostać podjęte jako reakcja na złożone oświadczenie strony, a zwłaszcza czynności „finalnej”, ułatwiającej sprawę uruchomioną złożeniem oświadczenia, nie może natomiast pozbawiać mocy prawnej czynności już dokonanych. W większości przypadków cofnięcia oświadczenia procesowego problem ten nie istnieje, gdyż złożenie przez stronę oświadczenia procesowego rodzi na ogół u organu obowiązek ustosunkowania się do takiego oświadczenia w jednym rozstrzygnięciu procesowym (pozytywnym lub negatywnym). W sytuacji gdy takie rozstrzygnięcie zostanie wydane, cofnięcie oświadczenia stanowiącego bodziec dla tego rozstrzygnięcia jest już niedopuszczalne.

Celem cofnięcia oświadczenia jest więc nie tyle wyłączenie uprzedniej czynności z łańcucha faktów procesowych (poprzez stworzenie fikcji prawnej jego niezłożenia), co pozbawienie jego znaczenia jako podstawy dla przyszłego działania lub działań organu prowadzącego postępowanie. Przy pomocy czynności odwołującej strona chce więc uzyskać niejako zaniechanie działania przez organ; odwołując czynność, żąda od tego organu, aby na podstawie czynności odwoływanej nie podejmował żadnej działalności w kierunku udzielenia jej ochrony prawnej.³

Odwołanie oświadczenia jest niemożliwe (niewykonalne), gdy wywołało ono nieodwracalne skutki prawne. Reakcją organu na oświadczenie woli strony jest podjęcie rozstrzygnięcia procesowego. Ponieważ takie czynności organu są z reguły nieodwoływalne, nieodwracalność stanu spowodowanego oświadczeniem strony zachodzić będzie w zasadzie wtedy, gdy organ podejmie rozstrzygnięcie w przedmiocie danego oświadczenia. W wypadku gdy w wyniku oświadczenia strony organ podejmuje ciąg czynności procesowych (taka sytuacja ma miejsce w efekcie wniesienia odwołania), nieodwracalność stanu spowodowanego oświadczeniem strony zachodzić będzie wtedy, gdy organ wyda (tj. podejmie i uzewnętrzní) finalne rozstrzygnięcie.

Odwołanie oświadczenia będzie więc możliwe jedynie dopóty, dopóki organ nie uzewnętrzní swojego rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie danego oświadczenia. W sytuacji gdy w wyniku oświadczenia strony organ podejmuje ciąg czynności procesowych, odwołanie oświadczenia będzie możliwe dopóty, dopóki organ nie uzewnętrzní finalnego rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie danego oświadczenia. Odwołanie oświadczenia przed tym momentem powoduje przerwanie ciągu czynności organu zapoczątkowanego złożeniem oświadczenia, nie pozbawia natomiast mocy prawnej – ani tym bardziej bytu prawnego – czynności już dokonanych. Czynności już dokonane przez organ tracą znaczenie procesowe lub je zachowują, zależnie od tego, czy mają one znaczenie dla proce-

³ Por. J. M o k r y, *Odwołalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 21–22.

su same w sobie, czy też jedynie w razie dokonania ostatniej (finalnej) czynności składającej się na ciąg czynności organu, wywołany złożeniem oświadczenia przez stronę. Pozbawienie mocy prawnej czynności już dokonanych może być tylko skutkiem ich wadliwości.

3. Cofnięcie odwołania jest szczególnym rodzajem odwołania czynności (oświadczenia). Szczególny charakter cofnięcia odwołania przejawia się w tym, że dla jego skuteczności nie wystarcza, aby strona dokonała go przed ustosunkowaniem się przez organ do żądania zawartego w cofanym oświadczeniu (w tym przypadku – przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie odwoławcze). Jego skuteczność zależy od spełnienia dodatkowych przesłanek, których obecność podlega zbadaniu przez organ. Okoliczność ta zbliża cofnięcie odwołania do oświadczeń zawierających żądanie wobec organu. Nie zmienia to jednak charakteru cofnięcia odwołania jako oświadczenia odwołującego pierwotnie dokonaną czynność, tj. wniesienie odwołania. Odwołanie czynności nie obliguje zaś organu do ustosunkowania się do niego w formie rozstrzygnięcia procesowego, jeżeli jest ono dopuszczalne. Istotą oświadczenia odwołującego pierwotnie dokonaną czynność jest bowiem cofnięcie żądania. Fakt, że cofnięcie żądania nie wiąże organu (jak w przypadku cofnięcia odwołania), nie jest wystarczającym powodem, aby uznać, że mamy do czynienia ze „sprawą” wymagającą rozstrzygnięcia pozytywnego lub negatywnego. Oświadczenie strony powoduje powstanie sprawy i stwarza konieczność jej formalnego załatwienia (pozytywnego lub negatywnego) wtedy, gdy zawiera żądanie. Cofnięcie żądania wymaga natomiast od organu zajęcia formalnego stanowiska tylko wtedy, gdy organ uznaje je za niedopuszczalne. Cel żądania strony nie może bowiem zostać osiągnięty bez podjęcia przez organ czynności procesowej (na ogół – aktu administracyjnego), natomiast cel cofnięcia żądania – tak (przez jego milczącą akceptację, tj. niepodejmowanie żądanych pierwotnie przez stronę czynności). Skuteczne cofnięcie żądania może determinować treść określonej czynności organu (tak jest w przypadku cofnięcia odwołania, które w określonych warunkach determinuje treść decyzji kończącej postępowanie odwoławcze), nie determinuje natomiast faktu jej podjęcia. Czynność taka nie może być zatem traktowana jako forma uwzględnienia cofnięcia czynności (załatwienia „żądania uwzględnienia cofnięcia żądania”). Wydając decyzję o umorzeniu postępowania odwoławczego, organ odwoławczy kończy więc postępowanie wszczęte wniesieniem odwołania, a nie jego cofnięciem.

Wola cofnięcia odwołania musi być wyrażona przez stronę w sposób wyraźny, a nie dorozumiany. Organ nie może wnioskować o wycofaniu odwołania na podstawie faktów (okoliczności), które pośrednio wskazywałyby na pogodzenie się przez stronę z treścią wydanej w I instancji decyzji i utratę zainteresowania jej wzruszeniem w postępowaniu instancyjnym. W szczególności zaś nie można traktować jako równoznacznego z cofnięciem odwołania faktu, że strona wykonała

decyzję nieostateczną.⁴ Możliwość cofnięcia odwołania oznacza dopuszczalność podjęcia przez stronę czynności procesowej polegającej na wniesieniu podania w rozumieniu art. 63 k.p.a., zawierającego jej oświadczenie woli o cofnięciu odwołania.⁵

4. W piśmiennictwie przyjmuje się na ogół, że złożenie przez stronę oświadczenia woli o cofnięciu odwołania rodzi sprawę (kwestię „włączoną”) podlegającą rozstrzygnięciu przez organ prowadzący postępowanie.⁶ „Sprawę cofnięcia odwołania” organ odwoławczy powinien rozstrzygnąć w ten sposób, że albo uwzględni cofnięcie odwołania (w drodze decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego), albo odmówi uwzględnienia cofnięcia odwołania (w drodze postanowienia, na które nie służy zażalenie).

Tak pojmowanej istocie cofnięcia odwołania sprzeciwia się A. Wróbel. Zdaniem tego autora cofnięcie odwołania powinno być pojmowane nie jako „wniosek strony o uwzględnienie jej żądania cofnięcia odwołania, który podlega rozpatrzeniu przez organ odwoławczy”, lecz jako „zrzeczenie się przez stronę swojego uprawnienia do żądania wydania decyzji przez organ odwoławczy”, które – o ile zostało złożone przed wydaniem decyzji przez organ II instancji – „jest skuteczne, chyba że organ odwoławczy go nie uwzględni”. Organ odwoławczy nie rozstrzyga tu zatem „sprawy cofnięcia odwołania” w tym sensie, że może uwzględnić „wniosek” strony o cofnięcie odwołania lub odmówić uwzględnienia takiego „wniosku”, tylko sprzeciwia się skutkom niedopuszczalnego cofnięcia odwołania. Autor nie kwestionuje natomiast faktu, że „sprzeciwienie się skutkom tej czynności” następuje w drodze postanowienia, zaś następstwem skutecznego cofnięcia odwołania jest umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 §1 pkt 3 k.p.a.

Rozróżnienie powyższych stanowisk byłoby uzasadnione, gdyby z cofnięciem odwołania wiązały się jakieś skutki prawne, które ujawniają się pomiędzy złożeniem przez stronę oświadczenia woli a ustosunkowaniem się do niego przez organ, albo też gdyby wiązały się z nim skutki, które istniałyby pomimo nieuwzględnienia przez organ oświadczenia strony (których nie niweczyłoby negatywne rozstrzygnięcie organu). Takim skutkiem mogłaby być na przykład utrata prawa do czynnego udziału w postępowaniu. Nie ma jednak żadnych podstaw, by tego rodzaju skutki przypisywać cofnięciu odwołania. Jak zauważa zresztą sam autor koncepcji, istotą cofnięcia odwołania jest „zrzeczenie się przez stronę swojego uprawnienia do żądania wydania decyzji (merytorycznej) przez organ odwoławczy”. Utrata tego prawa zaś wyrazi się – tak czy inaczej (niezależnie od przyjętej kon-

⁴ Zob. – Wyrok NSA z 17 kwietnia 1985 r., SA/Wr 111/85, ONSA 1985, nr 1, poz. 121, a także Wyrok NSA z 19 lutego 1998 r., I SA/Ka 1254/96, LEX, nr 34116.

⁵ G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 749.

⁶ Na przykład W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 159.

cepcji) – i tak dopiero w decyzji kończącej postępowanie odwoławcze. Powoduje to, że powyższe kontrowersje mają charakter sporu czysto akademickiego i pozbawione są znaczenia prawnego. Koncepcja A. Wróbla znajduje natomiast uzasadnienie o tyle, że umorzenie postępowania odwoławczego nie zawsze jest skutkiem uwzględnienia cofnięcia odwołania, a zatem nie można traktować decyzji o umorzeniu jako formy rozstrzygnięcia „sprawy cofnięcia odwołania”. Innymi słowy, niewydanie decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego nie w każdej sytuacji procesowej oznacza nieuwzględnienie cofnięcia odwołania.

5. Możliwość cofnięcia odwołania, podobnie jak możliwość jego wniesienia, jest przejawem rozporządzalności stron, której nie można uznać za zasadę naczelną postępowania administracyjnego. Rozporządzalność ta również w odniesieniu do powyższych czynności podlega określonym ograniczeniom. O ile jednak ograniczenia wniesienia (i uwzględnienia) odwołania mają charakter wyłącznie proceduralny i nie dotyczą treści wydanej decyzji, rozpatrywanej pod kątem rodzaju jej wadliwości, o tyle istota i rodzaj wady, którą obciążona jest zaskarżona decyzja, stanowi okoliczność mającą znaczenie w kwestii dopuszczalności cofnięcia odwołania.

Cofnięcie przez stronę odwołania będzie mianowicie bezskuteczne, gdy prowadzi do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny (art. 137 zd. 2 k.p.a.). Wynika stąd, że organ II instancji uwzględni cofnięcie przez stronę odwołania tylko wtedy, gdy zaskarżona decyzja (organu I instancji) jest prawidłowa z punktu widzenia względów legalności i celowości, jak również wtedy, gdy – nie naruszając prawa – jest niesłuszna w świetle interesu strony. Decyzja musi zatem mieścić się w granicach wyznaczonych przez zakres swobody przyznanej organowi przez przepisy prawa materialnego, zaś jej dopuszczalność (w kontekście cofnięcia odwołania) wada może polegać jedynie na uchybieniu interesowi strony. Z literalnego brzmienia powyższego przepisu wynika ponadto, że nie w każdym przypadku, gdy zaskarżona decyzja narusza prawo lub interes społeczny, organ zobligowany jest odrzucić cofnięcie odwołania, lecz tylko wtedy, gdy skutkiem uwzględnienia cofnięcia odwołania byłoby pozostanie w mocy decyzji dotkniętej jedną z powyższych wad. Tymczasem nie zawsze uwzględnienie cofnięcia odwołania prowadzi do umorzenia postępowania odwoławczego, czyli do utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji.

Organ dokonuje więc oceny zaskarżanej decyzji, w kontekście dopuszczalności cofnięcia odwołania, zarówno pod względem jej legalności, jak i celowości, pomijając – spośród okoliczności branych pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięcia co do istoty sprawy – jedynie kwestię zgodności decyzji z interesem strony. W doktrynie przyjmuje się, że przesłanki niedopuszczalności cofnięcia odwołania powinny być przez organ odwoławczy interpretowane ścieśniająco, ponieważ stanowią wyjątek od zasady dysponowania przez stronę odwołaniem. Dyrektywa ta ma istotne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do przesłanki naruszenia interesu społecznego, która sama w sobie ma charakter ocenny.

Nie nastęcza natomiast poważniejszych trudności stwierdzenie istnienia lub nieistnienia drugiej z okoliczności czyniących cofnięcie odwołania niedopuszczalnym. Naruszenie prawa ma bowiem charakter zobiektywizowany i jest stosunkowo łatwo sprawdzalne. Decyzja narusza prawo wtedy, gdy jej rozstrzygnięcie nie mieści się wśród rozstrzygnięć dopuszczonych przez przepisy prawa materialnego w takim stanie faktycznym, jaki ma miejsce w danej sprawie. Niezgodność decyzji z prawem, wyczerpująca jedną z negatywnych przesłanek cofnięcia odwołania, może być skutkiem rozmaitych błędów organu prowadzącego postępowanie. Błędy te mogą mieć miejsce na dowolnym etapie procesu stosowania prawa, poczynając od etapu indywidualizowania sprawy administracyjnej (np. błędne ustalenie stanu faktycznego w postępowaniu dowodowym), poprzez fazę rekonstruowania wzorca normatywnego (np. niewłaściwa interpretacja lub ocena pojęcia niedookreślonego, błędna wykładnia przepisu), subsumpcję (np. przyjęcie niewłaściwego przepisu prawa, pominięcie przepisu), a kończąc na określaniu konsekwencji prawnych ustalonych faktów na podstawie przyjętej normy (np. przekroczenie granic uznania administracyjnego, nietrafne oznaczenie skutków prawnych).

W. Dawidowicz zwraca uwagę na trudności i niebezpieczeństwa związane z praktycznym stosowaniem ograniczeń prawa cofnięcia odwołania. Trudności pojawiać się mogą przy ocenie, czy zachodzą podstawy do nieuwzględnienia cofnięcia odwołania. Na pytanie bowiem, czy decyzja organu I instancji narusza prawo lub interes społeczny, czy też nie, organ odwoławczy może odpowiedzieć stanowczo w zasadzie dopiero po zamknięciu postępowania wyjaśniającego, czyli tuż przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie. Tymczasem moment poprzedzający wydanie decyzji przez organ odwoławczy stanowi – zgodnie z brzmieniem art. 137 k.p.a. – końcowy termin możliwości skorzystania przez stronę z prawa cofnięcia odwołania, a nie moment, w którym prawo to się aktualizuje. Świadczy to – jak się zdaje – o tym, że organ II instancji może podjąć rozstrzygnięcie w kwestii cofnięcia odwołania jeszcze przed zakończeniem postępowania wyjaśniającego.

Skoro tak, to należy uznać, że do odmowy uwzględnienia cofnięcia odwołania wystarczy jedynie przypuszczenie organu, iż uwzględnienie oświadczenia strony (a co za tym idzie – umorzenie postępowania odwoławczego) „prowadziłoby do utrzymania w mocy decyzji naruszającej prawo lub interes społeczny”. Samo prawdopodobieństwo dotknięcia decyzji organu I instancji tego rodzaju wadą stanowi więc podstawę do nieuwzględnienia oświadczenia strony. (Chodzi oczywiście o prawdopodobieństwo w znaczeniu prawnym, a więc prawdopodobieństwo przewyższające prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia przeciwnego).

W. Dawidowicz neguje zasadność takiego rozwiązania, twierdząc, iż „opieranie przez organ swego stanowiska na domysłach nie może stanowić metody działania organów administracji państwowej w postępowaniu administracyj-

nym”.⁷ Wypada przypomnieć zatem, że metoda ta nie jest obca postępowaniu administracyjnemu. Przewidziana jest m.in., gdy chodzi o wyłączenie pracownika organu prowadzącego postępowanie, przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej, a także wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji w wyniku uruchomienia postępowania nadzwyczajnego. Gwoli sprawiedliwości należy jednak dodać, że w każdym z tych przypadków uprawdopodobnienie przewidziane jest dla okoliczności stanowiących podstawę do podjęcia przez organ czynności procesowej w interesie strony. Odmowa uwzględnienia cofnięcia odwołania może natomiast stwarzać dla strony mniej korzystną sytuację, gdyż przesuwając w czasie moment wejścia w życie decyzji. Jeżeli zatem strona wniosła odwołanie od decyzji przyznającej jej uprawnienie w mniejszym zakresie, niż oczekiwała, a następnie cofnęła je, nie widząc szans na uzyskanie korzystniejszego dla siebie rozstrzygnięcia, to nieuwzględnienie przez organ oświadczenia strony o cofnięciu odwołania spowoduje, że strona nie będzie mogła wcześniej skorzystać z przyznanego jej uprawnienia.

Należy podkreślić natomiast, że niesłuszne nieuwzględnienie cofnięcia odwołania (w przeciwieństwie np. do wadliwej odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania czy odmowy wyłączenia pracownika organu) nie może wpłynąć negatywnie na materialnoprawną sytuację strony. Bezpodstawność odmowy uwzględnienia oświadczenia strony oznacza bowiem, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa bądź narusza jedynie interes strony. Rozstrzygając sprawę merytorycznie w takich okolicznościach (tj. w wyniku niesłusznego odrzucenia cofnięcia odwołania), organ może zatem albo utrzymać w mocy decyzję organu I instancji, albo uchylić ją i orzec co do istoty sprawy w sposób korzystniejszy dla strony. Alternatywą dla przyjętego rozwiązania byłaby bądź rezygnacja z jakichkolwiek ograniczeń limitujących (warunkujących) prawo strony do cofnięcia odwołania, bądź wprowadzenie wymogu pewności co do istnienia wad decyzji stanowiących przesłanki negatywne cofnięcia odwołania. Pierwsze rozwiązanie należy – jak wspomniano – odrzucić jako sprzeczne z zasadą praworządności i nieharmonizujące z ograniczeniami zakazu *reformationis in peius*. Drugie natomiast byłoby dla strony jeszcze mniej korzystne od istniejącego, gdyż odraczałoby moment ustosunkowania się do oświadczenia strony i rozstrzygnięcia kwestii dopuszczalności cofnięcia odwołania praktycznie do zakończenia postępowania. Niweczyłoby to najważniejszą korzyść strony wynikającą ze skutecznego cofnięcia odwołania, tj. wcześniejsze „uostatecznienie się” (a co za tym idzie – wykonanie) decyzji organu I instancji.

W. Dawidowicz zwraca też uwagę na innego rodzaju niebezpieczeństwa wynikające z faktu, że dla nieuwzględnienia przez organ cofnięcia odwołania strony wystarcza samo przypuszczenie co do wadliwości decyzji, czyniącej cof-

⁷ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 158.

nięcie odwołania bezskutecznym. Takie rozwiązanie – zdaniem autora – prowadzi do naruszenia zasady prawdy obiektywnej. Jeżeli bowiem organ odwoławczy odrzuci oświadczenie strony i będzie dalej prowadził postępowanie, to ze zrozumiałych względów będzie dążył do tego, aby wykazać, iż jego stanowisko (w kwestii cofnięcia odwołania) było zasadne, wykazać zaś może to jedynie poprzez uznanie decyzji organu I instancji za naruszającą prawo lub interes społeczny.⁸

Powyzsze obawy nie wydają się uzasadnione, jeżeli zważy się na obowiązywanie zakazu *reformationis in peius* i warunki odstąpienia od niego. W świetle tych unormowań nie ma bowiem znaczenia dla bytu prawnego decyzji organu I instancji to, czy decyzja ta była prawidłowa, czy też dotknięta była wadą polegającą na zwykłej (nierażącej) niezgodności z prawem lub interesem społecznym. W obu przypadkach rozstrzygnięciem podjętym przez organ odwoławczy będzie decyzja o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji. Owa niezgodność przesłanek dopuszczalności *reformationis in peius* oraz przesłanek nieuwzględnienia cofnięcia odwołania, czyniąca powyższy zarzut W. Dawidowicza bezprzedmiotowym, rodzi jednak innego rodzaju problem. Skoro „nierażące” naruszenie prawa lub interesu społecznego i tak nie wystarcza, aby organ odwoławczy mógł zmienić decyzję na niekorzyść strony (obowiązuje bowiem w przypadku takiej „niekwalifikowanej” wadliwości zakaz *reformationis in peius*), to po co kontynuować postępowanie odwoławcze wbrew woli strony? Odpowiedź może być dwojaka. Po pierwsze, sensu kontynuacji postępowania można dopatrywać się w możliwości zmiany wadliwej decyzji na korzyść strony, mimo jej rezygnacji z ubiegania się o to. Po drugie, uzasadnieniem dla przyjętego rozwiązania może być fakt, że stopień wadliwości zaskarżonej decyzji organ jest w stanie jednoznacznie ocenić dopiero po rozpoznaniu sprawy.

Należy wreszcie zauważyć, że regulacja przewidująca ograniczoną dyspozycyjność stron w zakresie cofnięcia odwołania harmonizuje z przepisami o umorzeniu postępowania na wniosek strony. Skoro wniosek o umorzenie całego postępowania (zgłoszony przez stronę podczas postępowania pierwszoinstancyjnego lub postępowania odwoławczego), będący w istocie cofnięciem żądania wszczęcia postępowania wniesionego do organu I instancji (które dało początek całemu postępowaniu w sprawie), może być uwzględniony tylko przy spełnieniu określonych warunków, to tym bardziej ustanowienie pewnych warunków uzasadnione (wskazane) jest w przypadku cofnięcia samego odwołania. Skutkiem uwzględnionego przez organ cofnięcia odwołania jest bowiem zmiana w sferze czyichś praw lub obowiązków, wynikająca z decyzji organu I instancji, gdy tymczasem skutkiem zaakceptowanego przez organ cofnięcia żądania wszczęcia postępowania jest jedynie powrót do stanu sprzed jego wniesienia. Warunki cofnięcia odwołania powinny być zatem bardziej rygorystyczne niż warunki umorzenia

⁸ *Ibidem*.

na wniosek strony całego postępowania i tak też zostały określone przez ustawodawcę.

Jeżeli w sprawie występuje kilka stron, dla skuteczności cofnięcia odwołania przez jedną z nich kodeks nie wymaga zgody pozostałych stron postępowania.⁹ Rozwiązanie to jest w pełni uzasadnione. W takim bowiem przypadku, gdy odwołania wniosły wszystkie strony – jak wspomniano wyżej – cofnięcie odwołania przez jedną ze stron nie ma wpływu na byt prawny postępowania odwoławczego. Wniesienie zaś odwołania przez jedną tylko stronę świadczy o tym, że pozostałe strony nie są zainteresowane weryfikacją decyzji organu I instancji, a zatem umorzenie postępowania odwoławczego wskutek cofnięcia odwołania przez stronę, która je wniosła, i w rezultacie utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji, nie narusza ich interesów prawnych.

6. Ograniczenie prawa strony do cofnięcia odwołania uzasadnione jest tymi samymi względami co ograniczenie zakazu *reformationis in peius*. Poddanie obydwu powyższych instytucji ścisłym rygorom zgodne jest z istotą administracyjnego toku instancji i ze specyfiką postępowania administracyjnego, w którym strona nie posiada statusu „*domini litis*”. Odwołanie, podobnie zresztą jak wniosek strony o wszczęcie postępowania przed organem I instancji, jest jedynie impulsem dla postępowania, które potem, po jego wniesieniu, może być prowadzone zupełnie niezależnie od niego. Strona wnosząca odwołanie ryzykuje więc nie tylko pogorszenie swojej sytuacji w stosunku do określonej zaskarżoną decyzją, ale również to, że swojego odwołania nie będzie mogła skutecznie cofnąć, podobnie jak strona żądająca wszczęcia postępowania ryzykuje to, że w określonych okolicznościach będzie ono kontynuowane wbrew jej woli.¹⁰

W piśmiennictwie zwraca się uwagę na brak konsekwencji ustawodawcy w unormowaniu instytucji cofnięcia odwołania oraz zakazu *reformationis in peius* przy orzekaniu przez organ administracji w postępowaniu odwoławczym, wyrażający się w niezharmonizowaniu przesłanek negatywnych stosowania obu tych instytucji procesowych. O ile bowiem cofnięcie odwołania jest bezskuteczne, gdy zaskarżona decyzja w jakimkolwiek stopniu narusza prawo lub narusza interes społeczny, o tyle zakaz *reformationis in peius* nie obowiązuje tylko w przypadkach rażącego naruszenia powyższych wartości.¹¹

Niezgodność tych unormowań powoduje, że kontynuowanie postępowania odwoławczego w wyniku nieuwzględnienia cofnięcia odwołania, gdy zaskarżona decyzja narusza prawo lub interes społeczny, ale nie w stopniu rażącym – jest na ogół bezcelowe. Końcowy rezultat takiego postępowania będzie bowiem w zdecydowanej większości przypadków identyczny jak efekt uwzględnienia cofnięcia odwołania i w konsekwencji umorzenia postępowania – tj. uzyskanie mocy prawnej

⁹ A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 741.

¹⁰ Por. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 93.

¹¹ *Ibidem*.

przez decyzję organu I instancji. Jeżeli bowiem zaskarżona decyzja nie narusza prawa lub interesu społecznego w sposób rażący, to – mimo nieuwzględnienia cofnięcia odwołania – organ, przystępując do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, i tak nie będzie mógł wzruszyć wadliwej decyzji ze względu na zakaz *reformationis in peius*, a zatem utrzyma ją w mocy. Dalsze prowadzenie postępowania – mimo cofnięcia odwołania przez stronę – mogłoby doprowadzić do zmiany zaskarżonej decyzji tylko wtedy, gdy miałyby być to zmiany na korzyść strony, a zatem tylko wtedy, gdy strona cofa odwołanie, choć organ I instancji, naruszając prawo lub interes społeczny, określił jej sytuację prawną w sposób mniej korzystny, niż przewiduje to prawodawca. Tego rodzaju przypadki – z natury rzeczy – należy zaliczyć do zupełnie wyjątkowych, co nie oznacza jednak, że mogą mieć charakter wyłącznie hipotetyczny.

W takich skrajnych przypadkach zatem nieuwzględnienie oświadczenia woli strony, wyrażonego w cofnięciu odwołania, może w ostatecznym rozrachunku (tj. w treści decyzji organu II instancji) okazać się zgodne z interesem strony. W tym też aspekcie jedynie można dopatrywać się ewentualnego uzasadnienia dla zróżnicowania przesłanek negatywnych cofnięcia odwołania i przesłanek wyłączających związaną z odwołaniem organu odwoławczego zakazem *reformationis in peius*. W odróżnieniu od nieuwzględnienia cofnięcia odwołania, odstąpienie od zakazu *reformationis in peius* z samej natury rzeczy jest zawsze działaniem sprzecznym z interesem strony. Tym tylko zatem można tłumaczyć, że jego warunki (przesłanki) są określone bardziej rygorystycznie niż przesłanki nieuwzględnienia (bezskuteczności) cofnięcia odwołania.

Zależność między przesłankami nieuwzględnienia cofnięcia odwołania i przesłankami orzeczenia na niekorzyść strony odwołującej się nie zawsze postrzegana jest w ten sposób. Przeciwnik zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym – W. Dawidowicz¹² – opowiada się jednocześnie przeciwko jakimkolwiek ograniczeniom prawa strony do cofnięcia odwołania. Zdaniem W. Dawidowicza o cofnięciu odwołania – podobnie jak o jego wniesieniu – winien decydować wyłącznie interes strony, to zaś, że strona nie ma już interesu w kontynuowaniu postępowania odwoławczego, może zasadnie stwierdzić tylko ona sama.¹³

7. Najważniejszym skutkiem prawnym uwzględnienia przez organ cofnięcia odwołania strony jest konieczność umorzenia postępowania odwoławczego, która to czynność z kolei powoduje uzyskanie cechy ostateczności przez decyzję wydaną przez organ I instancji. Dalszą konsekwencją skutecznego cofnięcia odwołania, pociągającego za sobą umorzenie postępowania odwoławczego, jest niedopuszczalność wniesienia przez stronę skargi do sądu administracyjnego.¹⁴ Umo-

¹² Zob. W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 164–165.

¹³ *Ibid.*, s. 157. Podobnie J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 93.

¹⁴ Por. Wyrok NSA z 18 października 1996 r., I SA/Lu 55/96, LEX, nr 28510.

zenie postępowania odwoławczego oznacza bowiem, że nie został spełniony warunek w postaci „wyczerpania środków zaskarżenia”, które służyły stronom i innym uprawnionym podmiotom w postępowaniu administracyjnym przed organem właściwym w sprawie.¹⁵

Jak już wspomniano jednak, umorzenie postępowania odwoławczego nie zawsze będzie następstwem skutecznego (tj. zaakceptowanego przez organ) cofnięcia odwołania (co przemawia za tym, że decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego nie jest procesową formą rozstrzygnięcia przez organ „sprawy cofnięcia odwołania”). Organ umorzy, w ślad za uwzględnieniem cofnięcia odwołania, postępowanie odwoławcze tylko wtedy, gdy w zaistniałej sytuacji kontynuowanie postępowania stało się bezprzedmiotowe. Bezprzedmiotowość taka zaś będzie miała miejsce, jeżeli strona, która cofnęła odwołanie, była jedynym podmiotem, który wniósł odwołanie, i jeżeli cofnięcie dotyczy całego odwołania. W innych przypadkach skuteczne cofnięcie odwołania nie będzie prowadzić do umorzenia postępowania odwoławczego. Należy wobec tego zastanowić się, na czym polegać mają skutki prawne cofnięcia przez stronę odwołania w sytuacji, gdy postępowanie odwoławcze będzie kontynuowane na podstawie odwołania innej strony lub stron.

Najpoważniejsze skutki – jak się wydaje – przejawiać się będą w zmianach w zakresie praw i obowiązków organu prowadzącego postępowanie, wynikających z zakazu *reformationis in peius*. Istota tych zmian będzie zależała od tego, czy pozostałe strony postępowania, które nie wycofały wniesionego odwołania, reprezentują interesy zbieżne (wspólne) ze stroną, która cofnęła odwołanie, czy też sprzeczne (sporne). W pierwszym przypadku cofnięcie odwołania nie spowoduje zmiany sytuacji, gdyż organ pozostanie związany zakazem orzeczenia na niekorzyść strony, która nie cofnęła odwołania (a tym samym – wobec zbieżności interesów – strony, która je cofnęła), natomiast w drugim przypadku sytuacja ulegnie zmianie o tyle, że organ, początkowo zwolniony od zakazu *reformationis in peius* (wobec sprzeczności interesów stron, które wniosły odwołania)¹⁶, po cofnięciu odwołania przez jedną ze stron nie będzie mógł orzec na niekorzyść drugiej strony.

Cofnięcie odwołania nie pozbawia natomiast strony prawa zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, jeżeli – wobec wniesienia i niewycofania odwołań przez inne strony – nie spowodowało ono umorzenia postępowania odwoławczego. Sformułowanie „skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarże-

¹⁵ Odmiennie: T. Woś [w:] H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 118.

¹⁶ Zagadnienie nieobowiązywania zakazu *reformationis in peius* w przypadku wniesienia odwołań przez kilka stron o spornych interesach (sprzecznych żądaniach) nie jest postrzegane w doktrynie jednolicie. Zob. A. Skóra, *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2002, s. 82–84.

nia”, zawarte w art. 52 §1 p.p.s.a., nie może być bowiem rozumiane w ten sposób, że tylko ten podmiot, który wniósł środek zaskarżenia, ma prawo do złożenia skargi. Cel, jaki przysługuje regulacji zawartej w powyższym przepisie, tj. niepomijanie żadnego z etapów wewnątrzadministracyjnego procesu podejmowania rozstrzygnięć, zostaje bowiem osiągnięty poprzez wniesienie środka zaskarżenia przez którykolwiek z uprawnionych podmiotów.¹⁷

Nie można także przyjąć, aby skutek cofnięcia odwołania strona traciła prawo do uczestniczenia w postępowaniu, które – mimo niezakwestionowania przez organ cofnięcia odwołania – nie zostało umorzone. Skoro bowiem wniesienie odwołania nie jest warunkiem czynnego udziału strony w postępowaniu odwoławczym, uruchomionym odwołaniem wniesionym przez inny podmiot, to tym bardziej może uczestniczyć w postępowaniu strona, która wniosła odwołanie, a następnie je cofnęła. Prawo uczestniczenia w postępowaniu – czy to pierwszoinstancyjnym, czy odwoławczym – uwarunkowane jest bowiem jedynie legitymowaniem się interesem prawnym w załatwieniu sprawy (tj. posiadaniem przynależności do sprawy).

8. W judykaturze brak jest jednolitości stanowisk co do tego, który przepis stanowi wraz z przepisem art. 137 k.p.a. podstawę prawną umorzenia postępowania w przypadku cofnięcia przez stronę odwołania. W części orzeczeń wyrażono pogląd, iż podstawę tę stanowi art. 105 §1 k.p.a.¹⁸, w innych – jako podstawa umorzenia wskazany został art. 105 §2 k.p.a.¹⁹

Przede wszystkim należy stwierdzić, że umorzenie postępowania odwoławczego w wyniku uwzględnienia cofnięcia przez stronę odwołania nie może być traktowane jako rozstrzygnięcie podjęte na wniosek strony, mimo że przyczyną jego podjęcia jest oświadczenie procesowe strony. Jak bowiem wspomniano, rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania odwoławczego nie jest formą, w jakiej organ wyraża akceptację cofnięcia odwołania, tylko konsekwencją takiej akceptacji, i to niekonieczną (gdyż nie zawsze skuteczne cofnięcie odwołania będzie pociągało za sobą konieczność umorzenia postępowania odwoławczego). Co więcej, nawet gdyby uznać, że cofnięcie odwołania jest tożsame z żądaniem umorzenia postępowania odwoławczego, a co za tym idzie – że umorzenie postępowania odwoławczego załatwia „sprawę cofnięcia odwołania”, stosowanie jako podstawy prawnej takiego umorzenia przepisu art. 105 §2 k.p.a. byłoby niedopuszczalne.

Wniosek strony o umorzenie postępowania, przewidziany w art. 105 §2 k.p.a., złożony w postępowaniu odwoławczym, ma bowiem zupełnie inny cel niż umorzenie postępowania odwoławczego. Cofnięcie odwołania oznacza, że strona przestaje być zainteresowana skorygowaniem decyzji wydanej przez or-

¹⁷ Zob. T. Woś [w:] H. Knysiak - Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 118.

¹⁸ Zob. np. Wyrok NSA z 3 grudnia 1998 r., I SA 440/98, LEX, nr 44545.

¹⁹ Zob. np. Wyrok NSA z 19 lutego 1998 r., I SA/Ka 1254/96, LEX, nr 34116.

gan I instancji i chce, by decyzja ta uzyskała moc wiążącą. Przepis art. 105 §2 znajduje zaś zastosowanie w postępowaniu odwoławczym wtedy, gdy strona przestaje być zainteresowana jakimkolwiek merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy, a więc gdy w ogóle rezygnuje z ubiegania się o przyznanie jej określonego uprawnienia lub zniesienie ciężącego na niej obowiązku i nie chce, by decyzja organu I instancji uzyskała cechę ostateczności.²⁰ Uwzględniając tego rodzaju wolę strony, organ odwoławczy powinien uchylić decyzję organu I instancji i umorzyć postępowanie przed tym organem (czyli – *de facto* – umorzyć całe postępowanie w sprawie). Przepis art. 105 §2 k.p.a. może więc znaleźć zastosowanie w postępowaniu odwoławczym – jako podstawa prawna decyzji – tylko w związku z art. 138 §1 pkt 2 k.p.a., nigdy zaś w związku z art. 137 k.p.a.

Umorzenie postępowania odwoławczego w wyniku uwzględnienia cofnięcia odwołania przez stronę należy zatem traktować jako umorzenie z urzędu, z powodu bezprzedmiotowości postępowania odwoławczego. Nie oznacza to jednak, że jako podstawa prawna takiego umorzenia może być traktowany (i powoływany) przepis art. 105 §1 k.p.a., gdyż – podobnie jak przepis art. 105 §2 k.p.a. – dotyczy on umorzenia całego postępowania. Tymczasem jest zrozumiałe, że przepisy art. 105 k.p.a. nie mogą być stosowane odpowiednio w postępowaniu odwoławczym zarówno co do umorzenia całego postępowania, jak i co do umorzenia samego postępowania odwoławczego, gdyż skutki prawne obu tych czynności są zupełnie różne, a zatem podstawa prawna ich dokonania też nie może być jednakowa. Skoro zaś niewątpliwie jest, że przepisy art. 105 k.p.a. znajdują w postępowaniu odwoławczym odpowiednie zastosowanie przy umarzeniu całego postępowania na mocy art. 138 §1 pkt 2 k.p.a., to tym samym wykluczone jest stosowanie tych przepisów do umorzenia samego postępowania odwoławczego. Art. 105 k.p.a., stosowany odpowiednio w toku postępowania odwoławczego, stanowi więc (wraz z art. 138 §1 pkt 2) podstawę do umorzenia całego postępowania w sprawie – z urzędu, z powodów obiektywnej bezprzedmiotowości postępowania (§1), lub na wniosek strony (§2). Podstawą prawną umorzenia postępowania odwoławczego jest natomiast jedynie art. 138 §1 pkt 3.

9. Oprócz ograniczenia natury materialnoprawnej (o którym była mowa wyżej), uzależniającego możliwość cofnięcia odwołania od zgodności z prawem i interesem społecznym zaskarżonej decyzji, kodeks wprowadza – podobnie jak przy wniesieniu odwołania – ograniczenie o charakterze formalnym, które wyczerpuje przesłanką czasokresu. W świetle art. 137 zd. 1 k.p.a. strona może złożyć oświadczenie o cofnięciu odwołania od momentu wniesienia odwołania do organu, który wydał decyzję w I instancji, do chwili wydania decyzji przez organ odwoławczy. Tak wyznaczone granice czasowe cofnięcia odwołania powodują,

²⁰ Zob. G. Łaszczyca, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2002, s. 85–86.

że organem właściwym do przyjęcia oświadczenia strony jest bądź organ I instancji, bądź organ odwoławczy – w zależności od tego, który z organów na danym etapie dysponuje wniesionym przez stronę odwołaniem. Tak więc przed przekazaniem odwołania przez organ I instancji do organu odwoławczego strona składa oświadczenie o cofnięciu odwołania do organu I instancji, a po trafieniu odwołania do organu właściwego do jego rozpatrzenia wola cofnięcia odwołania powinna być wyrażona przez stronę wobec tego organu. Podmiotem uprawnionym do oceny dopuszczalności cofnięcia odwołania pod kątem wymagań określonych w art. 137 zd. 2 k.p.a. jest jednak wyłącznie organ odwoławczy. Jeżeli zatem oświadczenie strony o cofnięciu odwołania odbierze organ, który wydał zaskarżoną decyzję, obowiązany jest przekazać je wraz z odwołaniem i aktami sprawy do organu II instancji. Prawo samokontroli organu I instancji z chwilą cofnięcia przez stronę odwołania wygasa.

Art. 137 zd. 1 k.p.a. pozwala stronie cofnąć odwołanie najpóźniej „przed wydaniem decyzji przez organ odwoławczy”. Sformułowanie to należy interpretować dosłownie. Przez „wydanie” decyzji rozumie się jej ogłoszenie (w przypadku decyzji ustnych) lub podpisanie (w przypadku decyzji pisemnych).²¹ Zatem fakt, że wydana na piśmie decyzja organu odwoławczego nie weszła do obrotu prawnego i nie nabrała mocy prawnej, gdyż nie została jeszcze doręczona stronie, nie wystarcza dla skuteczności tej czynności procesowej. Nie wyłącza natomiast dopuszczalności uwzględnienia cofnięcia odwołania samo „podjęcie” decyzji w sensie psychologicznym (np. po posiedzeniu organu kolegialnego, na którym zapadło rozstrzygnięcie), a nawet „sporządzenie” tak rozumianej decyzji, czyli jej uzewnętrznienie w przewidzianej prawem formie pisemnej, dopóki akt taki nie zostanie podpisany (do tego momentu jest tylko projektem decyzji).²²

10. Kodeks postępowania administracyjnego nie wypowiada się co do formy, w jakiej organ odwoławczy zajmuje stanowisko w sprawie dopuszczalności cofnięcia przez stronę odwołania. Dla rozstrzygnięcia powyższej kwestii nie ma znaczenia sposób interpretacji czynności strony polegającej na cofnięciu odwołania, a więc, czy jest to „zrzeczenie się przez stronę swojego uprawnienia do żądania wydania decyzji przez organ odwoławczy”, czy też „wniosek o uwzględnienie jej żądania cofnięcia odwołania”.²³ Istotne jest to, że cofnięcie odwołania przez stronę nie stanowi samodzielnej i wystarczającej podstawy do umorzenia postępowania odwoławczego, tak jak samodzielnej i wystarczającej podstawy do umorzenia całego postępowania w sprawie nie stanowi wniosek strony złożony na podstawie art. 105 §2 k.p.a.

²¹ Zob. E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 2, s. 70–74.

²² Por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 532.

²³ Por.: A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 739–740.

Racjonalne wydaje się przyjęcie, że przychylając się do oświadczenia strony, organ nie podejmuje odrębnej czynności procesowej, lecz daje temu wyraz dopiero w czynności będącej zazwyczaj konsekwencją uwzględnienia cofnięcia odwołania, tj. w decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego jako bezprzedmiotowego. Do takiego wniosku prowadzi zarówno wykładnia gramatyczna przepisu art. 137 k.p.a., który mówi jedynie o nieuwzględnieniu przez organ cofnięcia odwołania, jak i wykładnia celowościowa (podejmowanie osobnych rozstrzygnięć w kwestii aprobaty dokonanej przez stronę czynności i w kwestii następstw prawnych tej aprobaty lub jej braku byłoby zbędnym formalizowaniem postępowania). Celowość wydania postanowienia można by natomiast rozważać w odniesieniu do przypadku, gdy organ wprowadzie uwzględnienie cofnięcia odwołania przez stronę, ale nie prowadzi ono do umorzenia postępowania. Podejmowanie formalnego rozstrzygnięcia procesowego jest jednak sprzeczne – jak wspomniano wyżej – ze standardem reakcji organu w przypadku akceptacji cofnięcia przez stronę jej oświadczenia procesowego.

Pewne kontrowersje wzbudza także forma, w jakiej organ odmawia uwzględnienia cofnięcia odwołania. W. Dawidowicz uważa, że ze względu na zasadnicze znaczenie procesowe oświadczenia strony o cofnięciu odwołania, dla nieuwzględnienia go przez organ uzasadniona by była forma postanowienia. Jednocześnie zastrzega, że wykładnia ta traci jednak na znaczeniu wskutek tego, że art. 137 k.p.a. nie wspomina o takim postanowieniu. W konkluzji autor stwierdza z dezaprobatą, że „ustawodawca zadawała się takim stanem rzeczy, kiedy organ odwoławczy powie stronie «nie» i będzie dalej prowadził postępowanie [...]”.²⁴

Mimo wskazanych przez W. Dawidowicza zastrzeżeń, w piśmiennictwie przyjęty jest powszechnie pogląd, zgodnie z którym odmowa uwzględnienia cofnięcia przez stronę odwołania następuje w formie postanowienia. Zdaniem A. Wróbla, w sentencji takiego postanowienia organ powinien odmówić umorzenia postępowania odwoławczego.²⁵ Trudno podzielić to stanowisko, zważywszy że – jak wspomniano – składając oświadczenie o cofnięciu odwołania strona oczekuje wprowadzenia na ogół umorzenia postępowania odwoławczego i w tym celu je składa, jednak uwzględnienie cofnięcia odwołania nie zawsze jest równoznaczne z umorzeniem postępowania. Istota uwzględnienia cofnięcia odwołania polega na tym, że organ odwoławczy nie może od tej chwili traktować tego odwołania jako podstawy do ponownego rozpatrzenia sprawy i uchylenia decyzji organu I instancji. To, czy w konsekwencji będzie zmuszony umorzyć postępowanie odwoławcze, zależy od tego, czy cofnięte odwołanie było jedynym wniesionym odwołaniem od decyzji organu I instancji, czy też – w przypadku wielości stron – odwołania wniosły także inne strony.²⁶

²⁴ W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 158.

²⁵ A. Wróbel [w:] *Kodeks postępowania...*, s. 741.

²⁶ Zob. J. Hengstschläger, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2005, s. 308.

SUMMARY

The study aims at showing, as exemplified by the construction of withdrawal of appeal, that the existence of the institution of appeal against the administrative decision is justified not only by the protection of subjective rights of an individual, but also by the protection of objective legal order. The Author also made an attempt to prove that withdrawal of appeal cannot be treated equally with a demand for discontinuance of legal proceedings before the organ instance II. Special attention was focused on the essence of withdrawal of appeal and conditions of admissibility to avail oneself of this right, as well as the effects of undertaking this action. Moreover, the article discusses time limits within which withdrawal of appeal is possible, as well as mutual relations between this withdrawal and the ban *reformationis in peius* in appeal proceedings.