

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2021.01.05>

Agnieszka SKÓRA

<https://orcid.org/0000-0003-2169-5326>

WPiA UWM w Olsztynie

e-mail: [agnieszka.skora@uwm.edu.pl](mailto:agnieszka.skora@uwm.edu.pl)

## ***Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym (t. 1 i t. 2) pod redakcją naukową M. Bogusza (Gdańsk 2019, t. 1 – ss. 161; t. 2 – ss. 175) – artykuł recenzyjny***

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest ocena monografii *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (t. 1 i t. 2) pod redakcją naukową M. Bogusza (Gdańsk 2019) oraz dyskusja z niektórymi wyrażonymi w niej poglądami. Formuła artykułu recenzyjnego wydaje się najwłaściwsza przede wszystkim z uwagi na to, że recenzowane opracowanie jest źródłem szeregu zagadnień interesujących pod względem teoretycznym oraz wartościowych pod kątem praktycznym, zachęcających tym samym do dyskusji oraz pogłębienia przedstawionej przez Autorów argumentacji. Z tego względu skromna, skrótowa formuła, zwyczajowo przeznaczona dla recenzji, nie wydaje się w tym wypadku wystarczająca. W szczególności w niniejszym opracowaniu podjęto dyskusję z poglądami Autorów na temat problemów związanych z zrzeczeniem się odwołania, ustaleniem charakteru prawnego decyzji organu odwoławczego z art. 138 § 4 k.p.a. i obowiązywaniem zakazu *reformationis in peius* w przypadku zmiany sytuacji prawnej strony na skutek wydania tej decyzji przez organ odwoławczy oraz odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu uruchomionym wniesieniem zażalenia. W niektórych miejscach uzupełniono przedstawioną przez Autorów monografię argumentację.

**Słowa kluczowe:** odwołanie, postępowanie odwoławcze, zrzeczenie się odwołania, podanie w postaci elektronicznej.

Recenzowana praca jest jednym z trzech opracowań, jakie – po II wojnie światowej – poświęcone zostały problematyce odwołania i postępowania odwoławczego w postępowaniu administracyjnym. Pierwsze z nich – autorstwa B. Ada-

miak (*Odwołanie w systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980<sup>1</sup>) – ukazało się równo 40 lat temu i wyznaczyło niezwykle wysokie standardy dyskursu naukowego w tej materii. Jednakże od roku 1980 pojawił się szereg nowych wyzwań dla postępowania odwoławczego. Tytułem przykładu wskazać tu można na dokonujące się od 1989 r. przekształcenia w zakresie ustroju ekonomicznego, struktury administracji publicznej, prawa i postępowania podatkowego (skutkujące wyodrębnieniem Ordynacji podatkowej<sup>2</sup> jako odrębnej kodyfikacji proceduralnej) oraz integracja polskiego porządku prawnego z prawem Unii Europejskiej, które pociągnęły za sobą poszukiwanie rozwiązań dotąd nieznanymi bądź mających jedynie marginalne znaczenie w czasach, w których uchwalono ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>. W odpowiedzi na te wyzwania powstało opracowanie Z. Kmiecika: *Odwołania w postępowaniu administracyjnym* (Warszawa 2011).

Z kolei w ciągu ostatniej dekady ustawodawca dokonał ogromnych zmian, umożliwiających stopniową cyfryzację postępowania administracyjnego (skutkującą m.in. możliwością dokonywania elektronicznych doręczeń oraz wnoszenia odwołania do organu i otrzymywania pism od organu w postaci elektronicznej), zmian chroniących dane osobowe uczestników tego postępowania, instytucję sprzeciwu od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego, zrzeczenie się odwołania oraz rozwiązania mające skłonić strony do prowadzenia mediacji i zawarcia ugody także w postępowaniu odwoławczym.

Ponieważ monografia B. Adamiak liczy już ponad 40 lat, opracowanie Z. Kmiecika zaś stanowi bardziej prezentację aktualnych wówczas europejskich (i nie tylko europejskich) trendów (2011 r.) i rozwiązań procesowych niż analizę problemów polskiego postępowania administracyjnego, przygotowane pod redakcją naukową M. Bogusza *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (t. 1 i t. 2; Gdańsk 2019, t. 1 – ss. 161; t. 2 – ss. 175) zasługuje na szczególną uwagę.

Jak wskazują Autorzy, opracowanie

jest głosem w obronie odwołania jako instytucji prawnej o fundamentalnym znaczeniu dla postępowania administracyjnego i pozycji prawnej jednostki w tym postępowaniu (t. 1, s. 11).

Głos ten jest bardzo ważny w kontekście powracającej dyskusji na temat „domniemanej potrzeby redukcji postępowania administracyjnego tylko do jednej instancji” (t. 1, s. 11)<sup>4</sup>. Podzielałam wyrażony przez Autorów pogląd, że odwo-

<sup>1</sup> B. Adamiak, *Odwołanie w systemie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1980, t. 88.

<sup>2</sup> Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. t.j. z 2021 r., poz. 735.

<sup>4</sup> Dyskusje nad ograniczeniem odwołania na rzecz poziomego toku instancji, a także powierzenia merytorycznego rozpatrywania spraw administracyjnych sądom administracyjnym powracają co jakiś czas jako mniej lub bardziej zaawansowane projekty ustawodawcze. Dyskusje takie

lanie „jest osiągnięciem cywilizacyjnym służącym ochronie jednostki”, „instytucją [...] – przy aktualnym modelu sądownictwa administracyjnego – niemożliwą do zastąpienia innymi środkami prawnymi” (t. 1, s. 11). Stanowisko wskazujące na „archaiczny”, bo mający strukturę hierarchiczną, model aktualnego postępowania odwoławczego, będący rzekomo „źródłem dysfunkcji prawnych, głównie przewlekłości w załatwianiu spraw”<sup>5</sup>, jakiemu przeciwstawiają się Autorzy monografii, jest szczególnie niebezpieczne, bo nieoparte szerokimi, naukowymi badaniami praktyki administracyjnej w tym zakresie.

W ciągu ostatnich lat można zaobserwować – moim zdaniem pozytywną – tendencję do powierzania kontroli instancyjnej nad sprawami o „mieszanym” cywilno-administracyjnym charakterze oraz sprawami *stricte* administracyjnymi, w których ważna jest transparentność kontroli nad prawami człowieka, sądom powszechnym (np. art. 16 ust. 1, art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach<sup>6</sup>, art. 37h ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)<sup>7</sup>. Niepokojące jest natomiast zastępowanie odwołania wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, co zawsze oznacza rezygnację z kontroli innego, niezależnego organu (np. art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>8</sup>, art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>9</sup>, art. 152<sup>7</sup> ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej<sup>10</sup>, art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego<sup>11</sup>). Podzielam pogląd Autorów monografii, że aksjologiczny sens uzasadnienia instytucji odwołania wyraża się w tym, by

sprawa strony, załatwiona w pierwszej instancji, została [...] rozstrzygnięta ponownie przez ludzi wchodzących w skład zespołu innego organu niż ten, który wydał decyzję w pierwszej instancji, a ponadto by ludzie ci (rozstrzygający sprawę ponownie) byli instancyjnie odpowiednio wyżej usytuowani, a więc – w założeniu – posiadali szerszą wiedzę, bogatsze doświadczenie, byli bardziej biegli w prawie (t. 1, s. 11).

Kompleksowe ujęcie przebiegu postępowania odwoławczego dokonane przez Autorów pod red. M. Bogusza należy ocenić jako przedsięwzięcie niezwy-

---

toczyły się m.in. w 1998 r., 2001–2002 i 2017 r. M.in. Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 5; T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7; Z. Kmiecik, *Postępowanie odwoławcze (art. 15 i art. 127–144 k.p.a.)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport Zespołu Ekspertkiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 137 i n.

<sup>5</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie odwoławcze...*, s. 148 i n.

<sup>6</sup> Dz.U. t.j. z 2019 r., poz. 631.

<sup>7</sup> Dz.U. t.j. z 2021 r., poz. 741 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. t.j. z 2021 r., poz. 478 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 849.

<sup>10</sup> Dz.U. t.j. z 2021 r., poz. 324.

<sup>11</sup> Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 1753.

kle wartościowe. W dwóch tomach dokonano całościowego i uporządkowanego omówienia oraz wyjaśnienia wszystkich istotnych zagadnień, jakie powinny zostać objęte rozważaniami w związku z przyjętym tematem monografii. Tom pierwszy rozpoczyna się od charakterystyki odwołania jako środka prawnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym (rozdział 1, s. 13–78), następnie – przyjmując systematykę kodeksową – autorzy prowadzą rozważania na temat przebiegu postępowania odwoławczego przed organem pierwszej instancji (analizując zawiadomienie o wniesieniu odwołania, instytucję autokontroli organu pierwszej instancji oraz problematykę przekazania odwołania i akt sprawy organowi drugiej instancji) oraz przed organem drugiej instancji (omawiając zagadnienia: dopuszczalności odwołania, stwierdzenia uchybienia terminu do wniesienia odwołania i wstrzymania wykonania decyzji organu pierwszej instancji; następnie koncentrując się na zakresie i przebiegu postępowania dowodowego przed organem drugiej instancji oraz cofnięciem odwołania – rozdział 2, s. 79–153). Z kolei w tomie drugim dokonano analizy decyzji organu odwoławczego (rozdział 1, s. 13–42), omówiono ich rodzaje (rozdział 2, s. 43–96), przedstawiono przesłanki i zakres zakazu *reformationis in peius* (rozdział 3, s. 97–118). Rozważania te uzupełniają uwagi na temat wejścia decyzji organu odwoławczego do obrotu prawnego i jej statusu prawnego (rozdział 4, s. 120–134), opłat i kosztów postępowania odwoławczego (rozdział 5, s. 135–150) oraz zagadnienie zakresu zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym (rozdział 6, s. 151–168). Autorami poszczególnych części są M. Bąkowski i M. Bogusz (t. 1 rozdział 1), K. Kaszubowski (t. 1, rozdział 2), A. Bochentyn (t. 2, rozdział 6), M. Miłosz (t. 2, rozdziały 1, 3 i 4) oraz A. Bochentyn i M. Miłosz (t. 2, rozdział 2 i 5).

Z uwagi na bogactwo prezentowanej problematyki nie sposób odnieść się do całej treści pracy pod red. M. Bogusza ani wymienić najważniejszych nawet uwag i spostrzeżeń Autorów. Z bardzo wielu zagadnień szczegółowych warto jednakże wskazać kilka szczególnie przyciągających uwagę. Szereg przedstawionych w monografii uwag i argumentów należy uznać za trafne, inne jednak skłaniają do podjęcia dyskusji. I tak, M. Miłosz i A. Bochentyn słusznie wskazują, że decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązaniu organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4 k.p.a.) wydawana jest w sytuacji, gdy organ odwoławczy nie podziela trafności rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji i nie może wydać decyzji reformatoryjnej z przyczyn technicznych (t. 2, s. 89–90)<sup>12</sup>. Warto uzupełnić rozważania Autorów o stwierdzenie, że decyzja z art. 138 § 4 k.p.a. jest rozstrzygnięciem nietypowym, nieznanym innym procedurom europejskim. Jej istota polega na tym, że organ odwoławczy najpierw uchyla decyzję pierwszej instancji, jednocześnie narzucając temu orga-

<sup>12</sup> Treść tego przepisu zostanie w części zmieniona z dniem 5 października 2021 r. przez art. 61 pkt 31 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320 ze zm.).

nowi sposób rozstrzygnięcia w treści uzasadnienia prawnego decyzji, bez pozostawienia mu jakiegokolwiek swobody w tym zakresie. Rozstrzygnięcie zatem jedynie formalnie wydawane jest przez organ pierwszej instancji, gdyż *de facto* sformułowane zostaje przez organ drugoinstancyjny. Organ pierwszej instancji jest przy tym związany wytycznymi organu drugiej instancji i nie może ukształtować sytuacji prawnej strony w inny sposób niż nakazany<sup>13</sup>. Nie podzielam poglądu M. Miłosza i A. Bochenty, że analizowana decyzja ma charakter mieszany, tj. kasacyjno-merytoryczny (t. 2, s. 91). Uważam, że kasacyjny charakter tej decyzji jest tylko pozorny, gdyż nakazuje ona organowi pierwszej instancji wydać rozstrzygnięcie merytoryczne. Z tego względu decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązaniu organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści stanowi decyzję merytoryczną o charakterze reformacyjnym.

Z zagadnieniem tym wiąże się wyrażony w rozdziale 3 (t. 2) pogląd M. Miłosza, który słusznie zauważa, że zakaz *reformationis in peius* obejmuje także decyzje wydawane na podstawie art. 138 § 4 k.p.a. Stwierdza on, że

decyzja ta, formułując zobowiązanie do wydania decyzji o określonej treści skierowane do organu pierwszej instancji, jest aktem stosowania norm prawa materialnego i w zakresie, w jakim przesądza o rozstrzygnięciu sprawy stanowiącej przedmiot postępowania, ma charakter merytoryczny (t. 2, s. 101).

Niewątpliwie decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązaniu organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści może zmienić sytuację strony poprzez narzucenie organowi pierwszej instancji rozstrzygnięcia: o odmowie udzielenia uprawnienia, jakie strona uzyskała w pierwszej instancji, o ograniczenie jego zakresu, o nałożeniu na stronę obowiązku lub nałożenie go w wymiarze większym, niż uczyniono to w pierwszej instancji. Stronę powinien więc w takim przypadku chronić zakaz *reformationis in peius* przewidziany przez art. 139 k.p.a. Dodać jednak należy, że w tym przypadku zakaz zmiany na niekorzyść adresowany jest zarówno do organu odwoławczego, jak i do organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy, „zobowiązując organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści”, nie może sformułować rozstrzygnięcia mniej korzystnego dla strony niż to, jakie zapadło w pierwszej instancji. Z kolei organ pierwszej instancji związany jest w tym zakresie wytycznymi organu odwoławczego<sup>14</sup>.

Pewnego uzupełnienia wymagają także uwagi M. Bąkowskiego i M. Bogusza na temat zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania (t. 1, s. 31 i n.). Przede wszystkim trudno podzielić pogląd Autorów, zgodnie z którym redakcja art. 127a k.p.a., stanowiąca wprost o możliwości „zrzeczenia się odwołania”, powinna być uznana za wadliwą, gdyż sugeruje ona, że prawa podmiotowego nie można się

<sup>13</sup> A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 32.

<sup>14</sup> A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, Olsztyn 2021, s. 45 i n.

zrzec (t. 1, s. 32). Autorzy zresztą *expressis verbis* nawiązują do stanowiska J. Zimmermanna, który przyjmuje, że skoro prawo do odwołania jest formalnym prawem podmiotowym, to nie można się go skutecznie zrzec, gdyż wszelkie oświadczenia o rezygnacji z publicznego prawa podmiotowego nie mają mocy prawnej<sup>15</sup>. M. Bąkowski i M. Bogusz proponują, by przepis art. 127a k.p.a.

interpretować jako tworzący podstawę do złożenia przez stronę oświadczenia o niewykonaniu prawa do wniesienia odwołania w konkretnej sprawie administracyjnej bądź o rezygnacji z wniesienia odwołania... (t. 1, s. 32).

Wydaje się jednak, że redakcja omawianego przepisu nie budzi wątpliwości interpretacyjnych z kilku względów.

Przede wszystkim powyższa interpretacja M. Bąkowskiego i M. Bogusza wydaje się nieuzasadniona w kontekście historycznym. Zrzeczenie się odwołania jest już od prawie 100 lat instytucją mocno osadzoną w postępowaniu administracyjnym wielu państw europejskich i pojawia się w tych regulacjach, w których mamy do czynienia z przynajmniej dwuinstancyjnym tokiem postępowania (choć np. w Czechach i na Słowacji można zrzec się prawa do wniesienia środka prawnego przysługującego także w tzw. poziomym toku instancji)<sup>16</sup>. Instytucja ta znana była polskiemu postępowaniu administracyjnemu od 1928 r. do 1961 r., nie budząc wątpliwości prawnych w kontekście dopuszczalności rezygnacji z odwołania jako publicznego prawa podmiotowego. Przepis art. 87 ust. 3 pkt c rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>17</sup> wprost stanowił, że

wyjątek od zasad powyższych [tj., że decyzja nie ulega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania – przyp. A.S.] stanowią decyzje, co do których strony zrzekły się prawa wniesienia odwołania.

Wyrażenie dopuszczalności rezygnacji przez stronę z wniesienia odwołania poprzez posłużenie się sformułowaniem „strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania” jest znane m.in. w austriackiej federalnej ustawie o ogólnym postępowaniu administracyjnym (AVG)<sup>18</sup> od 1925 r. Instytucja ta jako rozwiązanie normatywne pojawiła się w AVG po raz pierwszy i była wzorem dla rozwiązań polskich przyjętych w 1928 r.<sup>19</sup> Zgodnie z treścią § 63 ust. 4 AVG odwołanie jest niedopuszczalne, jeśli strona wyraźnie zrzekła się odwołania po doręczeniu lub ogłoszeniu decyzji („eine Berufung ist nicht mehr zulässig, **wenn die Partei**

<sup>15</sup> J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8, s. 15.

<sup>16</sup> Na temat zrzeczenia się odwołania zob. m.in. A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawno-porównawczym*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 803.

<sup>17</sup> Dz.U. 1928, nr 36, poz. 341.

<sup>18</sup> Bundesgesetz vom 21 VII 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren, BGBl 1925/274, t. jedn. BGBl 1991/51, BGBl. I Nr. 33/2013.

<sup>19</sup> A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania...*, s. 803–804.

nach der Zustellung oder Verkündung des Bescheides **ausdrücklich auf die Berufung verzichtet hat**)". O „prawie zrzeczenia się odwołania” *expressis verbis* stanowi przepis art. § 81 ust. 2 oraz 91 ust. 4 czeskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Správní řád*)<sup>20</sup>, w literaturze przedmiotu zaś przyjmuje się, że skoro odwołanie jest prawem podmiotowym uczestnika, uczestnik ma prawo z niego nie skorzystać w konkretnym przypadku m.in. poprzez jego wyraźne zrzeczenie się<sup>21</sup>. Podobne rozwiązanie przewiduje § 53 słowackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Správny poriadok*)<sup>22</sup>. Z tego względu sformułowanie przyjęte w art. 127a k.p.a.: „strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania” można uznać za, utrwalone od prawie 100 lat, wyrażenie języka prawniczego. Stąd zarzut M. Bąkowskiego i M. Bogusza, że przepis ten sformułowany został w sposób wadliwy, należy uznać za nietrafiony. Podkreślić należy, że zrzeczenie się odwołania nie oznacza całkowitego „wyzbycia się” publicznego prawa podmiotowego, lecz rezygnację z wniesienia środka prawnego od konkretnej decyzji administracyjnej przez uprawniony podmiot. Jest to rezygnacja wyraźnie wyartykułowana, w przeciwieństwie do domniemanego zrzeczenia się odwołania przez jego niewniesienie w ustawowym terminie.

Warto także w tym miejscu odnieść się do fragmentu rozważań M. Bąkowskiego i M. Bogusza, w którym dokonują analizy spornego w doktrynie i w orzecznictwie sądowym zagadnienia odwołałości oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania (t. 1, s. 33). Zasadniczo Autorzy przyjmują, że oświadczenie to ma charakter nieodwołałny, stwierdzając, iż uzasadnione jest to wagą skutków prawnych, jakie takie oświadczenie wywołuje, tj. uzyskaniem przez decyzję przedmiotu ostateczności i praworządności (t. 1, s. 33). W dalszej części dopuszczają jednak możliwość odwołałości oświadczenia, przyjmując, że

argument o sprzeczności odwołania oświadczenia o rezygnacji z odwołania z treścią przepisu art. 16 § 1 k.p.a. nie ma zastosowania wtedy, gdy skutek w postaci uzyskania przez decyzję pierwszoinstancyjną atrybutu prawomocności i ostateczności jeszcze nie nastąpił (np. w sytuacji, w której organowi zostałyby jednocześnie doręczone oświadczenie strony o rezygnacji z odwołania oraz jej kolejne oświadczenie o odwołaniu oświadczenia o rezygnacji z odwołania albo w sytuacji, w której w warunkach wielości stron postępowania oświadczenie o rezygnacji z odwołania złożyłaby tylko jedna strona, a dla pozostałych stron termin do wniesienia odwołania był jeszcze otwarty) (t. 1, s. 34).

Podzielał stanowisko Autorów tylko częściowo.

Przed wszystkim zauważyć należy, że pogląd, iż strona, która skutecznie zrzekła się prawa do wniesienia odwołania, może cofnąć to zrzeczenie się przez

<sup>20</sup> Zákon ze dne 24. června 2004 Správní řád, Zákon č. 500/2004 Sb.

<sup>21</sup> E. Horzinková, [w:] E. Horzinková, V. Novotný, *Správní právo procesní*, Praha 2015, s. 241; M. Horáková, *Opravné prostředky ve správním řízení*, [w:] M. Horáková, M. Tomoszek, *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*, Brno 2014, s. 140.

<sup>22</sup> Zákon č.71/1967 Zb., Zákon o správním konaní (správní poriadok). Szerzej zob. A. Skóra, *Zrzeczenie się odwołania...*, s. 803 i n.

wyraźne oświadczenie o cofnięciu, zdaje się dominować w orzecznictwie sądowym<sup>23</sup>. Cofnięcie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania uznaje się przy tym za skuteczne, jeżeli nie nastąpiły jeszcze skutki w postaci nabycia cechy ostateczności i prawomocności przez decyzję organu pierwszej instancji<sup>24</sup>. Zakres wyjątków określa się jednak znaczenie szerszej, niż czynią to M. Bąkowski i M. Bogusz. Za dopuszczalne i skuteczne uznaje się bowiem cofnięcie przez stronę oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, o ile doręczenie podania cofającego zrzeczenie nastąpiło przed upływem terminu przewidzianego do wniesienia odwołania. O ile zatem strona „zmieni zdanie” w ciągu 14 dni przewidywanych na wniesienie odwołania – organ powinien uznać jej oświadczenie o rezygnacji ze zrzeczenia się odwołania za skuteczne<sup>25</sup>. Nie ma zatem znaczenia, czy oświadczenie o rezygnacji z żądania cofnięcia odwołania zostanie organowi doręczone jednocześnie z żądaniem cofnięcia odwołania. Taka interpretacja art. 127a k.p.a. znajduje uzasadnienie m.in. w językowej wykładni tego przepisu. Art. 127a k.p.a. *expressis verbis* nie zabrania stronie cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Ponieważ przepisy k.p.a., jak każdej regulacji procesowej, mają zasadniczo charakter *iuris cogentis*, zatem *contra legem* byłaby wykładnia wprowadzającą zakaz wyraźnie nieprzewidziany przez ustawodawcę. Interpretację tę wzmocnia powszechnie akceptowany argument, w świetle którego prawo strony do dysponowania odwołaniem oparte jest na zasadzie rozporządzalności. Stąd złożenie bądź rezygnacja ze złożenia środka prawnego zależy wyłącznie od jej woli<sup>26</sup> i prawem tym może dysponować do chwili upływu ustawowego terminu do wniesienia odwołania. Przepis art. 127a k.p.a. ma ponadto charakter wyjątkowy i jako taki nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Skoro celem ustawodawcy

<sup>23</sup> M.in. wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18; wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18, wszystkie cyt. za: CBOSA. Zob. też E. Śladkowska, *Instytucja zrzeczenia się prawa odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 127a k.p.a.)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 2, s. 220.

<sup>24</sup> M.in. wyrok WSA z dnia 13 września 2018 r., II SA/Bk 409/18, LEX, nr 2554045; wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18; wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20; wyrok WSA z dnia 29 kwietnia 2019 r., III SA/Kr 168/19; wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18, wszystkie cyt. za: CBOSA.

<sup>25</sup> M.in. wyrok WSA z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Bd 1173/18; wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2018 r., IV SA/Wa 2917/18; wyrok WSA z dnia 8 lipca 2020 r., IV SA/Wr 261/20, wszystkie cyt. za: CBOSA.

<sup>26</sup> M.in. wyrok WSA z dnia 24 października 2018 r., II SA/Rz 1002/18, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK 530/19, CBOSA. Zob. też A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, Olsztyn 2021, s. 45; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 741; E. Śladkowska, op. cit., s. 220; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 362.



– deklarowanym podczas prac redakcyjnych nad projektem – była poprawa sytuacji prawnej strony przez przyśpieszenie wykonania decyzji w przypadkach, gdy strona jest z niej zadowolona<sup>27</sup>, tym bardziej nie powinno się interpretować tego przepisu w duchu „zastawienia na stronę pułapki” normatywnej, powodującej niezwykle poważne skutki procesowe. Nie bez znaczenia jest też obowiązująca w postępowaniu administracyjnym zasada odformalizowania (in. minimalnego formalizmu) czynności procesowych stron. Wynika to z przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że odwołanie należy do podstawowych środków ochrony strony w postępowaniu administracyjnym. Znaczna część postępowań administracyjnych to procedury, z którymi jednostka ma do czynienia niejako „na co dzień” lub z którymi na określonym etapie życia po prostu musi się zetknąć. Stąd rozwiązania przyjęte w k.p.a. zapewniają nieskomplikowany i odformalizowany sposób sporządzenia odwołania (pod względem formy i treści) oraz wniesienia go tak, by do jego przygotowania nie była wymagana wiedza prawnicza oraz szczególne kwalifikacje zawodowe<sup>28</sup>. Odwołanie do zasady odformalizowania ma przy tym szczególne znaczenie, gdyż jest to jedna z tych zasad, które odróżniają postępowanie administracyjne od sformalizowanych postępowań sądowych i przesądzają o jego charakterze<sup>29</sup>. O ile bowiem czynności organu są zawsze sformalizowane i powinny być dokonane w określonej formie, kolejności i w odpowiednim czasie, to oświadczenia stron (przede wszystkim te wyrażane w formie podania) mogą zawierać jedynie minimum wymagań formalnych (o ile przepisy wyraźnie nie stanowią inaczej) i ich ocena formalna powinna być dokonywana z uwzględnieniem zasady ochrony zaufania jednostki do organów państwa oraz informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W szczególności niejasna, niezręczna redakcja i/lub treść odwołania nie może być „wykorzystywana na niekorzyść” strony, podobnie jak nie ma przeszkód procesowych, by treść ta była uzupełniana, zmieniana przez stronę oraz by strona mogła sama swobodnie (lecz z zachowaniem wymagań stawianych prawem) dysponować „losem” odwołania: poprzez jego zrzeczenie się, cofnięcie zrzeczenia się oraz – gdy w trakcie postępowania uzna, że postępowanie odwoławcze z jej perspektywy stało się bezprzedmiotowe – cofnięcie wniesionego odwołania. Orzecznictwo sądów administracyjnych podkreśla przy tym, że zasada odformalizowania powinna być w szczególności przestrzegana, gdy strona działa sama, bez profesjonalnej pomocy prawnej<sup>30</sup>.

Problem, jakie przepisy k.p.a. o postępowaniu odwoławczym i w jakim zakresie mogą znaleźć zastosowanie w postępowaniu zażaleniowym, jest jednym

<sup>27</sup> Z. Kmiecik, *Postępowanie odwoławcze...*, s. 149.

<sup>28</sup> A. Skóra, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, *Kodeks...*, t. 3, s. 22. Zob. też M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL” 2012, nr 3, s. 254.

<sup>29</sup> A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 26.

<sup>30</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 11 października 2002r., I SA/Łd 1136/01, niepubl.

z niezwykle istotnych zagadnień, nierzadko wywołujących wątpliwości, w szczególności w orzecznictwie sądowym. Całościowe opracowanie tego zagadnienia przez A. Bochentyńską w tomie 2, rozdziale 5 monografii (*Zakres zastosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym w postępowaniu zażaleniowym*) należy ocenić bardzo pozytywnie. Autor trafnie zauważa, że

sformułowanie „przepisy dotyczące odwołań” odnosi się przede wszystkim do przepisów zawartych w rozdziale 10 działu II k.p.a. pt.: „Odwołania”, nie ma jednak podstaw do ograniczenia „odpowiedniego stosowania” jedynie do przepisów tego rozdziału, gdyż również inne przepisy [k.p.a. – przyp. A.S.] spełniają walor „dotyczący odwołań” (t. 2, s. 131).

Doprecyzować należy, że chodzi tu o przepisy działu I k.p.a. (*Przepisy ogólne*). Szczegółowe rozważania A. Bochentyńskich, w których Autor wskazuje poszczególne przepisy i sposób ich stosowania w postępowaniu zażaleniowym, należy jednakże uzupełnić o możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów k.p.a. regulujących zasady ogólne postępowania administracyjnego (art. 6–16 k.p.a.), art. 17 k.p.a., o właściwości organu i wyłączeniu (art. 19–27 k.p.a.), o stronie postępowania (art. 28–30 k.p.a.), o pełnomocnictwie (art. 32–33 k.p.a.), o terminach załatwiania spraw (art. 35–37 k.p.a.), przepisy rozdziału 8 o doręczeniach, rozdziału 9 o wezwaniach oraz rozdziału 10 działu I o terminach dokonywania czynności procesowych (art. 57–60 k.p.a.).

Przedstawione wyżej uwagi mają charakter wyłącznie polemiczny. W żadnym razie nie podważają ogólnego przekonania o dużym walorze naukowym i praktycznym recenzowanej monografii. Fakt, że wywody w niej zawarte zachęcają do podjęcia dyskusji jest zresztą jeszcze jedną zaletą i świadczy o wysokim poziomie opracowania.

Jedyną zdecydowanie krytyczną uwagę, jaką można sformułować w odniesieniu do recenzowanej monografii, jest całkowite pominięcie tych aspektów wniesienia odwołania i postępowania odwoławczego, które przybierają postać elektroniczną<sup>31</sup>. W części rozdziału 1 (t. 1) poświęconej wymaganiom co do formy i treści odwołania znajdujemy tylko dwie (*sic!*) wzmianki, wskazujące, że odwołanie może zostać wniesione w postaci elektronicznej. M. Bąkowski i M. Bogusz w ogóle pomijają wymagania formalne odwołania wniesionego w postaci elektronicznej, natomiast brakom formalnym takiego odwołania poświęcają niewielki fragment na s. 50. Słuszne stwierdzenie, iż

gdy odwołanie zostało wniesione za pomocą poczty elektronicznej (*via e-mail*), ale bez opatrzenia go właściwym podpisem, wymaganym dla dokumentu elektronicznego, organ powinien wezwać wnoszącego odwołanie do uzupełnienia braku formalnego,

mogłoby zostać pogłębione analizą innych przypadków braków formalnych elektronicznego podania, jak m.in. niewniesienie odwołania na wymaganym przez

<sup>31</sup> Posługuję się tu sformułowaniem „postać elektroniczna”, jakie będzie obowiązywać w k.p.a. od 5 października 2021 r. na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320 ze zm.).

przepisy szczególne formularzu czy zapisanie pliku zawierającego odwołanie w niewłaściwym formacie. Brak także wzmianki o tzw. technicznych problemach związanych z wniesieniem odwołania, np. w sytuacji, gdy na skutek problemów z transmisją danych i/lub na skutek awarii urządzeń informatycznych służących do ich przesyłu odwołanie w postaci elektronicznej nie wpłynie do organu w ogóle, wpłynie w terminie późniejszym, niż wynikałoby to z wymagań ustawowych lub wpłynie w niepełnym kształcie (np. na skutek „urwania” części pliku podczas transmisji).

Dziwi także, że Autorzy zupełnie nie zauważyli przepisu art. 63 § 3b k.p.a., wprowadzonego tzw. nowelą kwietniową z 2017 r., *expressis verbis* określającego obowiązki organu w przypadku, gdy podanie wniesione w postaci elektronicznej nie zawiera adresu elektronicznego<sup>32</sup>.

Błędem jest natomiast dotknięte stwierdzenie M. Bąkowskiego i M. Bogusza, że w przypadku, gdy odwołujący się

nie zamieści w wiadomości elektronicznej swojego adresu „fizycznego”, umożliwiającemu wezwanie go do uzupełnienia braków formalnych podania (wymogu takiego nie spełnia bowiem adres *e-mail*) [...] organ odwoławczy powinien wówczas podjąć próbę ustalenia adresu „fizycznego” wnioskodawcy w drodze korespondencji za pośrednictwem skrzynki mejlowej, z której została wysłana wiadomość.

Otóż, jeśli odwołanie zostało wniesione w formie elektronicznej, wezwanie do usunięcia braku formalnego odwołania w postaci braku tradycyjnego adresu wnoszącego (niezbędnego, gdyż pozwalającego na ustalenie właściwości miejscowej organu administracji) usuwane jest w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Jeżeli bowiem odwołanie zostało wniesione w postaci elektronicznej, zgodnie z art. 39<sup>1</sup> § 1 pkt 1 k.p.a.<sup>33</sup>, rodzi to dla organu administracji obowiązek komunikowania się z wnoszącym w tej właśnie postaci.

Słabym punktem tej części rozważań jest posługiwanie się przez Autorów nieprawidłową terminologią. Kodeks *expressis verbis* używa bowiem wyrażeniem „adres elektroniczny”, nie zaś „adres mejlowy”, czy „adres e-mail”. Nieprawidłowe jest też posługiwanie się sformułowaniem „za pośrednictwem skrzynki mejlowej, z której została wysłana wiadomość”, zamiast „na adres elektroniczny wnoszącego odwołanie”.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że ustawodawca – z dniem 5 października 2021 r. – przyjmuje, że „podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych” (art. 63 § 1 zd. 2 k.p.a.). Rozwiązuję też dyskusyjny do tej pory problem (który M. Bąkowski i M. Bogusz zupełnie pomijają) podać wnoszonych na adres poczty elektronicznej organu administracji

<sup>32</sup> Przepis ten zostanie uchylony z dniem 5 października 2021 r. przez art. 61 pkt 5 przez ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320 ze zm.).

<sup>33</sup> Przepis ten zostanie zmieniony z dniem 5 października 2021 r. przez art. 61 pkt 5 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320 ze zm.).

publicznej (lub jej pracownika), nie zaś na elektroniczną skrzynkę podawczą organu. Przyjmuje bowiem, że

jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania (art. 63 § 1 zd. 3 k.p.a.).

Problem ten był przedmiotem dyskusji w orzecznictwie sądowym<sup>34</sup> oraz w doktrynie, które dopuszczały możliwość wniesienia odwołania na adres poczty elektronicznej organu w przypadkach, gdy organ nie posiadał elektronicznej skrzynki podawczej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej lub jej nie obsługiwał<sup>35</sup>.

Stanowisko M. Bąkowskiego i M. Bogusza w niezwykle spornej kwestii wniesienia odwołania telefaksem zasługuje na aprobatę, jakkolwiek argumentacja – przedstawiona w uzasadnieniu – budzi pewien „niedosyt”. Wydaje się zatem celowe rozwinięcie argumentów jedynie „zarysowanych” przez Autorów. Wagę tego problemu można upatrywać także w tym, że z dniem 5 października 2021 r. telefaks zostanie utrzymany jako sposób wnoszenia podań (w tym zatem i odwołań) w postępowaniu administracyjnym. Żałować należy, że ustawodawca w nowym brzmieniu art. 63 k.p.a. kolejny raz „pomieszał” formy wniesienia podania ze sposobami jego wniesienia. Przepis art. 63 § 1 k.p.a., w myśl którego „podania [...] wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu”, zdaje się bowiem sugerować, że złożenia podania telefaksem nie można uznać za jego wniesienie w formie pisemnej, a wniosek taki byłby przecież absurdalny.

M. Bąkowski i M. Bogusz analizują wniesienie odwołania za pomocą telefaksu, postrzegając jednak – jak można wywnioskować z treści ich rozważań – faks w sposób „tradycyjny” – jako urządzenie służące do transmisji danych w ramach systemu telekomunikacyjnego, tj. umożliwiające wniesienie odwołania z wykorzystaniem aparatów symilograficznych oraz za pośrednictwem łączy telefonicznych z komutacją automatyczną za pomocą sieci telefonicznej<sup>36</sup>. Współcześnie telefaks można – w zależności od sposobu jego użycia<sup>37</sup> – postrzegać w wyżej skazanym znaczeniu jako telekomunikacyjne urządzenie końcowe, służące do przekazywania obrazu za pomocą sieci telekomunikacyjnych, albo jako rozwiązanie techniczne, wykorzystujące urządzenie informatyczne i oprogramo-

<sup>34</sup> M.in. wyrok NSA z dnia 19 maja 2017 r., I OSK 61/17576; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 czerwca 2018 r., II SAB/Sz 73/18578; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 marca 2016 r., II SAB/Gd 213/15577, cyt. za CBOSA.

<sup>35</sup> K. Wojsyk, [w:] G. Szpor, C. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 155.

<sup>36</sup> Na temat istoty faksu zob. m.in. P. Kardasz, *Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, maszynopis rozprawy doktorskiej dostępny w BG UWM w Olsztynie, Olsztyn 2020, s. 119 i n.

<sup>37</sup> M.in. J. Janowski, *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008, s. 74; D. Szostek, *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, Kraków 2004, s. 35 i n.

wanie komputerowe, które umożliwia przetwarzanie danych<sup>38</sup>. W tym pierwszym ujęciu faks stanowi samodzielne urządzenie telekomunikacyjne. Tym samym telefaksu nie zaliczano do „środków komunikacji elektronicznej”, gdyż nie był uznawany w orzecznictwie za urządzenie informatyczne<sup>39</sup>. Natomiast w drugim ujęciu wniesienie odwołania za pomocą telefaksu polega na transmisji danych w ramach systemu telekomunikacyjnego przy wykorzystaniu urządzeń informatycznych i odpowiedniego oprogramowania<sup>40</sup>. W tym ostatnim przypadku odwołanie wniesione faksem za pomocą komputera poprzez faksmodem lub serwer faksów (wykorzystujący specjalne oprogramowanie), powoduje, że telefaks spełniający takie wymagania może zostać uznany za urządzenie informatyczne<sup>41</sup>. Taka interpretacja pozwalała zaliczyć ten rodzaj telefaksu do środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (cyt. dalej jako u.s.u.d.e.)<sup>42</sup> w zw. z art. 63 § 1 k.p.a.<sup>43</sup> Od dnia 5 października 2021 r. art. 63 § 1 k.p.a. rezygnuje jednak z posługiwania się sformułowaniem „środki komunikacji elektronicznej”, przyjmując, że „podania ([...] odwołania [...]) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych”. Może to oznaczać, że odwołanie wniesione faksem za pomocą komputera poprzez faksmodem lub serwer faksów nie będzie możliwe<sup>44</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, że praca pod redakcją M. Bogusza stanowi publikację godną polecenia każdemu, kto pragnie poszerzyć wiedzę na temat postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Niewątpliwą zaletą recenzowanego opracowania jest to, że Autorzy nie ograniczają się do wykładni obowiązujących przepisów prawnych, lecz w wielu miejscach podejmują dyskusję z poglądami ukształtowanymi już w doktrynie oraz w judykaturze. Większość zagadnień rozpatrują bardzo starannie, przywołując racje przemawiające „za” oraz „przeciw” tudzież przytaczając literaturę przedmiotu i orzecznictwo sądowe. Takie podejście do komentowanej problematyki należy

---

<sup>38</sup> P. Kardasz, op. cit., s. 148 i n.

<sup>39</sup> Zob. m.in. wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., I OSK 966/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., I SA/Wa 2345/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2014 r., II SA/Wa 227/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2007 r., III SA/Wa 3823/06.

<sup>40</sup> G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 104.

<sup>41</sup> P. Kardasz, op. cit., s. 150 i n.

<sup>42</sup> Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 334.

<sup>43</sup> P. Chmieliński, *Środki komunikacji elektronicznej wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11, s. 43 i n.

<sup>44</sup> Ustawodawca jednocześnie utrzymuje możliwość załatwiania spraw przez organ administracji publicznej za pomocą środków elektronicznej w nowym brzmieniu art. 14 § 2 k.p.a., obowiązującym od 5 października 2021 r. (art. 61 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2320 ze zm.).

uznać za wartościowe. Także redakcja recenzowanej pracy w pełni spełnia wymogi wartościowej monografii. Sposób cytowania i wykorzystywania treściowego poszczególnych pozycji piśmiennictwa naukowego przez współautorów opracowania zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Wysoko także należy ocenić jasność i przystępność wywodów Autorów, które powodują, iż recenzowaną pracę czyta się z ogromną przyjemnością. Monografia zawiera bogaty wybór literatury (s. 169–174), warto jednak było głębiej sięgnąć do orzecznictwa sądowego.

## Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Adamiak B., *Odwołanie w systemie postępowania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1980, t. 88.
- Chmieliński P., *Środki komunikacji elektronicznej wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 11.
- Horáková M., *Opravné prostředky ve správním řízení*, [w:] M. Horáková, M. Tomoszek, *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*, Brno 2014.
- Horzinková E., Novotný V., *Správní Správní právo procesní*, Praha 2015.
- Janowski J., *Elektroniczny obrót prawny*, Warszawa 2008.
- Kardasz P., *Podanie w formie dokumentu elektronicznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, maszynopis rozprawy doktorskiej dostępny w BG UWM w Olsztynie, Olsztyn 2020.
- Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu administracyjnym*, „Rocznik Nauk Prawnych KUL” 2012, nr 3.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, Olsztyn 2021.
- Kmieciak Z., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego wobec reformy sądownictwa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 5.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z., *Postępowanie odwoławcze (art. 15 i art. 127–144 k.p.a.)*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Raport Zespołu Ekspertckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Skóra A., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015.
- Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017.

- Skóra A., *Zrzeczenie się odwołania w niektórych państwach europejskich. Uwagi na tle prawnoporównawczym*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Szostek D., *Czynność prawna a środki komunikacji elektronicznej*, Kraków 2004.
- Szpor G., Martysz C., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Śladkowska E., *Instytucja zrzeczenia się prawa odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 127a k.p.a.)*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, z. 2.
- Woś T., *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

***The appeal procedure in the general administrative proceedings (vol. 1 and vol. 2), edited by M. Bogusz (Gdańsk 2019, vol. 1 – pp. 161; vol. 2 – pp. 175) – review article***

**Abstract**

The aim of the description is the rating the monographs *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym* (vol. 1 i vol. 2) edited by M. Bogusz and having an in-depth discussion with some of the views expressed in it. The review article formula seems to be appropriate as the reviewed study is the source of a number of issues of interest in theoretical and practical terms. The monograph thus encouraging the discussion and deepening of the arguments presented by the authors. The limited formula, usually intended for reviews, does not seem to be sufficient in this case. In particular, this study discusses the Authors' views on the issues related to the waiver of appeal, views on the determination of the legal nature of the decision of the appeal administrative authority under Art. 138 § 4 of the Administrative Proceedings Act of 1960, the validity of the prohibition of *reformationis in peius* in the event of a change in the legal situation of a party as a result of issuing this decision by the appeal administrative authority, and the proper application of the provisions on appeal proceedings in proceedings initiated by lodging a complaint. In some places, the argumentation presented by the authors of the monograph was supplemented.

**Keywords:** appeal against decision, appeal proceedings, waiver the appeal, e-submission.