

PIOTR MALINOWSKI

Uniwersytet Wrocławski
piotr.glaba@prawo.uni.wroc.pl

Czynności procesowe stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym

Postępowanie sądownoadministracyjne to regulowany przepisami prawa procesowego ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego, stron oraz innych podmiotów tego postępowania, podejmowanych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ wykonujący administrację publiczną¹. „W znaczeniu prawnym postępowanie przed organami państwowymi (w tym sądami) oznacza uregulowaną normami prawnymi działalność (czynność, zachowania i zaniechania) sądów i innych podmiotów (państwowych, samorządowych, społecznych, osób fizycznych itp.), zmierzających do określonego celu. W odniesieniu do postępowania sądowego celem tym jest realizacja podstawowego zadania, jakie spełniają sądy jako organy wymiaru sprawiedliwości, a mianowicie rozstrzygnięcie konfliktu (sporu) co do prawa przy użyciu środków przymusu prawnego (państwowego)”².

Przyjęta definicja postępowania sądownoadministracyjnego, obejmująca proces sądowej kontroli działalności administracji publicznej jako sekwencji następujących po sobie czynności procesowych podmiotów tego postępowania powoduje, iż podstawowym pojęciem — narzędziem służącym do opisywania postępowania przed sądem administracyjnym — jest pojęcie czynności procesowej.

¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 98; por. K. Jandy-Jendrośka, *Instytucje postępowania administracyjnego*, [w:] *Instytucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościk, Warszawa 1973, s. 330 n.; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 6.

² T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 21.

Problematyka czynności procesowych była i jest przedmiotem rozważań w dogmatyce prawa procesowego. Zagadnienie to dobrze zbadali przede wszystkim procesualiści cywilni³ i karni⁴, wnosząc niekwestionowany wkład w rozwój polskiej procesualistyki. Zainteresowanie czynnościami procesowymi związane jest z faktem, iż wyjaśnienie i zrozumienie istoty oraz funkcji czynności procesowych jako podstawowych elementów tworzących strukturę postępowania przed sądem, ma fundamentalne znaczenie dla naukowego wyjaśnienia wielu zagadnień procesowych. Dotyczy to zarówno zagadnień o charakterze ogólnym, jak i szczegółowym. Współcześnie trudno wyobrazić sobie przeprowadzenie kompleksowych badań nad jakąkolwiek instytucją prawa procesowego bez odesłania do rozważań nad ogólnymi założeniami wynikającymi z natury, funkcji i właściwości czynności procesowych. W konsekwencji, czynności procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy zaliczyć do najważniejszych zjawisk prawno-procesowych, a samo pojęcie czynności procesowej — do podstawowej aparatury badawczej procesu sądownoadministracyjnego, bez którego trudno poprawnie przedstawiać i wyjaśniać instytucje tegoż postępowania.

Czynności procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym należą do elementów procesu, które dynamizują jego przebieg, albowiem to przez czynności procesowe następuje jego wszczęcie, rozwój i osiągnięcie głównego celu tego postępowania⁵, którym jest władcze rozstrzygnięcie przez sąd sporu o zgodność z prawem działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ wykonujący administrację publiczną. Wśród przedstawicieli procesualistyki na ogół panuje zgodność poglądów, że czynności procesowe — wyodrębnione z szerokiej grupy faktów procesowych⁶ — stanowią element budujący

³ Zob. E. Waśkowski, *Istota czynności procesowych*, „Polski Proces Cywilny” (dalej: PPC) 1937, nr 24; W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 1951, nr 11; E. Warzocha, *Cofnięcie powództwa i wniosku wszczynającego postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1977; J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973; *idem*, *Wadliwe czynności procesowe*, Wrocław 1973; *idem*, *Wykładnia procesowych oświadczeń w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Studia Cywilistyczne”, Wrocław 1975; *idem*, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. III, Warszawa 1984, s. 226 n.

⁴ Zob. T. Grzegorzczak, *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998; I. Nowikowski, *Odwolalność czynności procesowych stron w polskim procesie karnym*, Lublin 2001; M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 49 n.; W. Daszkiewicz, *Prawo karne procesowe. Zagadnienia ogólne*, t. II, Bydgoszcz 2001, s. 11 n.; R. Kmiecik, *Konwalidacja i konwersja wadliwych dowodów w procesie karnym*, PiP 1989, nr 5; S. Waltoś, *Konwalidacja w procesie karnym*, „Nowe Prawo” (dalej: NP) 1960, nr 4.

⁵ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 7.

⁶ Fakty procesowe dzieli się na czynności procesowe oraz zdarzenia procesowe. Czynności procesowe to regulowane prawem procesowym zachowania podmiotów postępowania zmierzające do wywołania przewidzianych tym prawem skutków procesowych. Natomiast zdarzenia procesowe to fakty procesowe, których nie można zakwalifikować do działań podmiotu postępowania, a wywołujące określone skutki procesowe, np. śmierć strony.

strukturę procesu⁷. Za ich pomocą proces powstaje, rozwija się i wywiera zamierzone skutki prawne, obejmujące zarówno etapową (doraźną, właściwą danej czynności), jak i końcową skuteczność procesu jako aktu prawnego złożonego⁸. Natomiast zaznaczające się w procesualistyce różnice zdań, dotyczące ich znaczenia czy funkcji spełnianych w procesie, są przede wszystkim wynikiem odmiennego pojmowania istoty procesu przez poszczególnych przedstawicieli doktryny prawa procesowego. W rezultacie różnice poglądów w tym zakresie implikują odmienną formułowanych definicji czynności procesowych⁹.

Orzucując koncepcje ujmujące proces jako stosunek prawnoprocesowy, postępowanie sądownoadministracyjne — zgodnie z przewołąną powyżej definicją — to akt prawny złożony, w ramach którego między stronami, żądającymi wydania orzeczenia sądowego o określonej treści, a sądem administracyjnym zawiązuje się korelacja procesowa, wynikająca z przedsiębrania różnych czynności, podporządkowana wspólności celu i przedmiotu, którego ma dotyczyć orzeczenie. Czynnościami przedsiębranymi przez te podmioty są czynności procesowe podejmowane zgodnie z prawem procesowym. Celem czynności procesowych jest wywołanie określonego w ustawie procesowej skutku prawnoprocesowego, wpływającego na przebieg procesu, jednakże ich zasadniczy skutek, dla którego są podejmowane, pozostaje niejako w zawieszeniu do czasu wydania orzeczenia przez sąd. Orzeczenie sądu jest wypadkową wszystkich czynności i zdarzeń procesowych, które zaistniały w toku danego postępowania. Pozostawanie zasadniczego skutku czynności procesowych w zawieszeniu uzasadnia również odwołalność czynności procesowych i dopuszczalność ich uzupełnienia dopóty, dopóki

⁷ M. Cieślak, *op. cit.*, s. 49 n.; W. Daszkiewicz, *op. cit.*, s. 11 n.; por. również W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 226 n.; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 32 n.; T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 170.

⁸ W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 704 n.; por. też. *idem*, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 32, 40 n.

⁹ S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 5 n.; por. też M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 13 i 555; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 20; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 50; J. Lang, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2003, s. 26; Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 13 n.; M. Jędrzejewska, *Wpływ czynności procesowych na bieg przedawnienia*, Warszawa 1984, s. 20; J. Jodłowski, [w:] J. Jodłowski *et al.*, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 182 n.; Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 89–90; *idem*, *Stosunek prawnoprocesowy*, [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Wrocław 1974, s. 125; W. Berutowicz, *O pojęciu cywilnopprocesowego stosunku prawnego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci prof. dr. hab. W. Świdy*, Warszawa 1969, s. 310 n.; *idem*, *Cywilnopprocesowe stosunki prawne*, PIP 1971, z. 3–4, s. 584 n.; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1983, s. 69 n.; W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego...*, s. 27; B. Stelmachowski, *Wyrok w procesie cywilnym*, Poznań 1939, s. 27. W literaturze włoskiej G. Chiovenda, *Principi di diritto processuale-civile*, Nepal 1928, s. 766 n.

postępowanie jest jeszcze w toku¹⁰. W akcie prawnym złożonym wszystkie czynności procesowe pozostają we wzajemnym związku, albowiem jedna czynność wywołuje lub warunkuje podjęcie innej czynności. Stąd nierzadko jedna czynność procesowa stanowi *causę* innej czynności procesowej¹¹. Akt prawny złożony zakłada zespolenie i współdziałanie podmiotów procesu w celu rozstrzygnięcia konkretnej sprawy i osiągnięcie zamierzonego skutku procesu¹². Zespolone czynności sądu — sprawującego wymiar sprawiedliwości w zakresie legalności działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy wykonujące administrację publiczną — oraz stron i uczestników tego postępowania, żądających udzielania przez sąd ochrony prawnej poprzez rozstrzygnięcie sporu o zgodność z prawem, pełniej urzeczywistnia założenia wynikające z realizacji funkcji ochrony obiektywnego porządku prawnego oraz publicznych praw podmiotowych jednostki.

Pojęcie czynności procesowej jest pojęciem ściśle procesowym. Czynność procesowa stanowi „element, z którego składa się proces, za pomocą którego proces powstaje, rozwija się i wywiera swe skutki prawne. Ważność procesu, jako całości prawnej, zależy od ważności poszczególnych czynności, które się na niego składają”¹³. Przy czym, zważyć należy, iż w procesie, poza czynnościami procesowymi, mogą wystąpić również zdarzenia prawne, które wywierają pewne skutki prawnoprocesowe, jak na przykład śmierć strony procesowej. W. Siedlecki definiuje czynność procesową jako każdą czynność podmiotów procesowych, która zgodnie z obowiązującą ustawą procesową może wyrzucić skutki na proces jako akt prawny złożony. W tym ujęciu czynnością procesową jest zarówno czynność, która inicjuje wiele aktów składających się na proces, jak również każda czynność, która wpisuje się w ten szereg czynności podejmowanych w celu wywołania jednolitego skutku procesu jako całości prawnie złożonej. Autor zaakcentował również, że czynność procesowa należy do szerszej kategorii czynności prawnych, jeśli przez czynności prawne rozumie się „takie działania, które posiadają skutki prawne i podejmowane są w zamiarze ich wywołania”¹⁴.

J. Mokry za czynności procesowe uznaje regulowane przez prawo procesowe zachowania podmiotów procesowych. Autor akcentuje przy tym, iż uznanie określonego zachowania danego podmiotu procesu za czynność procesową wymaga, by czynność ta była czynnością uświadomioną, dowolną, zrozumiałą w odbiorze i podejmowaną w intencji osiągnięcia określonego celu procesu. Od tak rozumianych czynności procesowych odróżnia działania, które pozostają w związku z procesem, oraz zdarzenia procesowe będące faktami procesowymi niezależny-

¹⁰ W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego...*, s. 43–44.

¹¹ *Ibidem*, s. 45.

¹² W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 696 n.

¹³ *Ibidem*, s. 696.

¹⁴ W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 701, 705; T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 170.

mi od woli podmiotów procesu. J. Mokry — podobnie jak W. Siedlecki — zalicza czynności procesowe do ogólnej kategorii czynności prawnych, uznając, że czynności procesowe należą do czynności prawnych *sensu largo*¹⁵.

Badając problematykę czynności procesowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym podkreślenia wymaga stwierdzenie autora, że czynności procesowe to takie działania podmiotów postępowania, które oparte są na świadomym i celowym zachowaniu. Synonimem czynności jest działanie, a więc intencjonalnie ukierunkowane zachowanie człowieka, które odróżnia je od nieświadomej i odruchowej reakcji na bodźce świata zewnętrznego. Działanie to zachowanie sensowne i intencjonalnie ukierunkowane na realizację określonego celu za pomocą właściwych ku temu środków prawnych¹⁶. Czynność procesowa jest więc świadomym zachowaniem podmiotu postępowania, podejmowanym z zamiarem wywołania określonego prawem procesowym skutku procesowego. „Można stwierdzić, że czynności procesowe tworzą postępowanie, stanowią łańcuch powiązanych ze sobą przyczynowo-skutkowo ogniów, podczas gdy pozostałe fakty procesowe (zdarzenia procesowe oraz stany rzeczy) towarzyszą postępowaniu, mając wpływ (oddziałując) na jego przebieg i zakończenie”¹⁷. Osiągnięcie pewnego zamierzonego rezultatu procesowego zazwyczaj łączy się z koniecznością podjęcia zespołu czynności, które wywołują właściwe tylko sobie skutki procesowe, a jednocześnie są niejako elementem w budowie końcowego efektu procesu, a więc wydania orzeczenia sądowego o określonej treści. Dla podmiotów postępowania sądownoadministracyjnego zasadniczym celem podejmowanych czynności procesowych jest doprowadzenie do określonego rezultatu procesu: dla organu administracji publicznej, którego działalność, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi do sądu, jak również dla sądu, prokuratora oraz organizacji społecznej — zgodnego z prawem i interesem społecznym, a dla skarżącego oraz uczestników postępowania — zgodnego z interesem indywidualnym¹⁸. Uprawnienie do dokonywania określonych czynności procesowych z reguły aktualizuje się w chwili dokonania przez legitymowany podmiot pierwszej czynności procesowej w sprawie. Pierwszą czynnością procesową w sprawie jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego z żądaniem udzielania ochrony prawnej, która inicjuje postępowanie sądownoadministracyjne.

¹⁵ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 42 n.; por. W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 701, 705; por. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 170; K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze*, Warszawa 2004, s. 133; J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 282.

¹⁶ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 227; por. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1963, s. 90 n.; T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1958, s. 207.

¹⁷ Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 34.

¹⁸ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 192.

Czynności procesowe postępowania sądownoadministracyjnego pozostają ze sobą w ścisłym związku jako swoiste „akcje i reakcje” tego typu, że dokonanie jednej czynności warunkuje i wywołuje potrzebę dokonania innej czynności, aż do zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego¹⁹.

Prócz znaczących znamion czynności procesowych, jakimi z całą pewnością są elementy świadomości i celu działania podmiotu procesu, należy również zwrócić uwagę na ich formalny charakter. Czynności procesowe to regulowane prawem procesowym działania podmiotów postępowania w formie określonej przez prawo, która decyduje o ich prawidłowości i skuteczności procesowej. Formalizm czynności procesowych wynika z ich ścisłej reglamentacji procesowej, polegającej na określeniu w ustawie procesowej modelu danej czynności, która dla swej skuteczności wymaga spełnienia określonych wymogów prawnych. Dlatego do uznania danej czynności za czynność procesową nie wystarcza określenie jej celu, ale musi ona przybierać przypisaną prawem procesowym formę, która decyduje o jej poprawności i prawidłowości²⁰. Formalizm procesowy, wyrażający się w wymaganiach pełnej zgodności czynności podmiotów procesowych ze wzorem określonym w ustawie, oraz wysoki stopień uściślenia tego wzoru powodowany jest tym, że orzeczenie sądowe, do którego zmierza się w procesie, jest przejawem wykonywania wymiaru sprawiedliwości, na którego odcinku wymagane jest szczegółowe unormowanie praw i obowiązków procesowych podmiotów tego postępowania, jak i sposób ich realizacji, jeżeli wymiar ten ma być praworządny i pewny²¹. Ustawa — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²² — określa większą lub mniejszą liczbę wymagań, które czynność procesowa musi spełniać. M. Waligórski nazywa te wymagania danymi, od których istnienia lub nieistnienia zależy powstanie albo rozciągłość skutków procesowych, związanych z daną czynnością. Autor dzieli wymagania prawne czynności procesowych na zewnętrzne i wewnętrzne²³. Wymagania wewnętrzne dotyczą formy czynności procesowej oraz jej treści. Wymagania czynności procesowej w zakresie jej treści dotyczą jej strony przedmiotowej i podmiotowej. Strona przedmiotowa to „powołanie się (lub tylko istnienie) na przyczynę, wskazanie celu i określenie istoty działania, a więc sentencję czynności procesowej. Strona podmiotowa — to przede wszystkim wola dokonania danej czynności przez określony podmiot, a nadto cechy obiektywne tego podmiotu: zdolność sądowa i procesowa oraz legitymacja do dokonania danej czynności. Jeśli chodzi o formę, to uregulowanie dotyczy

¹⁹ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 41; por. Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 34.

²⁰ W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966, s. 48.

²¹ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 49.

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) (dalej: p.p.s.a.).

²³ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne...*, s. 570.

niektórych działań faktycznych i wyrażania myśli. To ostatnie dotyczy: języka, w którym należy wyrazić myśl, a także sposobu, tzn. czy należy wyrazić ją ustnie, czy pisemnie²⁴. Wymagania zaś zewnętrznie odnoszone są przede wszystkim do przesłanek procesowych oraz okoliczności miejsca i czasu dokonywania czynności procesowych.

Niewątpliwie czynności procesowe można zaszeregować do ogólnego systemu czynności prawnych²⁵. Przy czym z uwagi na ich procesowoprawy charakter znamionują je pewne cechy specyficzne²⁶. Mimo iż ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie tej kategorii prawnej, to jednak na podstawie licznych przepisów ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi — oraz bogatego dorobku naukowego polskich i zagranicznych przedstawicieli procesualistyki, można wskazać na pewne podstawowe, typowe znamiona czynności procesowych, odróżniające je od innych zjawisk doniosłych prawnie. Wyróżnionymi w procesualistyce typowymi znamionami czynności procesowych są więc: ścisły związek przejawianego zachowania z podmiotami postępowania, które dokonują danej czynności, związek czynności procesowej z konkretnym postępowaniem, które na skutek podejmowanych czynności nabiera dynamicznego charakteru, podejmowanie czynności względem sądu, relatywnie wobec innego podmiotu postępowania, formalny charakter czynności oraz zgodny z ustawą procesową skutek, do którego podmiot procesu świadomie i celowo podąża przez dokonywanie określonych czynności procesowych, przy czym chodzi tu zarówno o skutek jednostkowy — doraźny, właściwy danej czynności, jak i skutek globalny, mający wpływ na całość procesu jako aktu prawnego złożonego²⁷. „Czynność procesowa to czynność przewidziana w przepisach prawa, która — przy zachowaniu wymogów określonych tymi przepisami — wywołuje skutki procesowe. Inaczej mówiąc jest to czynność, z którą prawo wiąże określone skutki procesowe (która zmierza do wywołania określonych skutków procesowych). To, czy rzeczywiście one nastąpią, zależy od prawidłowości (niewadliwości) czynności. A więc mimo że wywołanie skutku prawnego jest celem czynności procesowej, to brak tego skutku nie jest równoznaczny z nieistnieniem czynności (nie przesądza o jej nieistnieniu)”²⁸. Czynność procesowa powinna być swobodnie zamierzonym i przejawionym w procesie oraz klarownym dla sądu i przeciwnika procesowego

²⁴ W. Berutowicz, *Znaczenie prawne...*, s. 48.

²⁵ Por. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 170; por. również L. Nowak *et al.*, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33, s. 73 n.; A. Błaś, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 337.

²⁶ W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 702; M. Piekarski, *Czynności materialno-prawne a czynności procesowe*, „Studia Prawnicze” 1973, s. 114; por. też J. Preussner-Zamorska, *Nieważność jako postać wadliwości czynności prawnej*, Kraków 1977, s. 74.

²⁷ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 54; *idem*, *Wykładnia procesowych oświadczeń...*, s. 185 n.; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 704.

²⁸ Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 38.

oświadczeniem woli. Ponadto istotnym znamieniem czynności procesowej jest powiązanie czynności procesowej z prawami lub obowiązkami procesowymi²⁹, które z pewnością mają istotne znaczenie dla określenia skutków prawnych danej czynności oraz decydują o jej dopuszczalności, skuteczności i sensie konwencjonalnym w danym procesie³⁰.

Mając to na uwadze, czynności procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym można zdefiniować jako: świadome i celowe zachowania podmiotów postępowania sądownoadministracyjnego o formalnym charakterze, podejmowane na podstawie uprawnień procesowych lub w wykonaniu obowiązków procesowych, ukierunkowane na wywołanie zamierzonych skutków prawnoprocesowych, które pozostają jednak poza samą czynnością procesową³¹.

Najczęściej spotykanym w procesualistyce podziałem czynności procesowych i jednocześnie najbardziej przejrzysty jest podział oparty na kryterium podmiotowym³². Przyjmując zatem kryterium podmiotowe jako nadrzędne, czynności procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym można dzielić na:

- a) czynności procesowe sądu,
- b) czynności procesowe stron,
- c) czynności procesowe uczestników postępowania³³.

Przyjęty podział czynności procesowych uzasadniony jest nie tylko przejrzystością, ale również niebagatelnymi różnicami, jakie zachodzą między czynnościami procesowymi dokonywanymi przez poszczególne podmioty postępowania sądowego. O ile wszystkie czynności procesowe, niezależnie od podmiotu, który ich dokonuje, zmierzają do realizacji jednego wspólnego celu o znaczeniu globalnym dla danego procesu, a występujące w procesie podmioty powinny współdziałać w jego osiągnięciu, o tyle z uwagi na pozycję procesową poszczególnych podmiotów oraz funkcje, które spełniają w procesie, zachodzą znaczące różnice mające wpływ na ich uprawnienia. W konsekwencji wszystkie czynności, niezależnie od

²⁹ W. Berutowicz, *Znaczenie prawne...*, s. 48 n.; E. Waśkowski, *op. cit.*, s. 737 n.; por. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe...*, s. 568; Z. Resich, *Istota procesu...*, s. 55; W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 568; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 88 n.

³⁰ Por. R.O. Chaffina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, Warszawa 1979, s. 278; zob. również J. Guś, *O właściwości naturze stosunku prawnego*, PiP 1997, z. 4, s. 16 n.; S. Hanusek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 154.

³¹ Por. Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 38; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 229.

³² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 398; M. Romańska wyróżnia czynności procesowe organów procesowych, które dzieli na czynności procesowe sądu i czynności procesowe przewodniczącego; por. M. Romańska, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 171; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 710; J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 283; S. Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, Gdańsk 1984, s. 192; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 62.

³³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 398.

podmiotu, który ich dokonuje, mają pewne cechy wspólne, jednakże znamionują je również cechy swoiste, które je od siebie odróżniają. Jest to rezultat nie tylko odmienności ról procesowych, spełnianych przez poszczególne podmioty w toku postępowania sądownoadministracyjnego, ale także efekt odmiennego stopnia i rodzaju zainteresowania tych podmiotów ostatecznym wynikiem sprawy³⁴.

Postępowanie sądownoadministracyjne jest postępowaniem formalnie kontradyktoryjnym, w którym — nie licząc sądu administracyjnego — biorą udział co najmniej dwa podmioty, a mianowicie skarżący oraz organ wykonujący administrację publiczną, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi do sądu administracyjnego³⁵. Zgodnie bowiem z art. 32 p.p.s.a.: „W postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.” W porównaniu więc z sytuacją procesową w postępowaniu administracyjnym organ nie zajmuje już pozycji nadrzędnej i przestaje działać w sposób władczy oraz jednostronny. W procesie przed sądem administracyjnym organ staje się stroną i dysponuje równorzędnymi środkami procesowymi ze skarżącym. Sytuacja prawna zarówno skarżącego, jak i organu, oparta jest na zasadzie równouprawnienia i równości środków procesowych, która polega na tym, że każda ze stron procesu ma w postępowaniu sądownoadministracyjnym tożsame środki ochrony i jednakowe możliwości ich użycia poprzez dokonywanie stosownych czynności procesowych, odpowiednich do stanu postępowania³⁶.

Określone w art. 32 p.p.s.a. pojęcie stron postępowania sądownoadministracyjnego należy interpretować w związku z art. 50 p.p.s.a. Zgodnie z tym artykułem, uprawnionym do wniesienia skargi, a więc skarżącym w postępowaniu sądowno administracyjnym, może być każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyj-

³⁴ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 62; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 710; J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 283; S. Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne...*, s. 192; S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego...*, s. 16.

³⁵ W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, PiP 2004, nr 9, s. 33; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 390; K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2004, nr 1, s. 54; W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 394 n.; A. Wróbel, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2004, s. 306; M. Romańska, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 150.

³⁶ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 77; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 390; M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter (red.), B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 221.

nym. Poza tym stroną będzie również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi³⁷. Wobec tego wskazać należy, iż — zgodnie z art. 32 p.p.s.a. — stroną postępowania sądownoadministracyjnego jest organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, oraz skarżący, będący podmiotem legitymowanym do złożenia skargi do sądu administracyjnego zgodnie z art. 50 p.p.s.a. Samą zaś legitymację skargową w postępowaniu sądownoadministracyjnym można podzielić ze względu na rodzaj chronionego interesu³⁸. W duchu rozwiązań przyjętych w art. 50 p.p.s.a. B. Adamiak dokonuje podziału legitymacji do złożenia skargi do sądu administracyjnego na legitymację: 1) opartą na ochronie interesu prawnego (indywidualnego), 2) opartą na ochronie interesu publicznego, 3) opartą na ochronie interesu społecznego oraz 4) która nie jest oparta na żadnym z powyższych interesów³⁹. Zaprezentowany podział legitymacji skargowej ma istotne znaczenie z punktu widzenia rozważań na temat specyficznych cech czynności procesowych stron, które wykazują pewne różnice w zależności od tego, czy stroną postępowania jest podmiot występujący w celu ochrony interesu indywidualnego, publicznego czy też społecznego.

Przeciwnikiem procesowym skarżącego w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Ustawa — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi — nie zdefiniowała pojęcia organu. Jednak mimo braku definicji legalnej, rozumienie tego pojęcia zdaje się nie budzić w literaturze przedmiotu większych kontrowersji. Organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, to: naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe, jednostki organizacyjne czy też osoby fizyczne powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wydawania decyzji, postanowień oraz dokonujące innych czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu z art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a.⁴⁰ Kryterium przedmiotowe, wyznaczające zakres pojęcia organu w rozumieniu ustawy, wskazano już przy okazji definiowania postępowania

³⁷ Por. W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania...*, s. 33; *idem*, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 395 n.; K. Celińska-Grzegorzczak *et al.*, *Postępowanie administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2011, s. 144 n.; M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter (red.), B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 221.

³⁸ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 88; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 390, 424.

³⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 425; J.P. Tarno wyróżnia dwie kategorie podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a mianowicie: podmioty składające skargę w celu ochrony własnego interesu prawnego oraz podmioty, które składają skargę w cudzej sprawie — w celu ochrony obiektywnego porządku prawnego; por. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 151.

⁴⁰ M. Niezgódka-Medek, [w:] B. Dauter (red.), B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op. cit.*, s. 221.

nia sądownoadministracyjnego. Organem w rozumieniu ustawy normującej postępowanie sądownoadministracyjne jest zatem podmiot wyodrębniony ze względu na kryterium przedmiotowe — wykonywania administracji publicznej, a więc nie tylko organ administracji rządowej lub samorządowej, ale także inny organ państwowo, jednostka organizacyjna czy osoba fizyczna, powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do przedsięwzięcia czynności, o których mowa w art. 3 § 2 i 3 p.p.s.a.⁴¹ Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z art. 33 p.p.s.a. w postępowaniu sądownoadministracyjnym prócz stron mogą brać udział również osoby, które uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosły skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego. Podmioty te z mocy prawa stają się uczestnikami tego postępowania na prawach strony i mogą występować w postępowaniu zarówno po stronie skarżącego, jak i po stronie organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Ponadto jeżeli przedmiotem sporu są prawa lub obowiązki im wspólne, a zatem gdy przedmiot skargi kształtuje lub w inny sposób wpływa na prawa lub obowiązki uczestnika postępowania na prawach strony, to między współuczestnikami zachodzi wtedy współuczestnictwo materialne⁴². Udział tych podmiotów w postępowaniu jest obligatoryjny, w przeciwieństwie do fakultatywnego udziału pozostałych uczestników⁴³. Zgodnie bowiem z art. 33 § 2 p.p.s.a., udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności.

Powoduje to, iż badania w zakresie czynności procesowych stron wymagają zróżnicowania w zależności od tego, która ze stron dokonuje danej czynności procesowej⁴⁴. Przede wszystkim — jak już zasygnalizowano — przyjęcie określonej

⁴¹ B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2006, nr 11, s. 43; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 390; J.P. Tarno, *Sądowa kontrola administracji. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2006, s. 112; por. również A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zagadnienia wybrane), Materiał na konferencję sędziów NSA, Popowo 20–22 października 2003*, Warszawa 2003, s. 7; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania...*, s. 36 n.; M. Masternak, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 85.

⁴² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 391; por. również J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. II, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 8, s. 389.

⁴³ H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 175.

⁴⁴ „Uprawnienie do podjęcia konkretnej czynności procesowej jest skutkiem zajmowania przez stronę czy uczestnika postępowania określonej pozycji w postępowaniu, np. cofnąć skargę może tylko strona, która ją wniosła a nie strona przeciwna”. H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 172.

konstrukcji legitymacji strony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego ma istotne znaczenie dla dalszych rozważań dotyczących specyficznych cech czynności procesowych stron, które wykazują pewne różnice w zależności od tego, czy strona występuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym na podstawie ochrony interesu indywidualnego, publicznego czy też społecznego⁴⁵.

Czynności procesowe stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym cechuje formalny charakter. Zgodnie z tą cechą czynności procesowe stron powinny być dokonywane w formie określonej przez prawo procesowe⁴⁶. Tylko czynności zgodne z modelem ustawowym mogą wywołać zamierzone przez stronę skutki procesowe i stanowić trwały fundament praworzędnych orzeczeń sądu administracyjnego. Toteż ustawodawca reguluje ogół czynności procesowych sądu, stron oraz uczestników postępowania, jako zorganizowany pod względem formalnym i treściowym system czynności, wyłączający ich dowolność, poprzez ścisłe dookreślenie stawianych im wymagań. Wymagania czynności procesowych dla swej prawidłowości, a przez to skuteczności procesowej, muszą być spełnione równocześnie⁴⁷. W tym kontekście wskazać należy, iż wymagania prawne czynności procesowych strony dotyczą zarówno elementów wewnętrznych, a mianowicie kwalifikacji podmiotowych, treści i formy czynności procesowej, jak i elementów zewnętrznych, na które składają się okoliczności miejsca i czasu ich dokonania, przesłanek czynności procesowej oraz opłat⁴⁸.

Kolejną cechą charakteryzującą czynności procesowe stron jest ich prekluzyjność. Oznacza to, że każda czynność procesowa strony może być dokonana tylko w określonych ramach czasowych. Przekroczenie tych ram powoduje bezskuteczność danej czynności procesowej. Czas, w którym strona może dokonać określonej czynności, jest wyznaczany poprzez wskazanie ram czasowych, w których strona może jej dokonać⁴⁹. H. Knysiak-Molczyk trafnie wskazuje, iż „prekluzyjność czynności procesowych jest oparta na wyraźnych przepisach ustawy i jest różnie unormowana dla poszczególnych czynności procesowych. Pewne czynności dla ich skuteczności muszą być dokonane w ściśle określonych terminach ustawowych (np. wniesienie skargi kasacyjnej lub zażalenia), inne zaś mogą być skutecznie podejmowane w pewnych stadiach postępowania (np. cofnięcie skargi)”⁵⁰.

⁴⁵ Por. Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 40; zob. również J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych...*, s. 58.

⁴⁶ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 408.

⁴⁷ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 96.

⁴⁸ Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 252; E. Waškowski, *op. cit.*, s. 735 n.; M. Waligórski, *Zarys prawa cywilnego*, Kraków 1952, s. 137; J. Mokry, *Odwolalność czynności procesowych...*, s. 52; *idem*, *Czynności procesowe...*, s. 97.

⁴⁹ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 247.

⁵⁰ H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 173.

Kolejną charakterystyczną cechą czynności procesowych stron jest ich niesamodzielność. Oznacza to, że skutki procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym, do których wywołania zmierza strona dokonująca czynności procesowej, powstają dopiero przez następczą czynność sądu. Wynika z tego, że czynności procesowe stron nie wywołują bezpośredniego i natychmiastowego skutku procesowego, a jego wywołanie uzależnione jest od następczej czynności sądu. Czynności procesowe stron niejako dostarczają sądowi materiału i stanowią przyczynę podjęcia czynności sądowej. Ponadto zważyć należy, iż czynności procesowe stron cechuje niesamodzielność do tego stopnia, iż nie mogą one stwarzać samodzielnych sytuacji procesowych, niepodlegających ocenie przez sąd administracyjny⁵¹. Strona, dokonując czynności procesowej, nie może zastrzegać w niej warunku lub terminu. Jednakże w dwóch przypadkach sąd może warunkowo dopuścić do dokonania czynności procesowej (44 § 1, 31 § 2 p.p.s.a.) stronę, która nie ma zdolności sądowej lub procesowej, albo osobę, która nie ma należytego umocowania — z zastrzeżeniem, że przed upływem wyznaczonego terminu braki będą uzupełnione, a czynności zatwierdzone przez powołaną do tego osobę. Na kanwie niesamodzielnego charakteru czynności procesowych stron wskazać należy na stanowisko zaprezentowane przez Z.R. Kmiecika, zgodnie z którym „skuteczność czynności procesowych stron w zakresie ich zasadniczego celu [...] zależy od sposobu ustosunkowania się przez organ do ich zasadności [...]. Skuteczność czynności procesowych w zakresie ich ostatecznego celu [...] zależy zaś od przebiegu postępowania jako całości. Wraz z innymi czynnościami procesowymi stron oraz czynnościami organu (dla których stanowią często racje) tworzą one łańcuch logicznie powiązanych ze sobą przyczynowo-skutkowo ogniów, których zakończeniem jest orzeczenie kończące postępowanie. Łącząc się z następstwami innych czynności, ostateczne skutki poszczególnych czynności pozostają więc, jak gdyby w zawieszeniu, aż do momentu wydania orzeczenia przez organ prowadzący postępowanie”⁵².

Czynności procesowe stron cechuje fakultatywność, przez którą rozumiemy prawną możliwość dokonywania czynności procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, która nie jest poparta możliwością zastosowania względem strony środków prawnych, zmierzającą do przymusowego wyegzekwowania dokonania określonej czynności przez stronę. Istota fakultatywności polega na tym, że strony nie mają prawnego obowiązku dokonywania czynności procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Ustawa — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi precyzuje uprawnienia do dokonywania czyn-

⁵¹ W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 156.

⁵² Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 40; por. również T. Grzegorzczak, *Czynności procesowe...*, s. 6.

ności procesowych, z których strony mają prawo skorzystać w toku procesu przed sądem administracyjnym. W konsekwencji, w procesualistyce przyjmuje się, iż uprawnienia procesowe mają charakter praw podmiotowych, z których korzystanie zależy od woli samych uprawnionych⁵³. Pojawia się jednak pytanie, czy czynności procesowe stron mają cechę fakultatywności niezależnie od podmiotu, który dokonuje danej czynności procesowej. *Ergo*, czy czynności procesowej strony, występującej na podstawie ochrony interesu publicznego lub społecznego, należy wskazać przepisywać cechę fakultatywności w rozumieniu nadanym czynnościom dokonywanym przez stronę, która występuje na podstawie interesu indywidualnego?

Podając próbę odpowiedzi na postawione wyżej pytania, należy wskazać, iż — co do zasady — czynności procesowe stron cechuje fakultatywność, przy czym ma ona zróżnicowany charakter, w zależności od podmiotu dokonującego danej czynności. Analizę tej cechy należy powiązać przede wszystkim z przyjętą koncepcją legitymacji strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Otóż czynności procesowe stron, których legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest oparta na ochronie interesu prawnego (określana też mianem legitymacji materialnej⁵⁴) — w rozumieniu art. 50 p.p.s.a., mają charakter fakultatywny w ścisłym tego słowa znaczeniu. Jest to związane z brakiem prawnego obowiązku tych podmiotów do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Jeśli natomiast te czynności są już przez stronę dokonywane, to właśnie ze względu na jej zaangażowanie w proces, w celu ochrony swoich praw podmiotowych w toku prawnie uregulowanej procedury. Jednostka występuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym ze względu na ochronę interesu indywidualnego nie ma prawnego obowiązku podejmowania czynności procesowych w tym postępowaniu. Wolą jednostki może być aktywne uczestniczenie w postępowaniu i przejawianie stosownych inicjatyw procesowych. Przy czym, jednostka czyni to zawsze w interesie indywidualnym i w celu ochrony swoich praw podmiotowych⁵⁵. W konsekwencji należy stwierdzić, iż czynności podmiotów, wnoszących skargę do sądu administracyjnego w celu ochrony interesu prawnego, posiadają cechę fakultatywności w ścisłym tego słowa znaczeniu i jawią się jako uprawnienia procesowe mające charakter praw podmiotowych, z których korzystanie zależy od woli samych uprawnionych. Analiza przepisów ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi — pozwala wysnuć wniosek, że czynności strony są przedmiotem dozwoleń przez normę prawną, a nie nakazu. Toteż należy je kwalifikować jako zachowania dopuszczal-

⁵³ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 246; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 716 n.

⁵⁴ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony prawa jednostki*, PiP 2002, nr 12, s. 36.

⁵⁵ Por. W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 716 n.; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. II, Warszawa 1978, s. 209.

ne i dozwolone prawnie, których strona może dokonywać, lecz nie ma takiego obowiązku. Prawna możliwość działania w postępowaniu nie jest połączona z nakazem urzeczywistnienia przysługującego stronie prawa, albowiem przepisy nie nakładają na stronę takiego obowiązku. W przepisach procesowych ustawodawca zupełnie wyjątkowo wskazuje na „obowiązek” działania strony w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W szczególności, zgodnie z art. 48 § 1 p.p.s.a.: „Strona powołująca się w piśmie na dokument obowiązana jest na żądanie sądu złożyć oryginał dokumentu w sądzie jeszcze przed rozprawą”. Obowiązek ten należy przy tym traktować raczej jako powinność, ciężar procesowy, który nie jest poparty przymusem państwowym, pozwalającym na doprowadzenie do wykonania tego obowiązku. Niedopełnienie obowiązku powoduje ściśle procesowe konsekwencje, które mogą mieć niekorzystny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z żądaniem strony zawartym w skardze do sądu administracyjnego⁵⁶. Strona niepodjęająca czynności, która zachowuje się biernie w procesie, musi liczyć się z negatywnymi konsekwencjami jej pasywnej postawy procesowej.

Po przeciwległej stronie — w kontraście do czynności procesowych stron występujących w procesie w celu ochrony interesu indywidualnego — znajdują się czynności procesowe sądu administracyjnego, które pozbawione są cechy fakultatywności. Czynności procesowe stron mają swoiste cechy związane ze statusem tych podmiotów w postępowaniu jako strony skarżącej i organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. W przeciwieństwie zatem do stanowczych i nieodwołalnych czynności procesowych sądu administracyjnego, które są jednocześnie obowiązkami sądu wynikającymi ze sprawowania funkcji wymiaru sprawiedliwości, czynności stron zostały ukształtowane jako ich uprawnienia, które realizują — według własnej woli — sami zainteresowani. Zasadniczym znamieniem czynności sądowych jest zatem obligatoryjność, która polega na tym, że działania organów sądowych są zawsze przedmiotem obowiązku, albowiem nakaz ich dokonywania wynika z przepisów prawa. Z tego nakazu prawnego można wyprowadzić nie tylko prawo procesowe sądu administracyjnego do dokonywania określonych czynności sądowych, ale przede wszystkim ustrojowy i służbowy obowiązek ich przedsięwzięcia, wynikający ze sprawowanych funkcji wymiaru sprawiedliwości. Z nadrzędnej i centralnej pozycji procesowej sądu administracyjnego wynika jego ogólne prawo, ale przede wszystkim obowiązek procedowania w konkretnej sprawie sądownoadministracyjnej. Dlatego dokonywanie każdej, wynikającej ze stanu sprawy czynności procesowej, jest dla sądu przede wszyst-

⁵⁶ Por. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne...*, s. 171 n.; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 73; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne zarysie...*, s. 69 n.; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 118 n.; S. Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne...*, s. 194 n.; J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 182 n., 285 n.; Z. Resich, *Istota procesu cywilnego...*, s. 32; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie II...*, s. 209.

kim prawnym obowiązkiem, z którym funkcjonalnie sprzężone jest jego prawo do dokonywania tych czynności⁵⁷.

Mając to na względzie i zestawiając czynności procesowe strony występującej na podstawie ochrony interesu indywidualnego oraz czynności procesowe sądu administracyjnego, należy wskazać, iż nieco odmienne znaczenie trzeba przypisywać fakultatywności czynności procesowych podmiotów, których legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego — zgodnie z art. 50 p.p.s.a. — opiera się na ochronie interesu publicznego lub interesu społecznego (legitymacja określana mianem formalnej, która nie jest oparta na ochronie interesu prawnego). Zważyć należy, że już samo wyposażenie prokuratora w legitymację do wniesienia skargi do sądu administracyjnego może budzić wątpliwości ze względu na oparcie postępowania sądownoadministracyjnego na zasadzie dyspozycyjności. Zgodnie z tą zasadą dysponentci praw podmiotowych powinni sami troszczyć się o ochronę tych praw jako rzecznicy interesu indywidualnego. Uczestniczenie prokuratora w postępowaniu sądownoadministracyjnym może godzić również w zasadę kontradyktoryjności, wznagając w tym postępowaniu elementy śledcze⁵⁸. Ustawa procesowa w szerokim zakresie umożliwia prokuratorowi wzięcie udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym, toteż wykładnia przepisów procedury powinna być w tym zakresie ostrożna, by nie wypaczyć fundamentalnych założeń, na których oparte jest postępowanie przed sądem administracyjnym. Jego udział w obecnym ustroju politycznym i społeczno-gospodarczym wydaje się uzasadniony jedynie w nielicznych sprawach, gdzie występuje wyjątkowe zagrożenie dla obiektywnego porządku prawnego. W procesach opartych na zasadzie dyspozycyjności i kontradyktoryjności punktem wyjścia powinno być założenie, że ochronę interesów indywidualnych jednostek zdolnych do działania w procesie, należy pozostawić samym zainteresowanym. Prokurator zawsze występuje jako rzecznik obiektywnego porządku prawnego, a nie jako rzecznik interesu indywidualnego. Jest przedstawicielem państwa i wyraża wolę państwa, warunkowaną, z jednej strony, funkcją prokuratury — zgodną z ustawą o prokuraturze⁵⁹, z drugiej zaś przesłankami działania, statuowanymi przepisami ustawy procesowej⁶⁰. Bardziej uzasadniony wydaje się udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym organizacji społecznej, Rzecznika Praw Obywatelskich czy też Rzecznika Praw Dziecka, i to zarówno gdy chodzi o ochronę interesów indywidualnych, jak i zbiorowych. Jednakże na tym polu działalności również należałoby zachować rozsądne granice z przewagą na rzecz bezpośredniej ak-

⁵⁷ Por. J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 72 n.; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 711 n.

⁵⁸ Por. W. Habscheid, *Introduction à la procédure judiciaire. Le système de procédure civile*, Barcelona 1968, s. 41 n.

⁵⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

⁶⁰ Por. J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 118 n.

tywności indywidualnie zainteresowanych. Podmioty te — w przeciwieństwie do stron działających na podstawie ochrony własnego interesu prawnego — nigdy nie występują w interesie indywidualnym. Prokurator, RPO i RPD działają w imieniu i interesie państwa, a nie w żadnym własnym interesie. Nie zmienia tego również fakt, iż ostatecznie skutki ich działania w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą mieć wpływ na sytuację prawną indywidualnych podmiotów. Z tej też przyczyny ich uprawnienie do działania w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest zarazem obowiązkiem służbowym. Jednak, należy wskazać, że nie jest to obowiązek bezwzględny, jak w przypadku działań procesowych sądu administracyjnego, albowiem od oceny tych podmiotów zależy ostatecznie wystąpienie z żądaniem wszczęcia postępowania i branie w nim udziału. Niemniej, nie jest to swobodna ocena tych podmiotów. Jeżeli bowiem istnieją przesłanki działania określone w ustawie procesowej, to podmioty te mają obowiązek dokonania stosownych czynności, a w konsekwencji mają odtąd prawny nakaz działania, a nie tylko samo uprawnienie⁶¹. Z powyższego wynika, iż czynnościom procesowym skarżącego, którym jest prokurator, RPO, RPD lub organizacja społeczna, należy przypisywać nieco odmienne znaczenie w zakresie fakultatywności czynności tych podmiotów. Jest to wynikiem tego, że wymienione podmioty występują zawsze w roli rzecznika szeroko rozumianego interesu społecznego, zarówno wtedy gdy przyłączają się do toczącego postępowania, jak i wtedy gdy wnoszą skargę do sądu administracyjnego. Te podmioty nie występują wówczas w obrobie własnego interesu prawnego i zobowiązane są działać, jeżeli potrzeby interesu publicznego lub społecznego tego wymagają. O fakultatywności czynności procesowych tych podmiotów można mówić jedynie w aspekcie wewnętrznym dla konkretnego postępowania, w tym znaczeniu, iż tylko te podmioty oceniają potrzebę działania w danej sprawie⁶². Jednakże w aspekcie zewnętrznym stwierdzenie obiektywnych przesłanek działania w postępowaniu rodzi nie tylko uprawnienie do przedsięwzięcia czynności, ale także służbowy obowiązek działania. Stąd czynności podejmowane przez te podmioty w postępowaniu sądowoadministracyjnym w pewnym zakresie zbliżają je do obligatoryjnych czynności sądu administracyjnego.

Z fakultatywnego charakteru czynności procesowych stron wypływa inna ważna cecha tych czynności, a mianowicie ich odwołalność. Polega ona na możliwości cofnięcia uprzedniej czynności procesowej. Odwołanie następuje przez złożenie następczego procesowego oświadczenia woli, w którym strona odwołuje dokonaną czynność, wskazując jednocześnie na przyczyny cofnięcia, które je

⁶¹ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 181; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 722 n.; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 261; M. Piekarski, *Pozbawienie strony możliwości obrony swoich praw w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1964, s. 124; W. Masewicz, *Prokurator w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 30 n.

⁶² Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 261.

uzasadniają. W postępowaniu sądownoadministracyjnym odwołałość czynności procesowych stron podlega kontroli sądu⁶³, a w poszczególnych przypadkach jest ograniczana ze względu na wymagania ochrony obiektywnego porządku prawnego. Znamienitego przykładu w tym zakresie dostarcza art. 60 p.p.s.a., dotyczący cofnięcia skargi do sądu administracyjnego, gdzie sąd, dokonując kontroli aktu dyspozycyjnego skarżącego, może uznać cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności. Niewątpliwie, czynnościom procesowym stron, występujących na podstawie ochrony interesu indywidualnego, należy przepisywać cechę odwołałości z uwagi na niejako czystą postać fakultatywności tych czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Ergo, należy zwrócić szczególną uwagę na problematykę odwołałości czynności procesowych strony działającej na podstawie ochrony interesu publicznego lub społecznego, z uwagi na nieco odmienny — wskazany wcześniej — charakter fakultatywności czynności tych podmiotów. Co do zasady odwołałość wynika przede wszystkim z cechy fakultatywności czynności procesowych, niemniej w przypadku prokuratora, RPO, RPD i organizacji społecznej odwołałość czynności procesowych jest także konsekwencją faktu, iż wskazane podmioty, występujące jako rzecznicy interesu publicznego i społecznego, powinny ze szczególnym pietyzmem dążyć w postępowaniu sądownoadministracyjnym do realizacji zasady praworządności i prawdy materialnej⁶⁴. Udział wymienionych wyżej podmiotów w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie zakłada żadnego automatyzmu działania oraz braku możliwości oceny celowości dalszego działania w procesie, toteż trudno znaleźć rozsądne powody, które zakazywałyby odwoływania czynności procesowych przez te podmioty. W szczególności dotyczy to odwoływania czynności bezzasadnych lub niecelowych, ale również wadliwych. Chodzi tu przy tym o ogólną regułę, a nie wyrażone wprost w przepisach ustawy procesowej przypadki odwołałości⁶⁵. Należy zatem przyjąć, iż czynnościom procesowym tych podmiotów również można przypisać cechę odwołałości. Trudno bowiem pozbawiać czynności procesowych prokuratora, RPO, RPD i organizacji społecznej cechy odwołałości w znaczeniu przypisywanym odwołałości czynności procesowych stron, działających na podstawie ochrony interesu indywidualnego. W efekcie, wspólną cechą wszystkich czynności procesowych stron jest ich odwołałość, która sprowadza się do prawnej możliwości anulowania i tym samym wyłączenia z łańcucha faktów prawnych dokonanej uprzednio czynności procesowej.

⁶³ H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 173.

⁶⁴ J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 290.

⁶⁵ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 120 n.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym — podobnie jak w innych procedurach — upoważnienie do odwoływania czynności procesowych stron oraz sposób ich odwoływania nie są uregulowane w sposób generalny. Analiza ustawy — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi — pozwala zauważyć, iż prawodawca procesowy zezwala na odwoływanie tylko niektórych, nielicznych, ściśle określonych czynności procesowych stron. Niemniej, nie należy z tego wyprowadzać ogólnego wniosku, jakoby ustawodawca przewidywał prawną możliwość odwołania tylko dokładnie określonych czynności, a w pozostałym zakresie uznawał odwołalność za niedopuszczalną. Przeciwnie, rozwiązania procesowe dopuszczające odwołanie określonej czynności zazwyczaj wprowadzają w niej dalej idące obostrzenia lub precyzują warunki odwołania danej czynności procesowej. W ten sposób regulacja odwołalności stanowi wyjątek od zasady, iż czynności procesowe stron są z natury rzeczy odwołalne. Ponadto wskazać należy, iż pomimo braku ogólnego unormowania odwołalności czynności procesowych w przepisach ustawy, jest to instytucja uznawana w teorii prawa, doniosła teoretycznie i praktycznie oraz charakteryzująca się dużą żywotnością zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie⁶⁶. Niemniej, wobec braku generalnej regulacji dotyczącej odwołalności czynności procesowych stron może pojawić się kontrowersja, czy odwołalność może być dowolna, czy też jest warunkowana wystąpieniem określonych okoliczności zaszłych następnie, tj. po dokonaniu odwoływanej czynności procesowej, tudzież uprzednio, tj. przed dokonaniem odwoływanej czynności procesowej.

Nie ulega wątpliwości, iż odwołalność nie może mieć charakteru absolutnego — nieograniczonego w czasie i przestrzeni. Wszystkie czynności procesowe, pomimo posiadanej cechy odwołalności, powinny być stabilne w tym sensie, że nie można ich w sposób nieskrępowany odwoływać i pozbawiać możliwości wywarcia skutku procesowego przez następcze działania. Postępowanie sądowno-

⁶⁶ Problematyka odwołalności czynności procesowych stron była przedmiotem szczególnego zainteresowania austriackich procesualistów. Por. F.F. Klein, *Die schuldhafte Partei-handlung*, Wien 1885; R. Pollak, *System des Österreichischen Zivilprozessrechts*, Wien 1930, s. 367 n.; G. Petschek, *Der Österreichische Zivilprozess*, Wien 1963, s. 222. W Niemczech odwołalnością czynności procesowych zajmowali się: L. Rosenberg, *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrechts*, München-Berlin 1961, s. 273 n.; W. Henckel, *Prozessrecht und materielles Recht*, Getynga 1970, s. 76 n.; P. Arens, *Willensmängel bei Partei-handlungen im Zivilprozess*, Berlin-Zürich 1968. W literaturze polskiej problematyka odwołalności wzbudziła żywe zainteresowanie wśród procesualistów cywilnych, w szczególności: E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 174 n.; *idem*, *Istota czynności procesowych...*, s. 744 n.; B. Stelmachowski, *Zagadnienie błędu w oświadczeniach procesowych*, PREiS 1936, z. IV, s. 367 n. W literaturze powojennej przede wszystkim W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 716 n.; *idem*, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1960 r.*, III CR 1380/58, OSPiKA 1961, z. 11, s. 652 n.; W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń*, Warszawa 1966, s. 51 n.; *idem*, *Sądowe postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. II, Wrocław 1969; J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 24 n.

administracyjne nie może być polem wolnej gry stron, niepewności i dowolności, dlatego z przepisów ustawy procesowej wyeliminowano przepisy *ius dispositivum* na rzecz *ius cogens*⁶⁷. W konsekwencji realizacja prawa do odwołania uprzedniej czynności procesowej nie może być i nie jest dowolna, a korzystanie z odwołałości może nastąpić jedynie pod pewnymi warunkami w drodze następczej czynności, stanowiącej nową czynność procesową, która unicestwia pozostające w zawieszeniu skutki procesowe poprzedniej czynności⁶⁸. Zatem odwołanie czynności procesowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest dokonywane zawsze w ramach konkretnego postępowania sądownoadministracyjnego przez złożenie nowego oświadczenia procesowego w formie następczej czynności procesowej, która podlega ocenie przez sąd orzekający. Odwołałość jest ograniczona ramami czasowymi, wyznaczonymi wystąpieniem zamierzonego przez czynność procesową skutku prawnego⁶⁹ i w tym zakresie pozostaje w związku z cechą niesamodzielności czynności procesowych stron, których skutki procesowe pozostają niejako w zawieszeniu do czasu oparcia czynności procesowej sądu na czynności strony. W procesualistyce na ogół zgodnie przyjmuje się, iż odwołanie uprzedniej czynności procesowej może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy zachodzą usprawiedliwione okoliczności faktyczne, które wiąże się zazwyczaj z wadami procesowych oświadczeń woli albo przyczynami następczymi, które nie dotyczą nieprawidłowości w zakresie powzięcia i przejawiania woli⁷⁰. Jeśli chodzi o odwołanie czynności procesowych dotkniętych wadami, to zasadniczo nie uzasadniają ich wszystkie wchodzące w grę wady czynności procesowych stron. Odwołanie jawi się jako środek prawny służący do usuwania wad procesowych oświadczeń woli inkorporowanych w czynnościach procesowych strony. Ergo, dotyczy to wadliwości treści konkretnej czynności procesowej, która obiektywnie istnieje, jest ważna i może wywołać określony skutek procesowy, jednakże zawiera wewnętrzną wadę, opartą chociażby na mylnym rozumowaniu lub postrzeganiu rzeczywistości. Tego typu wada czynności procesowej strony może być spowodowana brakiem woli dokonania czynności procesowej w ogóle, a w szczególności w przypadku przejawienia określonego działania w roztargnieniu, pod wpływem alkoholu lub środków odurzających, ale przede wszystkim pod wpływem podstępstwa, przymusu psychicznego lub błędu⁷¹. Jednocześnie należy zasygnalizować, iż odwołałość procesowych oświadczeń woli na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego ma ściśle procesowy charakter i nie ma

⁶⁷ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 24.

⁶⁸ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 76.

⁶⁹ J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 285.

⁷⁰ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 76.

⁷¹ Por. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne...*, s. 593; W. Berutowicz, *Znaczenie prawne...*, s. 51; W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym...*, s. 41 n.

żadnego związku z przepisami prawa cywilnego, dotyczącymi uchylania się od skutków prawnych wadliwych oświadczeń woli⁷².

Analizę czynności procesowych stron należy zawsze zestawiać z analizą czynności procesowych sądu, które cechuje stanowczość, obligatoryjność oraz nieodwołalny charakter. W tym kontekście istotne jest rozdzielenie kategorii odwołalności czynności stron od zaskarżalności czynności procesowych sądu. Czynności sądu co do zasady nie mogą być odwoływane ani wtedy, gdy wyjdzie na jaw błąd popełniony przy ich dokonywaniu, ani też z powodu następczego braku celowości dokonania danej czynności. Sąd nie dysponuje — właściwymi stronie — urządzeniami prawnymi pozwalającymi na unicestwienie istniejących oraz skutecznie dokonanych czynności, i to zarówno tych, które są wadliwe, jak i tych, które są prawidłowe. Ewentualnie czynności wadliwe mogą zostać wyeliminowane w drodze wniesienia przez uprawniony podmiot środka zaskarżenia, a tym samym uruchomienia instancyjnego trybu weryfikacji czynności sądowych. W związku z tym, czynności procesowe sądu charakteryzuje zaskarżalność, a nie odwołalność⁷³. Odróżnienie kategorii odwołalności od zaskarżalności ma dla jednostki istotne znaczenie, albowiem z obu tych cech czynności wynikają dla strony odmienne środki procesowe ochrony publicznych praw podmiotowych w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Odwołalność czynności procesowych stron można zatem zdefiniować jako „działanie podmiotu bezpośrednio zainteresowanego wynikiem postępowania, realizującego procesowe uprawnienie do całkowitego lub częściowego i definitywnego pozbawienia własnej czynności procesowej jej skuteczności prawnej przez swe następcze, jednostronne, ustne lub pisemne oświadczenie”⁷⁴. Celem działania strony lub uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego jest wyłączenie uprzedniej czynności procesowej z łańcucha faktów procesowych, składających się na akt prawny złożony i pozbawienie jej doniosłości procesowej. Odwołanie jest uświadomioną i celową, następczą czynnością procesową strony lub uczestnika postępowania, inkorporującą w siebie oświadczenie procesowe, zawierające żądanie anulowania poprzedniej czynności procesowej i pozbawienie pierwotnie złożonego oświadczenia przywiązanych doń skutków procesowych. Zniesienie skuteczności prawnej własnej czynności procesowej przez złożenie następczego procesowego oświadczenia woli zmierza do likwidacji skutków uprzedniej czynności, obejmujących zarówno właściwy jej skutek doraźny i bezpośredni, jak również skutek ostateczny o znaczeniu globalnym dla procesu jako całości, który pozostaje w zawieszeniu do czasu zakończenia po-

⁷² J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 126.

⁷³ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 229; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 75.

⁷⁴ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 21.

stępowania orzeczeniem sądu. Z tego punktu widzenia istotne jest stwierdzenie, iż w akcie prawnym złożonym, pozostawanie skutku danej czynności w stanie zawieszenia stanowi uzasadnienie odwołałości czynności procesowych strona, jak również ustala ściśle ramy czasowe odwołałości. Z definicji odwołałości wynika również, że przedmiotem odwołałości mogą być tylko czynność procesowe skuteczne, a ściśle rzecz ujmując — z uwagi na niesamodzielny charakter czynności procesowych stron — uchodzące w ocenie sądu za procesowo skuteczne. Odwołanie działa zatem w stosunku do czynności procesowych stron zgodnych z modelem ustawowym⁷⁵.

Podsumowując, zważyć należy, iż czynności procesowe, wyodrębniane z szerszej grupy faktów procesowych, kształtują strukturę postępowania przed sądem administracyjnym. Należą do elementów procesu, które dynamizują jego przebieg, albowiem to przez czynności procesowe następuje jego wszczęcie, rozwój i osiągnięcie głównego celu tego postępowania⁷⁶, którym jest władcze rozstrzygnięcie przez sąd sporu o zgodność z prawem działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ wykonujący administrację publiczną.

Przez czynność procesową należy rozumieć regulowane przez prawo procesowe zachowania podmiotów procesowych. Uznanie określonego zachowania danego podmiotu procesu za czynność procesową wymaga przy tym, by czynność ta była czynnością uświadomioną, dowolną, zrozumiałą w odbiorze i podejmowaną w intencji osiągnięcia określonego celu procesu. Od tak rozumianych czynności procesowych należy odróżnić działania, które pozostają w związku z procesem, oraz zdarzenia procesowe będące faktami procesowymi niezależnymi od woli podmiotów procesu. Same zaś czynności procesowe można zakwalifikować do ogólnej kategorii czynności prawnych *sensu largo*, co rodzi kolejne implikacje.

Istotne jest stwierdzenie, iż czynność procesowa powinna być swobodnie zamierzonym i przejawionym w procesie oraz klarownym dla sądu i przeciwnika procesowego oświadczeniem woli. Ponadto ważnym znamieniem czynności procesowej jest powiązanie czynności procesowej z prawami lub obowiązkami procesowymi⁷⁷, które z pewnością mają istotne znaczenie dla określenia skut-

⁷⁵ M. Waligórski, *Zarys polskiego procesu cywilnego...*, s. 136 n.; J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 21 n.; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 259; M. Waligórski, *Zarys polskiego procesu cywilnego...*, s. 143; por. również E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 82, 181 n.; *idem*, *Istota czynności procesowych...*, s. 742 n.

⁷⁶ Por. J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 7.

⁷⁷ W. Berutowicz, *Znaczenie prawne...*, s. 48 n.; E. Waśkowski, *Istota czynności procesowych...*, s. 737 n.; por. M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe...*, s. 568; Z. Resich, *Istota procesu...*, s. 55; W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe...*, s. 568; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 88 n.

ków procesowych danej czynności oraz decydują o jej dopuszczalności, skuteczności i sensie konwencjonalnym w danym procesie⁷⁸.

Wobec powyższego czynności procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy definiować jako: świadome i celowe zachowania podmiotów postępowania sądownoadministracyjnego o formalnym charakterze, podejmowane na podstawie uprawnień procesowych lub w wykonaniu obowiązków procesowych, ukierunkowane na wywołanie zamierzonych skutków prawnoprocesowych, które pozostają jednak poza samą czynnością procesową⁷⁹.

W akcie prawnym złożonym z czynności procesowych i zdarzeń procesowych analizę czynności procesowych stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy zestawić z konstrukcją legitymacji skargowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Jak już wskazano, zróżnicowanie legitymacji skargowej, ze względu na rodzaj chronionego interesu⁸⁰, ma istotne znaczenie z punktu widzenia rozważań na temat specyficznych cech czynności procesowych stron, które wykazują pewne różnice w zależności od tego, czy stroną postępowania jest podmiot występujący w celu ochrony interesu indywidualnego, publicznego, czy też społecznego.

Badania czynności procesowych stron w kontekście legitymacji opartej na ochronie określonego interesu pozwalają na stwierdzenie, iż wszystkie czynności procesowe stron, niezależnie od charakteru legitymacji skargowej, cechuje formalny charakter. Zgodnie z tą cechą, czynności procesowe stron powinny być dokonywane w formie określonej przez prawo procesowe⁸¹. Tylko czynności zgodne z modelem zakreślonym ustawą procesową mogą wywołać zamierzone przez stronę skutki procesowe i stanowić trwałe fundament praworzędnych orzeczeń sądu administracyjnego. W tym kontekście wymagania prawne czynności procesowych strony dotyczą zarówno elementów wewnętrznych, a mianowicie kwalifikacji podmiotowych, treści i formy czynności procesowej, jak i elementów zewnętrznych, na które składają się okoliczności miejsca i czasu ich dokonania, przesłanek czynności procesowej oraz opłat⁸².

Kolejną cechą charakteryzującą czynności procesowe stron jest ich prekluzyjność. Oznacza to, że każda czynność procesowa strony może być dokonana tylko w określonych ramach czasowych. Przekroczenie tych ram powoduje bez-

⁷⁸ Por. R.O. Chalfina, *Ogólna nauka o stosunku prawnym*, Warszawa 1979, s. 278; zob. również J. Guść, *O właściwości (naturze) stosunku prawnego*, PiP 1997, z. 4, s. 16 n.; S. Hanusek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 154.

⁷⁹ Por. Z.R. Kmieciak, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 38; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 229.

⁸⁰ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, s. 88; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 390, 424.

⁸¹ W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 408.

⁸² Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 252; E. Waśkowski, *Istota czynności procesowych...*, s. 735 n.; M. Waligórski, *Zarys prawa cywilnego...*, s. 137; J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 52; *idem*, *Czynności procesowe...*, s. 97.

skuteczność danej czynności procesowej. Czas, w którym strona może dokonać określonej czynności, jest wyznaczany poprzez wskazanie ram czasowych, w ciągu których strona może jej dokonać⁸³.

Istotną cechą wszystkich czynności procesowych stron jest również niesamodzielny charakter. Oznacza to, że skutki procesowe w postępowaniu sądowo-administracyjnym, do których wywołania zmierza strona dokonująca czynności procesowej, powstają dopiero przez następczą czynność sądu. W konsekwencji czynności procesowe stron nie wywołują bezpośredniego i natychmiastowego skutku procesowego, a jego wywołanie jest uzależnione od następczej czynności sądu. Czynności procesowe stron niejako dostarczają sądowi materiału i stanowią przyczynę podjęcia czynności sądowej. Ponadto zważyć należy, iż czynności procesowe stron cechuje niesamodzielność do tego stopnia, iż nie mogą one stwarzać samodzielnych sytuacji procesowych, niepodlegających ocenie przez sąd administracyjny⁸⁴.

Czynności procesowe stron cechuje fakultatywność, przez którą rozumiemy prawną możliwość dokonywania czynności procesowych w postępowaniu sądowo-administracyjnym, która nie jest poparta możliwością zastosowania względem strony środków prawnych, zmierzającą do przymusowego wyegzekwowania dokonania określonej czynności przez stronę. Istota fakultatywność czynności stron polega na tym, że nie mają one prawnego obowiązku dokonywania czynności procesowych w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Ustawa — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi precyzuje uprawnienia do dokonywania czynności procesowych, z których strony mają prawo skorzystać w toku procesu przed sądem administracyjnym. W rezultacie przyjąć należy, iż uprawnienia procesowe mają charakter praw podmiotowych, z których korzystanie zależy od woli samych uprawnionych⁸⁵. Czynności procesowe stron cechuje fakultatywność, przy czym ma ona zróżnicowany charakter, w zależności od podmiotu dokonującego danej czynności. Otóż czynności procesowe stron, których legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest oparta na ochronie interesu prawnego (określana też mianem legitymacji materialnej⁸⁶) — w rozumieniu art. 50 p.p.s.a. — mają charakter fakultatywny w ścisłym tego słowa znaczeniu. Jest to związane z brakiem prawnego obowiązku tych podmiotów do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Jeśli natomiast te czynności są już przez stronę dokonywane, to właśnie ze względu na jej zaangażowanie w proces w celu ochrony swoich praw podmioto-

⁸³ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 247.

⁸⁴ W. Siedlecki, [w:] W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 156.

⁸⁵ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 246; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 716 n.

⁸⁶ W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *op. cit.*, s. 36.

wych w toku prawnie uregulowanej procedury. Jednostka, występująca w postępowaniu sądownoadministracyjnym ze względu na ochronę interesu indywidualnego, nie ma prawnego obowiązku podejmowania czynności procesowych w tym postępowaniu. Wolą jednostki może być aktywne uczestniczenie w postępowaniu i przejawianie stosownych inicjatyw procesowych. Przy czym jednostka czyni to zawsze w interesie indywidualnym i w celu ochrony swoich praw podmiotowych⁸⁷. W konsekwencji stwierdzić należy, iż czynności podmiotów, wnoszących skargę do sądu administracyjnego w celu ochrony interesu prawnego, posiadają cechę fakultatywności w ścisłym tego słowa znaczeniu i jawią się jako uprawnienia procesowe, mające charakter praw podmiotowych, z których korzystanie zależy od woli samych uprawnionych.

Nieco odmienne znaczenie należy przypisywać fakultatywności czynności procesowych podmiotów, których legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego — zgodnie z art. 50 p.p.s.a. — oparta jest na ochronie interesu publicznego lub interesu społecznego (legitymacja określana mianem formalnej, która nie jest oparta na ochronie interesu prawnego). Przyjmując jako punkt wyjścia zasadę, iż dysponenti praw podmiotowych powinni sami troszczyć się o ochronę tych praw jako rzecznicy interesu indywidualnego w procesach opartych na zasadzie dyspozycyjności i kontrydiktoryjności, ochronę interesów indywidualnych jednostek zdolnych do działania w procesie należy pozostawić konsekwentnie samym zainteresowanym. Czynnościom procesowym skarżącemu, którym jest prokurator, RPO, RPD lub organizacja społeczna należy przypisywać nieco odmienne znaczenie w zakresie fakultatywności czynności tych podmiotów. Jest to wynikiem faktu, że wymienione podmioty występują zawsze w roli rzecznika szeroko rozumianego interesu społecznego zarówno wtedy, gdy przyłączają się do toczącego się postępowania, jak i wtedy, gdy wnoszą skargę do sądu administracyjnego. Te podmioty nie występują wówczas w obronie własnego interesu prawnego i zobowiązane są działać, jeżeli potrzeby interesu publicznego lub społecznego tego wymagają. O fakultatywności czynności procesowych tych podmiotów można mówić jedynie w aspekcie wewnętrznym dla konkretnego postępowania, w tym znaczeniu, iż tylko te podmioty oceniają potrzebę działania w danej sprawie⁸⁸. Jednakże w aspekcie zewnętrznym stwierdzenie obiektywnych przesłanek działania w postępowaniu rodzi nie tylko uprawnienie do przedsięwzięcia czynności, ale także służbowy obowiązek działania. Stąd czynności podejmowane przez te podmioty w postępowaniu sądownoadministracyjnym w pewnym zakresie zbliżają je do obligatoryjnych czynności sądu administracyjnego.

⁸⁷ Por. W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 716 n.; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 209.

⁸⁸ Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 261.

Z fakultatywnego charakteru czynności procesowych stron wypływa inna ważna cecha tych czynności, a mianowicie ich odwoalność. Polega ona na moźliwosci cofnięcia uprzedniej czynności procesowej. Odwołanie następuje przez złożenie następczego procesowego oświadczenia woli, w którym strona odwołuje dokonaną czynność, wskazując jednocześnie na przyczyny cofnięcia, które je uzasadniają. W postępowaniu sądoadministracyjnym odwoalność czynności procesowych stron podlega kontroli sądu⁸⁹, a w poszczególnych przypadkach jest ograniczana ze względu na wymagania ochrony obiektywnego porządku prawnego. Pomimo występowania pewnych odrębności w zakresie fakultatywnego charakteru czynności procesowych stron, których legitymacja skargowa ma formalny charakter, czynnościom procesowym tych podmiotów również można przypisać cechę odwoalności. Trudno bowiem pozbawiać czynności procesowych prokuratora, RPO, RPD i organizacji społecznej cechy odwoalności w znaczeniu przypisywanym odwoalności czynności procesowych stron działających na podstawie ochrony interesu indywidualnego. W rezultacie wspólną cechą wszystkich czynności procesowych stron jest ich odwoalność, która sprowadza się do prawnej moźliwosci anulowania i tym samym wyłączenia z łańcucha faktów prawnych dokonanej uprzednio czynności procesowej.

Jednocześnie zważyć należy, iż wszystkie czynności procesowe, mimo posiadanej cechy odwoalności, powinny być stabilne w tym sensie, że nie można ich w sposób nieskrępowany odwoływać i pozbawiać moźliwosci wywarcia skutku procesowego przez następcze działania. Proces sądowej kontroli działalności administracji publicznej nie może być polem wolnej gry stron, niepewności i dowolności, dlatego realizacja prawa do odwołania uprzedniej czynności procesowej nie może być i nie jest dowolna, a korzystanie z odwoalności może nastąpić jedynie pod pewnymi warunkami w drodze następczej czynności, stanowiącej nową czynność procesową, która unicestwia pozostające w zawieszeniu skutki procesowe poprzedniej czynności strony⁹⁰. Odwoalność jest ograniczona ramami czasowymi, wyznaczonymi wystąpieniem zamierzonego przez czynność procesową skutku prawnego⁹¹ i w tym zakresie pozostaje w związku z cechą prekluzyjności i niesamodzielności czynności procesowych stron, których skutki procesowe pozostają niejako w zawieszeniu do czasu oparcia czynności procesowej sądu na czynności strony. Odwołanie uprzedniej czynności procesowej może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy zachodzą usprawiedliwione okoliczności faktyczne, które wiąże się zazwyczaj z wadami procesowych oświadczeń woli albo przyczynami następczymi, które nie dotyczą nieprawidłowości w zakresie powzięcia i przejawiania woli⁹². Jednocześnie, wskazać należy, iż odwoalność procesowych oświadczeń woli na gruncie

⁸⁹ H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 173.

⁹⁰ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 76.

⁹¹ J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 285.

⁹² J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 76.

postępowania sądownoadministracyjnego posiada ściśle procesowy charakter i nie ma żadnego związku z przepisami prawa cywilnego, dotyczącymi uchylania się od skutków prawnych wadliwych oświadczeń woli⁹³. Odwołalność czynności procesowych stron jest działaniem podmiotu bezpośrednio zainteresowanego wynikiem postępowania, który realizuje procesowe uprawnienie do całkowitego lub częściowego i definitywnego pozbawienia własnej czynności procesowej jej skuteczności prawnej przez swe następcze, jednostronne, ustne lub pisemne oświadczenie⁹⁴. Celem działania strony lub uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego jest wyłączenie uprzedniej czynności procesowej z łańcucha faktów procesowych, składających się na akt prawny złożony, i pozbawienie jej doniosłości procesowej. Odwołanie jest uświadomioną i celową, następczą czynnością procesową strony lub uczestnika postępowania, inkorporującą w siebie oświadczenie procesowe, zawierające żądanie anulowania poprzedniej czynności procesowej i pozbawienie pierwotnie złożonego oświadczenia przywiązanych doń skutków procesowych.

Procedural acts of the parties in the proceedings before the administrative court

Summary

Explanation and understanding of the nature and function of the procedural acts as essential constituent elements forming the structure of the proceedings before the administrative court is fundamental to the scientific explanation of the procedural issues. Today, it is difficult to imagine a full study of any institution of procedural law without reference to the debate on the general assumptions resulting from the nature, function and properties of procedural acts. Consequently, procedural acts in administrative court proceedings are to be counted as the most important phenomena of the process, and the very concept of a procedural step to basic research equipment of the proceedings before the administrative court, without which it is difficult to properly introduce and explain the institutions of this procedure.

Procedural acts, extracted from a wider range of procedural facts, build the structures in the proceedings before the administrative court. These are the elements of a process that dynamize the process. Procedural acts lead to the initiation, development and implementation of the main purpose of the procedure, which is the judgment of the court deciding a dispute over the legality of the action, inaction or chronic proceedings by a public authority.

In the proceedings before the administrative court the procedural acts of the parties should be analyzed in conjunction with the construction of the capacity to bring an action before the court. Differentiation of the capacity to bring an action before the court because of the type of protected interest is important from the point of view of reflection on the specific features of procedural acts of the parties that show some differences, depending on whether the party to the proceedings is an entity acting in the interests of the individual, public or social.

Keywords: procedural act, party, legal process, court, administration, facultative nature, removability

⁹³ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 126.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 21.