

PIOTR MICHAŁ MALINOWSKI

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

Odwołalność czynności cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

1. Zagadnienia wprowadzające

Wszczęcie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego ustawodawca oparł na zasadzie skargowości, albowiem wszcząć postępowanie może jedynie legitymowany do tego podmiot, na podstawie czynności procesowej wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Prawo skargi do sądu administracyjnego oparto zaś na zasadzie rozporządzalności. W procedurze sądowoadministracyjnej zasada ta doznaje jednak ograniczeń wynikających z warunków dopuszczalności cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego¹.

Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) „Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności”². Cofnięcie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego dotyczy głównej czynności procesowej postępowania sądowoadministracyjnego, która inicjuje proces sądowej kontroli zgodność z prawem działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej³.

¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 440.

² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

³ A. Nikiforów, *Cofnięcie skargi do sądu administracyjnego — aspekty teoretyczne i praktyczne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” (dalej: AUWr) nr 3066 [„Przegląd Prawa i Administracji” 78], Wrocław 2008, s. 103 n.

Skupiając swą uwagę na jednostce, która w procesie przed sądem administracyjnym występuje w celu ochrony interesu indywidualnego, wskazać należy, iż cofnięcie skargi jest czynnością dyspozytywną skarżącego, broniącego własnego interesu prawnego, która inkorporuje oświadczenie o rezygnacji z dochodzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym ochrony publicznych praw podmiotowych. Skarżący, mocą własnej czynności, zmierza do zakończenia postępowania orzeczeniem procesowym, rezygnując z zawartego w skardze żądania udzielenia ochrony prawnej i rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem.

Czynność procesowa cofnięcia skargi składa się z oświadczenia procesowego i z punktu widzenia skarżącego ma wyrzucić skutki wyłącznie o takim charakterze, albowiem skarżący dąży w ten sposób do zakończenia procesu bez rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej wyrokiem⁴. Podobnie jak wniesienie skargi, jej cofnięcie jest czynnością procesową inkorporującą oświadczenie woli skarżącego, jednak z zastrzeżeniem, że cofnięcie skargi zmierza do unicestwienia czynności wniesienia skargi i przywiązanych doń skutków prawnych, które do czasu rozstrzygnięcia sprawy pozostają niejako w zawieszeniu.

Cofnięcie skargi jest regulowanym prawem procesowym przejawem odwołałości czynności procesowych stron oraz dyspozycyjności jako zasady procesowej. Wskazać należy, iż problematyka odwołałości czynności procesowych jest wspólna wszystkim procedurom sądowym. Wynika ona z fakultatywnego charakteru czynności procesowych stron i jawi się jako upoważnienie do odwoływania dokonanych w postępowaniu czynności procesowych.

Instytucja odwołałości czynności procesowych jest znana w większości systemów prawnych. Jednakże w przeważającej większości ustawodawstwa nie uregulowano tego zagadnienia w sposób generalny. Zazwyczaj ustawodawca wprost reguluje odwołałość niektórych tylko czynności, z czego nie można wyprowadzać ogólnego wniosku, iż odwołałość jest zarezerwowana tylko dla tych czynności czy wręcz niedopuszczalna. Wręcz przeciwnie, mimo braku ogólnej regulacji odwołałość czynności procesowych jest — zarówno w doktrynie, jak i judykaturze — instytucją żywotną i powszechnie uznawaną⁵. Poszczególne roz-

⁴ E. Warzocha, *Cofnięcie powództwa i wniosku wszczynającego postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1977, s. 17.

⁵ J. Mokry, *Odwołałość czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 9. Problematyka odwołałości czynności procesowych stron była przedmiotem szczególnego zainteresowania austriackich procesualistów. Zob. F.F. Klein, *Die schuldhafte Parteihandlung*, Wien 1885; R. Pollak, *System des Österreichischen Zivilprozessrechts*, Wien 1930, s. 367 n.; G. Petschek, *Der Österreichische Zivilprozess*, Wien 1963, s. 222. W Niemczech odwołałością 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 Parteihandlungen im Zivilprozess*, Berlin-Zürich 1968. W literaturze polskiej problematyka odwołałości znalazła żywe zainteresowanie wśród procesualistów cywilnych w szczególności: E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 174 n.; *idem*, *Istota czynności procesowych*, „Polski Proces Cywilny” 1937, nr 24, s. 744 n.; B. Stelmachowski, *Zagadnienie błędu w oświadczeniach procesowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny

wiązania, odnoszące się do odwołałości czynności procesowych stron, są różnie regulowane z powodu uwarunkowania zagadnienia odwołałości przyjętą funkcją postępowania sądowego. Gdy funkcją postępowania sądowego jest ochrona interesów indywidualnych jednostki, decyzję o zastosowaniu oraz sposobie i granicach jej wykorzystania pozostawia się konsekwentnie samym stronom postępowania. Natomiast gdy prócz ochrony interesów indywidualnych ustawodawca na równi stara się chronić obiektywny porządek prawny, uznaje zazwyczaj inicjatywę strony w tym zakresie, poddając ją szczególnej kontroli sądowej.

W dogmatyce prawa procesowego istnieje zgodność, że odwołałością czynności procesowych cechują się przed wszystkim wadliwe procesowe oświadczenia woli, natomiast czynność odwołująca jest sposobem usuwania tych wadliwości⁶. Niemniej wskazać należy, iż zagadnienie odwołałości w postępowaniu sądowoadministracyjnym dotychczas nie zostało zbadane kompleksowo i może budzić uzasadnione wątpliwości, zwłaszcza gdy chodzi o problem kaskadowych czynności odwoławczych.

Zagadnienie odwołałości tym bardziej jest interesujące, jeśli dotyczy czynności cofnięcia skargi do sądu administracyjnego, albowiem zagadnienie odwołałości czynności procesowych stron, mających za przedmiot skargę do sądu administracyjnego, wyznacza granice rozporządzalności prawem skargi do sądu oraz prawną możliwość realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do sądu. Warto tu jedynie zasygnalizować, że sama regulacja dotycząca cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jednoznacznie wskazuje, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasada rozporządzalności nie działa w pełnym zakresie, gdyż sąd może uznać cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.

Niezależnie od trudności interpretacyjnych, jakie wiążą się z terminem „obejście prawa”, wskazać należy, że sąd, dokonując oceny dopuszczalności cofnięcia skargi przez skarżącego, powinien uwzględniać, iż jest to prawo, którego wykonywanie pozostaje w ścisłym związku z realizacją konstytucyjnego prawa jednostki do sądu. Jednostka, która występuje w procesie w celu ochrony interesu indywidualnego, wnosząc do sądu skargę z żądaniem ochrony własnego interesu prawnego, nie powinna być zmuszana do kontynuowania postępowania z powodu potrzeby ochrony obiektywnego porządku prawnego.

i Socjologiczny” 1936, z. 4, s. 367–370; W literaturze powojennej przede wszystkim W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 1951, z. 11, s. 716 n.; *idem*, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 września 1960 r.*, III CR 1380/58, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” (dalej: 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*, Wrocław 1969, s. 128, 143 n.; J. Mokry, *Odwołałość czynności procesowych...*, s. 24 n.

⁶ W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 715 n.; W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń...*, s. 51 n.; *idem*, *Sądowe postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 128, 143 n.; S. Włodyka, *Podmiotowe przekształcenie powództwa*, Warszawa 1968, s. 30 n.

W ustawie procesowej ochronę praworządności zastrzeżono dla ściśle określonych podmiotów, nałożenie zaś obowiązku kontynuowania postępowania sądowego wbrew wyraźnie wyrażonej woli jednostki, broniącej własnego interesu prawnego, może prowadzić do przerzucania skutków wadliwego działania organu administracji publicznej na jednostkę⁷. W konsekwencji względ na potrzeby ochrony prawa jednostki do sądu oraz model sądownictwa administracyjnego, ukierunkowany nie tylko na ochronę obiektywnego porządku prawnego, ale także publicznych praw podmiotowych, wymaga podjęcia szerszej analizy instytucji cofnięcia skargi do sądu administracyjnego, która obejmuje też problematykę odwołalności czynności cofnięcia skargi. Jednak już na wstępie pojawia się pytanie, czy będąca pleonazmem⁸ — pod względem logicznym — konstrukcja „odwołania cofnięcia”, powodująca kaskadowe czynności odwoławcze, jest dopuszczalna, a jeśli tak, to jakie są jej granice oraz znaczenie z punktu widzenia zasady rozporządzalności prawem skargi do sądu administracyjnego, a tym samym realizacji przez jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu.

Zajęcie stanowiska w kwestii dopuszczalności odwołania czynności cofnięcia skargi ma podstawowe znaczenie dla oznaczenia prawnych granic realizacji przez jednostkę prawa do sądu. Przy czym zważyć należy, iż przedmiotowe zagadnienie prawne ma charakter wieloaspektowy. Składa się z wielu problemów prawnych, których łączna kompozycja i szczegółowa analiza pozwoli poczynić ogólne spostrzeżenia. Dotyczą one przede wszystkim granic ochrony publicznych praw podmiotowych strony oraz praworządności w ramach instytucji cofnięcia skargi do WSA i jej znaczenia z punktu widzenia funkcji sądownictwa administracyjnego, a także realizacji przez jednostkę prawa do sądu.

2. Charakter odwołalności czynności procesowej cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Cofnięcie skargi do sądu administracyjnego można zaszeregować do pojemniejszej kategorii czynności procesowych stron w postępowaniu sądowo-administracyjnym⁹. Ogólną zaś cechą wszystkich czynności procesowych stron

⁷ B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 188.

⁸ Gr. *pleonasmos* oznacza „nadmiar”.

⁹ Postępowanie sądowo-administracyjne, obejmujące proces sądowej kontroli działalności administracji publicznej, rozumiane jako sekwencja następujących po sobie czynności procesowych podmiotów tego postępowania, powoduje, iż podstawowym pojęciem — narzędziem służącym do opisywania postępowania przed sądem administracyjnym — jest „czynność procesowa”. Problematyka czynności procesowych była i jest przedmiotem rozważań w dogmatyce prawa procesowego.

jest fakultatywność, która sprowadza się do nieistnienia prawnego obowiązku podejmowania czynności procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Skarżący, dokonując czynności cofnięcia skargi, czyni to w wyniku swojej subiektywnej oceny stanu sprawy i zaangażowania w proces sądowej kontroli działalności administracji publicznej w celu obrony publicznych praw podmiotowych. Ze względu na fakultatywność czynności procesowych stron skarżący, występując w postępowaniu sądowoadministracyjnym, z powodu ochrony interesu prawnego nie tylko nie ma obowiązku wniesienia skargi, ale także nie ma obowiązku jej cofnięcia¹⁰. W konsekwencji wniesienie skargi do sądu administracyjnego oraz czynność cofnięcia skargi są uprawnieniami procesowymi mającymi charakter praw podmiotowych i od woli samych zainteresowanych zależy korzystanie z tych praw¹¹. W opozycji do czynności procesowych stron pozostają oczywiście czynności procesowe sądu, które pozbawione są cechy fakultatywności. W porównaniu zatem ze stanowczymi i nieodwołalnymi czynnościami sądowymi, które są jednocześnie obowiązkami sądu, wynikającymi ze sprawowania funkcji wymiaru sprawiedliwości, czynności stron jawią się jako ich uprawnienia, które realizują — według własnej woli — sami zainteresowani¹². Czynności pro-

Zagadnienie to dobrze zbadali przede wszystkim procesualiści cywilni i karni, wnosząc niekwestionowany wkład w rozwój polskiej procesualistyki. Na temat czynności procesowych zob. w szczególności E. Waśkowski, *Istota czynności procesowych...*; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*; E. Warzocha, *op. cit.*; J. Mokry, *Odwołałość czynności procesowych...*; *idem*, *Wadliwe czynności procesowe*, AUWr 1973, nr 202; *idem*, *Wykładnia procesowych oświadczeń w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Studia Cywilistyczne” (dalej: SC) 1975; *idem*, *Czynności procesowe podmiotów dochodzących praw w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 1993; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 226 n.; T. Grzegorzczak, *Czynności procesowe w postępowaniu karnym*, Warszawa 1998; I. Nowikowski, *Odwołałość 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. 2, 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” 1960, nr 4. Wśród przedstawicieli procesualistyki panuje na ogół zgodność, że czynności procesowe — wyodrębnione z dużej grupy faktów procesowych — są elementem budującym strukturę procesu. 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 złożonego. Zob. też H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 166 n.; W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego*, Warszawa 1965, s. 32, 40 n.

¹⁰ W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 716 n.; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 209.

¹¹ M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe cywilne. Funkcja i struktura procesu*, Warszawa 1947, s. 171 n.; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 73; W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 88 n.; H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 118 n.; S. Dalka, *Sądowe postępowanie cywilne. Założenia ogólne i proces cywilny*, Gdańsk 1984, s. 194 n.; J. Jodłowski, [w:] J. Jodłowski *et al.*, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 182 n., 285 n.; Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 32; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, 1978..., s. 209.

¹² J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 72.

cesowe sądu — w przeciwieństwie do czynności procesowych stron — nie mogą być odwoływane zarówno gdy wyjdzie na jaw błąd popełniony przy ich dokonaniu, jak i z powodu następczego braku celowości dokonania danej czynności. Sąd nie dysponuje mechanizmami właściwymi tylko stronie, a umożliwiającymi unicestwienie istniejących oraz skutecznie dokonanych czynności. Dotyczy to zarówno czynności wadliwych, jak i prawidłowych. Ewentualnie czynności wadliwe mogą zostać uchylone w wyniku wniesienia przez legitymowany podmiot środka zaskarżenia, a tym samym uruchomienia instancyjnego trybu weryfikacji orzeczeń sądowych, stąd czynności procesowe sądu cechują się zaskarżalnością, a nie odwoalnością¹³. Należy to traktować jako zasadę, która w kontekście ustawy procesowej doznaje też wyjątków.

Zaliczenie czynności cofnięcia skargi do szerszej kategorii czynności procesowych stron, a w konsekwencji przyjęcie jej fakultatywnego charakteru ma istotne znaczenie. W dogmatyce prawa procesowego zgodnie przyjmuje się, iż odwoalność czynności procesowych stron jest konsekwencją fakultatywnego charakteru tych czynności. Odwoalność sprowadza się do prawnej możliwości anulowania skutków dokonanej już czynności procesowej¹⁴. W związku z tym odwoalność czynności cofnięcia skargi zmierzać ma do anulowania czynności cofnięcia przez skarżącego skargi do sądu administracyjnego. Tym samym skarżący zmierza do przeciwdziałania negatywnym skutkom, wynikającym z postanowienia o umorzeniu postępowania sądownoadministracyjnego, które jest orzeczeniem procesowym i nie rozstrzyga w przedmiocie sporu o zgodność z prawem działania, bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ wykonujący administrację publiczną. Odwołanie czynności cofnięcia skargi zawiera *implicite* żądanie dalszego procedowania w sprawie i udzielania ochrony sądowej. W procesualistyce, przy rozważaniach na temat odwoalności czynności procesowych stron, wskazuje się, iż odwołanie czynności procesowej może nastąpić jedynie, gdy zachodzą usprawiedliwione okoliczności faktyczne, które łączy się zazwyczaj z wadami procesowych oświadczeń woli albo przyczynami następczymi, które nie dotyczą nieprawidłowości w zakresie przejawiania woli¹⁵.

¹³ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 229; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 75.

¹⁴ W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 716 n.; zob. też M. Waligórski, *op. cit.*, s. 171 n.; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 73; W. Broniewicz, *op. cit.*, s. 69 n.; H. Dolecki, *op. cit.*, s. 118 n.; S. Dalka, *op. cit.*, s. 194 n.; J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 182 n., s. 285 n.; Z. Resich, *op. cit.*, s. 32; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, 1978..., s. 209.

¹⁵ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 76. J. Mokry za czynności procesowe uznaje regulowane przez prawo procesowe zachowania podmiotów procesowych. Przy czym autor akcentuje, 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 autor odróżnia działania, które pozostają w związku z procesem, oraz zdarzenia procesowe będące faktami procesowymi niezależnymi od woli podmiotów procesu. J. Mokry — podobnie jak W. Siedlecki

W konsekwencji odwołalność, która stwarza prawną możliwość cofnięcia własnej czynności, nie ma charakteru absolutnego — nieograniczonego w czasie i przestrzeni. Niewątpliwie realizacja tego prawa nie może być dowolna, a korzystanie z tego środka prawnego może nastąpić jedynie pod pewnymi warunkami w drodze następcej czynności, stanowiącej nową czynność procesową, która unicestwia skutki poprzedniej¹⁶. Natomiast ograniczenie w czasie wynika przede wszystkim z wystąpienia zamierzonego przez czynność procesową skutku prawnego¹⁷. W związku z tym istnieje potrzeba wyznaczenia przejrzystych granic dopuszczalności odwołania czynności procesowej cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

3. Przyczyny odwołania czynności cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Rzetelna procedura sądowej kontroli działalności administracji publicznej wymaga uporządkowania wszystkich czynności procesowych zachodzących w postępowaniu. Dlatego ustawodawca organizuje czynności wszystkich podmiotów tego postępowania, statuuje zorganizowany pod względem formalnym i treściowym system, wyłączający dowolność procedowania. Niewątpliwie wszystkie czynności procesowe stron, mimo cechy odwołalności, powinny być trwałe w tym sensie, że nie można ich arbitralnie odwoływać i pozbawiać skuteczności procesowej przez następne działania. Postępowanie sądowe nie może być poligonem doświadczalnym walki stron, niesubordynacji, wątpliwości i arbitralności. Te negatywne zjawiska wprowadziłyby do postępowania niepożądaną niepewność i narażały na szwank dobro wymiaru sprawiedliwości. W konsekwencji — opierając się na ogólnych założeniach przyjętych w teorii odwołalności —

— zalicza czynności procesowe do ogólnej kategorii czynności prawnych, uznając, że czynności procesowe należą do czynności prawnych *sensu largo*. W kontekście odwołalności 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 prawnych. Czynność procesowa jest więc świadomym zachowaniem podmiotu postępowania, które jest podejmowane z zamiarem wywołania określonego prawem procesowym skutku procesowego. J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 42 n.; W. Siedlecki, *Czynności procesowe...*, s. 701, 705; zob. też H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 166 n.; K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze*, Warszawa 2004, s. 133; J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 282; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 227; por. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1963, s. 90 n.

¹⁶ J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 76.

¹⁷ J. Jodłowski *et al.*, *op. cit.*, s. 285.

można stwierdzić, iż odwołanie czynności cofnięcia skargi może być niewątpliwie dokonane w przypadku zniknięcia celu, z powodu którego skarżący cofnął skargę, rezygnując z udzielenia mu ochrony sądowej lub w zamiarze usunięcia wady woli inkorporowanej w czynności cofnięcia skargi, a więc usunięcia niezgodności między obiektywną rzeczywistością a jej odbiciem w świadomości skarżącego¹⁸. Motywy, którymi kieruje się skarżący, odwołując czynność procesową cofnięcia skargi, powinny być uzasadnione i poddane kontroli sądu ze względu na ogólną cechę niesamodzielności czynności procesowych stron oraz kontrolę sądową wykonywaną z urzędu nad wszystkimi czynnościami procesowymi stron¹⁹.

Przyjmując konsekwentnie, iż racjonalne przyczyny powinny tworzyć podstawę odwołalności czynności procesowych stron, wskazać należy, że odwołanie czynności cofnięcia skargi niewątpliwie może być uzasadnione dwojakiego rodzaju przyczynami: a) procesową wadą oświadczeń woli, czyniąc czynność cofnięcia skargi nieprawidłową z punktu widzenia prawa procesowego. Jest to przyczyna uprzednio tkwiąca w odwoływanej czynności, mająca wewnętrzny charakter, będąca konsekwencją wadliwie powziętej i przejawionej woli, która zwykle jest dla sądu niedostrzegalna; b) innymi przyczynami niż wady procesowe oświadczeń woli, będącymi okolicznościami następczymi, a leżącymi niejako na zewnątrz odwoływanej czynności. Dotyczy to możliwości odwołania czynności pod każdym względem prawidłowej, która z punktu widzenia prawa procesowego jest czynnością mogącą wywołać przywiązany do niej skutek procesowy, a jednocześnie niezawierającą wady procesowego oświadczenia woli²⁰. Wobec tego na płaszczyźnie ogólnej teorii odwołalności należy odróżnić odwołanie czynności cofnięcia skargi, jako procesowy środek usuwania wad procesowych oświadczeń woli, od odwołalności cofnięcia skargi jako procesowego środka ubezszkodzenia niewadliwej — pod względem wolicjonalnym — czynności cofnięcia skargi. Odwołanie cofnięcia skargi, jeśli dotyczy w pełni prawidłowej czynności procesowej skarżącego, zmierza do zniweczenia skutków uprzedniej czynności, mogąc tym samym doprowadzić do dalszego procedowania w sprawie i rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej. To samo dotyczy odwołania cofnięcia skargi z przyczyn wad procesowych oświadczeń woli, w szczególności z powodu błędu stanowiącego niezgodność między obiektywną rzeczywistością a jej odbiciem w świadomości skarżącego. Przykładowo można wskazać na sytuację, w której skarżący, prowadząc równoległe dwa procesy, cofnął skargę na decyzję administracyjną „X”, mimo iż w rzeczywistości chciał cofnąć skargę na decyzję „Y”.

¹⁸ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 24.

¹⁹ *Ibidem*, s. 22.

²⁰ *Ibidem*, s. 141; zob. też J. Lapierre, *Kontrola sądowa czynności dyspozycyjnych stron i uczestników w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa-Wrocław 1967, s. 178; także M. Waligórski, *op. cit.*, s. 593; W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń...*, s. 51; W. Siedlecki, *Uchybienia procesowe w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 41 n.

Zgodnie z ogólnymi założeniami przyjętymi w teorii odwołalności czynności procesowych odwołanie cofnięcia skargi — z powołaniem się na wadę procesowego oświadczenia woli — dotyczyć będzie zazwyczaj błędu rozumianego jako niezgodność między obiektywną rzeczywistością a jej odbiciem w świadomości skarżącego. Przy czym nie można wykluczyć podstępów oraz groźby bezprawnej jako przyczyny wadliwości woli skarżącego cofającego skargę do sądu administracyjnego. Niewątpliwie groźba bezprawna lub podstęp przeciwnika procesowego lub osoby trzeciej może skłonić skarżącego do cofnięcia skargi, której normalnie by nie odwołał i nadal żądał rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem. Zatem błąd, groźba bezprawna oraz podstęp bez wątpienia mogą stanowić na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego przyczyny odwołania czynności cofnięcia skargi²¹. Jeśli zaś chodzi o dokonywanie czynności w warunkach przemijających zaburzeń czynności psychicznych, wywołanych użyciem alkoholu lub środków odurzających, działań gwałtownych, podjętych bez należytego rozeznania lub pod wpływem silnego wzburzenia emocjonalnego, które nie uzasadniają ubezwłasnowolnienia strony, to oczywiście takie czynności strony także nie powinny być podstawą działania sądu. W konsekwencji cofnięcie skargi w warunkach przemijających zaburzeń czynności psychicznych — mimo pewnych kontrowersji — może w konkretnych okolicznościach sprawy uzasadniać odwołanie czynności cofnięcia skargi do sądu administracyjnego²².

Odwołalność czynności cofnięcia skargi do sądu administracyjnego, wpływająca z fakultatywnego charakteru czynności cofnięcia skargi, wymaga jednak szerszej analizy. Konstrukcję odwołalności czynności cofnięcia skargi należy zbadać ponadto z uwzględnieniem tych przepisów ustawy procesowej, które wprost dopuszczają dokonanie odwoływanej czynności oraz rozwiązań dotyczących przede wszystkim zasad ogólnych oraz funkcji sądownictwa administracyjnego. Istotne znaczenie ma konkretne źródło uprawnienia strony do odwoływania czynności cofnięcia skargi, które zasadniczo stanowi regulacja art. 60 p.p.s.a., a więc przepis statuujący *expressis verbis* uprawnienie skarżącego do cofnięcia skargi. Badanie odwołania czynności cofnięcia skargi na płaszczyźnie uprawnienia skarżącego do cofnięcia skargi jest skutkiem przyjęcia w procesualistyce ogólnego założenia, zgodnie z którym z uprawnienia do dokonania określonej czynności pro-

²¹ M. Piekarski, M. Piekarski, *Pozbawienie strony możliwości obrony swych praw w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1964, s. 146; M. Sawczuk, *Zdolność procesowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1963, s. 66–69; S. Włodyka, *Strona w procesie cywilnym*, Katowice 1965–1966, s. 40; K. Lipiński, *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, Warszawa 1961, s. 72 n.; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1960 r., I CO 25/60, OSN 1961, poz. 32.

²² J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 145 n.; por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, cz. I, Wrocław 1971, s. 319; M. Waligórski, *op. cit.*, s. 593; W. Berutowicz, *Znaczenie prawne sądowego dochodzenia roszczeń...*, s. 49; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 1969 r., 3 CO 27/57, OSPiKA 1961, poz. 75 wraz z glosą W. Siedleckiego, OSPiKA 1961, z. 3, s. 154.

cesowej należy wywodzić prawo do jej odwołania. W rezultacie nie bez znaczenia jest charakter tego uprawnienia. Zgodnie z tą zasadą wniesienie skargi do sądu administracyjnego generuje prawo do jej cofnięcia. Wprawdzie uprawnienie do cofnięcia skargi wynika wprost z regulacji zawartej w art. 60 p.p.s.a., niemniej należy pamiętać, iż jest to rozwiązanie szczególne wobec ogólnej kategorii odwołalności czynności procesowych stron. Podobnie jest z czynnością cofnięcia skargi, albowiem z uprawnienia do cofnięcia skargi należy wywodzić uprawnienie skarżącego do odwołania tej czynności. W ten sposób uszczegółowienia uprawnienia do odwołania danej czynności należy poszukiwać w normie prawnej będącej podstawą do działania strony²³. Jak już wskazano, uzasadnieniem odwołania cofnięcia skargi może być konieczność usunięcia procesowej wady oświadczenia woli — jako konsekwencji wadliwie powziętej i przejawionej woli w zakresie cofnięcia skargi. Ponadto w procesualistyce skrytykował się pogląd, iż odwołanie cofnięcia skargi mogą uzasadniać inne przyczyny niż wady procesowych oświadczeń woli, będące okolicznościami następczymi, a leżące niejako na zewnątrz odwoływanej czynności. Pojawia się jednak pytanie, czy każda przyczyna następcza uzasadnia odwołanie cofnięcia skargi, a jeśli wzgląd na wymagania w zakresie stabilności procesu nie pozwala na odpowiedź twierdzącą, to jaki charakter winny mieć te okoliczności?

Odpowiedź na to pytanie ma podstawowe znaczenie dla postępowania sądowniczo-administracyjnego, gdyż przyjęcie określonych założeń odnośnie do charakteru przyczyn uzasadniających odwołalność czynności cofnięcia skargi ma istotne znaczenie dla poszerzenia lub ograniczenia zasady dyspozycyjności w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym. Zasada dyspozycyjności zapewnia stronom możliwość rozporządzania procesowymi środkami ochrony prawnej w granicach zakreślonych ustawą procesową²⁴. Wskazana zasada procesowa jest niewątpliwie głównym źródłem uzasadnienia obowiązywania ogólnej zasady w zakresie odwołalności czynności procesowych stron. Oparcie postępowania sądowniczo-administracyjnego na zasadzie skargowości oraz przyjęcie, jako zasady, rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego prowadzi do pozostawienia stronie oceny wystąpienia na drogę sądową i dokonywania czynności procesowych. W konsekwencji strona powinna móc zrezygnować z ochrony sądowej i cofnąć skargę, ale także móc odwołać czynność cofnięcia skargi i doprowadzić mocą własnych działań do rozpoznania sporu o zgodność z prawem. Szerokie dopuszczenie odwołania czynności cofnięcia skargi ma niebagatelne znaczenie dla poszerzenia granic rozporządzalności prawem skargi do sądu administracyjnego oraz realizacji przez jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu, odwołanie cofnięcia skargi zawiera

²³ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 112 n.

²⁴ *Ibidem*, s. 115; W. Siedlecki, *Zasady naczelnego postępowania cywilnego w świetle przepisów nowego k.p.c.*, SC 7, 1966, s. 4 n.; W. Berutowicz, *Sądowe postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 191 n.

bowiem *implicite* żądanie udzielenia ochrony sądowej publicznym prawom podmiotowym jednostki.

W przedwojennym orzecznictwie Sądu Najwyższego — w kontekście procesu cywilnego — wyrażono restrykcyjny pogląd, że raz dokonanego cofnięcia pozwu nie można już odwołać²⁵. Stanowisko to nie było aprobowane, ponieważ teoretycy prawa procesowego słusznie upatrywali w odwołalności środek, za pomocą którego strona mogła realizować prawo do eliminacji wadliwych czynności procesowych, tj. niezgodnych z rzeczywistą wolą strony²⁶. Ostatecznie Sąd Najwyższy potwierdził zasadę odwołalności aktów dyspozycyjnych stron z powodu wad woli. Jako moment końcowy odwołalności procesowego oświadczenia woli wyznaczono uprawomocnienie się orzeczenia, które na jego podstawie zapadło. Wskazano jednocześnie, iż odwołalność czynności procesowych stron (uczestników postępowania) nie jest dowolna i wymaga wykazania przyczyn odwołania procesowego oświadczenia woli. Obecnie zgodnie przyjmuje się, że wady woli: błąd, podstęp, przymus psychiczny, mogą uzasadniać odwołanie wadliwych procesowych oświadczeń woli²⁷. W orzecznictwie sądów powszechnych dopuszcza się odwołanie cofnięcia pozwu, o ile oświadczenie procesowe powoda zostanie złożone do czasu uprawomocnienia się postanowienia sądu o umorzeniu postępowania oraz pod warunkiem wskazania następcej przyczyny odwołania czynności procesowej²⁸. Niewątpliwie przyczyna następca musi być uzasadniona.

Źródła odpowiedzi na pytanie dotyczące charakteru okoliczności następczych, uzasadniających odwołanie czynności cofnięcia skargi — jak już zasygnalizowano — należy poszukiwać w przepisach ustawy, które wprost dopuszczają dokonanie odwoływanej czynności procesowej. W rezultacie rozwiązanie dotyczące zakresu uprawnienia strony do odwoływania czynności cofnięcia skargi znajdujemy w regulacji art. 60 p.p.s.a. Wskazać należy, iż ustawodawca w art. 60 p.p.s.a. dopuścił szerokie przyczyny następcze, które mogą uzasadniać cofnięcie skargi, wiążąc — co do zasady — sąd administracyjnym procesowym oświadczeniem skarżącego. Granicę rozporządzalności prawem skargi do sądu administracyjnego ograniczono wprost przyczynami powodującymi niedopuszczalność cofnięcia skargi, a więc gdy cofnięcie skargi zmierza do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nie-

²⁵ Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1937 r., C II 1447/36, „Nowa Palestra” 1938, nr 2, s. 86.

²⁶ P. Talenga, [w:] J. Bodio *et al.*, *Komentarz do art. 203 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX 2011/el.

²⁷ T. Żyznowski, [w:] H. Dolecki *et al.*, *Komentarz do art. 203 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX 2011/el.; zob. też glosę B. Dobrzańskiego do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1963 r., III PR 362/62, OSPiKA 1964, z. 11, poz. 219.

²⁸ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 29 września 1992 r., I ACz 335/92, OSA 1993, z. 1, poz. 6; por. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1999 r., I PKN 40/99, OSNP 2000, nr 10, poz. 390; Z. Resich, *Glosa do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 1957 r., IV CR 1036/55*, OSPiKA 1958, z. 1, poz. 30.

ważności. Trafnie zatem przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2010 r., zgodnie z którym

Jeśli po cofnięciu skargi, ale przed wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania przez sąd, skarżący zmieni zdanie i cofnie swoje wcześniejsze oświadczenie, to należy uznać taką czynność za prawnie dopuszczalną. Momentem granicznym jest w tym wypadku wydanie orzeczenia przez sąd co do skargi²⁹.

W uzasadnieniu prawnym do przywołanego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny słusznie zaważył, iż:

przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawierają w art. 60 wprowadzenie regulację na podstawie, której dopuszczalne jest jedynie cofnięcie skargi, ale brak przepisu dotyczącego cofnięcia takiego oświadczenia nie może być rozumiany jako jego niedopuszczalność. Zarówno cofnięcie skargi, jak i cofnięcie oświadczenia o cofnięciu skargi są czynnościami procesowymi. Podmiotem decydującym o podjęciu takich czynności jest skarżący, który do momentu rozpoznania skargi przez Sąd pierwszej instancji może rozporządzać wniesioną przez siebie skargą. Z tego powodu, jeśli po cofnięciu skargi, ale przed wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania przez Sąd, skarżący zmieni zdanie i cofnie swoje wcześniejsze oświadczenie, to należy uznać taką czynność za prawnie dopuszczalną. Momentem granicznym jest w tym wypadku wydanie orzeczenia przez Sąd co do skargi. Z tego też powodu w takim przypadku mamy cały czas do czynienia z tą samą skargą, a nie z nową, dla której wniesienia ustawa — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje określony tryb. Wskazać w tym miejscu dodatkowo wypada, że cofnięcie środka procesowego inicjującego postępowanie przed sądem, jak również dopuszczalność cofnięcia takiego oświadczenia jest znana także innym procedurom sądowym i to bardziej sformalizowanym niż procedura sądownoadministracyjna, choć procedury te poddają tę instytucję określonym rygorom³⁰.

Naczelny Sąd Administracyjny przyjął zatem szerokie rozumienie przyczyn następnych, uzasadniających odwołalność czynności procesowej cofnięcia skargi, uznając za prawnie dopuszczalną subiektywną zmianę zdania przez skarżącego jako przyczynę odwołania swojego wcześniejszego oświadczenia. Naczelny Sąd Administracyjny w odważnym stanowisku uwzględnił — jak sądzę — nie tylko regulację art. 60 p.p.s.a. jako źródła uprawnienia skarżącego do odwołania czynności cofnięcia skargi, ale także znaczenie subiektywnej koncepcji, która pozwala na przyjęcie szerokiego spektrum przyczyn następnych uzasadniających odwołanie cofnięcia skargi — do zapewnienia realizacji przez jednostkę konstytucyjnego prawa do sądu. W konsekwencji prawna możliwość odwołania czynności cofnięcia skargi — do czasu wydania orzeczenia przez sąd administracyjny rozstrzygającego w przedmiocie cofnięcia skargi — uzależniona jest od oceny skarżącego, dotyczącej potrzeby udzielania mu ochrony sądowej.

²⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 r., I OSK 50/10, Legalis.

³⁰ *Ibidem*; zob. też orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1984 r., II CZ 103/84, Legalis; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2007 r., IV CK 110/07, Legalis.

4. Granice czasowe odwołania czynności cofnięcia skargi do sądu administracyjnego

Z tego wyłania się ogólna konstrukcja odwołania czynności cofnięcia skargi jako czynności procesowej skarżącego, który jest bezpośrednio zainteresowany wynikiem postępowania realizującego procesowe uprawnienie, do całkowitego lub częściowego i definitywnego pozbawienia czynności cofnięcia skargi jej skuteczności prawnej przez następce, jednostronne, ustne lub pisemne oświadczenie³¹. Celem działania skarżącego jest wyłączenie czynności cofnięcia skargi z łańcucha faktów procesowych składających się na akt prawny złożony i pozbawienie jej doniosłości procesowej. Odwołanie, jak każda czynność procesowa, musi być świadomą i celową czynnością skarżącego, inkorporującą oświadczenie woli zawierające żądanie anulowania cofnięcia skargi i pozbawienia tego oświadczenia przywiązanych doń skutków procesowych. Zasadniczo czynność procesowa cofnięcia skargi prowadzi do umorzenia postępowania sądowo-administracyjnego postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Skoro więc cofnięcie skargi jest czynnością odwołującą wniesioną skargę, to odwołanie cofnięcia skargi stanowi *actus contrarius* tej czynności. Zmierza ona do likwidacji skutku mającego znaczenie całościowe dla procesu jako aktu złożonego, który pozostaje w zawieszeniu do czasu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania. W tym miejscu pojawia się istotne zagadnienie. Otóż pozostawianie skutku cofnięcia skargi do sądu administracyjnego w stanie zawieszenia do czasu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania stanowi uzasadnienie nie tylko odwołalności czynności cofnięcia skargi, ale też wyznacza ściśle ramy czasowe odwołalności tej czynności³². Intencją strony składającej oświadczenie procesowe o odwołaniu czynności cofnięcia skargi jest — ze względu na niesamodzielność tych czynności — uzyskanie zaniechania działania sądu, który — jeśli uzna odwołanie cofnięcia za uzasadnione — nie oprze swojej czynności na czynności strony³³. Dalsze rozważania dotyczące odwołalności cofnięcia skargi wymagają zbadania specyfiki odwołania czynności cofnięcia skargi przed wydaniem orzeczenia przez sąd administracyjny oraz rozważenia dopuszczalności odwołania cofnięcia skargi po wydaniu orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny. Orzeczenia wydawane w postępowaniu sądowo-administracyjnym — na skutek czynności cofnięcia przez skarżącego skargi do sądu administracyjnego — mogą być dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, sąd może wydać posta-

³¹ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 21.

³² W. Siedlecki, *Nieważność procesu cywilnego...*, s. 43–44.

³³ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 21–22; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, 1978..., s. 145; M. Waligórski, *Zarys polskiego procesu cywilnego*, Kraków 1952, s. 143; zob. też E. Waśkowski, *Podręcznik procesu cywilnego...*, s. 82, 181 n.; *idem*, *Istota czynności procesowych...*, s. 742 n.

nowienie o umorzeniu postępowania, jeśli cofnięcie skargi jest dopuszczalne, a więc nie zmierza do obejścia prawa lub nie spowoduje utrzymania w mocy aktu lub czynności dotkniętej wadą nieważności. Postanowienie o umorzeniu postępowania może zapaść na posiedzeniu niejawnym. Po drugie, sąd na rozprawie może wydać postanowienie o uznaniu cofnięcia skargi za niedopuszczalne, jeśli w sposób niebudzący wątpliwości ustali, iż cofnięcie skargi zmierza do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętej wadą nieważności. Jest to postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie wpisywane do protokołu bez spisywania odrębnej sentencji.

W akcie prawnym złożonym, jakim niewątpliwie jest postępowanie sądowo-administracyjne, dla każdej czynności procesowej — w tym czynności odwołującej uprzednią czynność procesową — przewidziane jest określone miejsce w tym postępowaniu, wyznaczone ramami czasowymi jej dokonania. W związku z tym odwołanie czynności procesowej może być dokonane w określonym czasie, po którego upływie ustaje możliwość jej skutecznego dokonania. Związane jest to z cechą prekluzyjności czynności procesowych stron, opartej na przepisach ustawy procesowej, przy czym różnie jest normowana dla poszczególnych rodzajów czynności procesowych stron. Pewnych czynności strona winna dokonać w ściśle określonych terminach ustawowych lub sądowych. Innych zaś, dla których nie ma wyznaczonych tak ścisłych terminów, strona może dokonać tylko w pewnym stadium postępowania³⁴. Z punktu widzenia granic czasowych skuteczność odwołania każdej czynności procesowej jest uzależniona od tego, czy uprawnienie do odwołania czynności procesowej już i jeszcze stronie przysługuje, stąd nie tylko moment początkowy, ale przede wszystkim moment końcowy ma niezwykle istotne znaczenie. Jeśli chodzi o moment początkowy odwołania czynności cofnięcia skargi, to skuteczność tej czynności zależy od niewadliwego pod względem formy i treści dokonania czynności cofnięcia skargi w skutecznie zainicjowanym postępowaniu sądowo-administracyjnym. Nie można zatem cofnąć skargi, jeżeli skarga nie zastała wniesiona, tak jak nie można odwołać cofnięcia skargi, jeśli skarżący nie dokonał tej czynności procesowej. Nie ma wówczas przedmiotu cofnięcia³⁵. Zdecydowanie więcej trudności nastręcza wyznaczenie momentu końcowego odwołalności, w tym także momentu końcowego uprawnienia skarżącego do odwołania czynności cofnięcia skargi.

Na gruncie postępowania administracyjnego granice czasowe cofnięcia oświadczenia procesowego zbadał Z.R. Kmieciak. Na kanwie analizy problematyki niedopuszczalności odwołania oświadczenia procesowego w postępowaniu administracyjnym autor wskazał, iż odwołanie oświadczenia procesowego może być:

³⁴ W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 206; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 247; H. Knysiak-Molczyk, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 173.

³⁵ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 175.

zbędne, niemożliwe albo niedopuszczalne. W pierwszym przypadku skutek, którego udaremnienie jest celem cofnięcia oświadczenia, i tak by nie nastąpił; w drugim przypadku skutek już nastąpił i ma on charakter nieodwracalny; w trzecim przypadku udaremnienie skutku oświadczenia procesowego wykluczają przepisy prawa albo jest uznawane z innych powodów za zabronione. Odwołanie oświadczenia jest zbędne, gdy nie wywołuje ono skutków prawnych, a więc gdy jest ono nieważne. Zbędne jest więc np. cofnięcie oświadczenia, które zostało złożone przed lub po upływie czasu przewidzianego dla jego złożenia. Odwołanie oświadczenia jest niemożliwe (niewykonalne), gdy w wyniku jego złożenia powstał stan nieodwracalny (gdy wywołało ono nieodwracalne skutki prawne). Reakcją organu na oświadczenie woli strony jest podjęcie rozstrzygnięcia procesowego. Ponieważ takie czynności organu są z reguły nieodwoływalne, nieodwracalność stanu spowodowanego oświadczeniem strony zachodzić będzie w zasadzie wtedy, gdy organ podejmie i wyda (tj. uzewnętrzní) rozstrzygnięcie w przedmiocie danego oświadczenia. W przypadku, gdy w wyniku oświadczenia strony organ podejmuje ciąg czynności procesowych, nieodwracalność stanu spowodowanego oświadczeniem strony zachodzić będzie wtedy, gdy organ wyda finalne rozstrzygnięcie³⁶.

W dalszej części autor wyjaśnia, iż odwołanie procesowego oświadczenia na gruncie postępowania administracyjnego jest możliwe jedynie dopóty, dopóki organ nie uzewnętrzní (przez sporządzenie na piśmie i podpisanie albo ustne ogłoszenie) rozstrzygnięcia wydanego na skutek rozpatrzenia oświadczenia procesowego strony. Zgodnie z art. 110 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Jeśli zaś na skutek złożenia procesowego oświadczenia przez stronę organ wdraża ciąg czynności procesowych, odwołanie uprzedniego oświadczenia procesowego jest możliwe dopóty, dopóki organ nie wyda finalnego rozstrzygnięcia zamykającego akt czynności, podjętego w przedmiocie danego oświadczenia procesowego strony. Odwołanie oświadczenia procesowego przed wydaniem finalnego rozstrzygnięcia powoduje przerwanie ciągu czynności podmiotów danego postępowania zapoczątkowanego złożeniem oświadczenia procesowego przez stronę. W konsekwencji Z.R. Kmiecik wskazuje, iż dokonane przez organ czynności procesowe tracą znaczenie prawne lub je zachowają zależnie od tego, czy mają one samoistne znaczenie dla postępowania administracyjnego, czy też jedynie znaczenie jednostkowe podjęte na potrzeby rozstrzygnięcia doraźnej czynności procesowej strony³⁷.

W aspekcie procesu cywilnego problematykę granic czasowych zamykających prawną możliwość odwołania przez stronę uprzednich czynności procesowych zbadał J. Mokry. Autor słusznie wskazał, iż:

skuteczne odwołanie musi być złożone dopóty, dopóki nie nastąpił jeszcze zasadniczy skutek odwoływanej czynności, a ten powstaje w zasadzie w chwili uprawomocnienia się orzeczenia wydanego na jej podstawie i „konsumującego” ją. Nie można więc, np. cofnąć pozwu, jeżeli powództwo w nim zawarte zostało prawomocnie uwzględnione lub oddalone; odwołać cofnięcia, jeżeli postępowanie zostało — w następstwie cofnięcia — prawomocnie umorzone; cofnąć środka zaskrzenia po wydaniu przez sąd II instancji orzeczenia kończącego postępowanie; cofnąć — z natury rzeczy

³⁶ Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 57.

³⁷ *Ibidem*, s. 58.

— wniosku dowodowego, jeżeli zawnioskowany w nim dowód został już przeprowadzony. Ostatniego twierdzenia nie podważa fakt, że w tym przypadku możliwe jest — od chwili prawomocnego zakończenia sprawy — obalenie tego dowodu drogą pośrednią, mianowicie przez zawnioskowanie i przeprowadzenie nowego dowodu, który może wykazać nieprawdziwość pierwszego³⁸.

Podobnie jest w postępowaniu sądowoadministracyjnym, albowiem skuteczne odwołanie musi być złożone dopóty, dopóki nie nastąpił jeszcze zasadniczy skutek odwoływanej czynności, a więc wydanie orzeczenia sądowego konsumującego czynność strony. W rezultacie nie można odwołać cofnięcia skargi, jeżeli sąd wydał postanowienie o umorzeniu postępowania. Z natury rzeczy nie można też odwołać cofnięcia skargi, jeżeli sąd uznał już cofnięcie skargi za niedopuszczalne, ponieważ czynność sądu konsumuje w tym przypadku czynność procesową strony. Pojawia się jednak zasadnicze pytanie: czy moment końcowy wyznacza wydanie orzeczenia sądowego na skutek dokonanego przez skarżącego cofnięcia skargi, czy dopiero moment uprawomocnienia się tego orzeczenia?

W postępowaniu sądowoadministracyjnym — odmiennie niż w postępowaniu cywilnym — cofnięcie skargi, o którym mowa w art. 60 p.p.s.a. — ze skutkiem określonym w art. 161 § 1 pkt 1 tejże ustawy możliwe jest do czasu wydania przez ten sąd orzeczenia, od którego przysługuje skarga kasacyjna. Przepis art. 189 p.p.s.a. wyłącza możliwość cofnięcia skargi przez skarżącego w postępowaniu kasacyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym³⁹. Jest to skutek przyjęcia w postępowaniu sądowoadministracyjnym odmiennych rozwiązań dotyczących związania sądu wydanym orzeczeniem. Zgodnie z art. 332 k.p.c.: § 1. „Sąd jest związany wydanym wyrokiem od chwili jego ogłoszenia”. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w art. 144 p.p.s.a. Jednakże w postępowaniu cywilnym art. 332 k.p.c. zawiera też § 2, zgodnie z którym:

Jednakże w razie cofnięcia pozwu przed uprawomocnieniem się wyroku i przed jego zaskarżeniem z jednoczesnym zrzeczeniem się dochodzonego roszczenia, a za zgodą pozwanego również bez takiego zrzeczenia się, sąd pierwszej instancji uchyli swój wyrok i postępowanie w sprawie umorzy, jeżeli uzna cofnięcie takie za dopuszczalne. Postanowienie sądu w tym przedmiocie może być wydane na posiedzeniu niejawnym.

Ponadto w postępowaniu cywilnym przyjęto odmienne rozwiązania dotyczące umorzenia postępowania przez sąd drugiej instancji, albowiem zgodnie z art. 386 § 3 k.p.c.: „Jeżeli pozew ulega odrzuceniu albo zachodzi podstawa do umorzenia postępowania, sąd drugiej instancji uchyła wyrok oraz odrzuca pozew lub umarza postępowanie”. Według zaś analogicznego art. 189 p.p.s.a.: „Jeżeli skarga ulegała odrzuceniu albo istniały podstawy do umorzenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem uchyła wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca skargę lub

³⁸ J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych...*, s. 176.

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2005 r., GSK 551/04, LEX nr 187112.

umarza postępowanie”. W konsekwencji skarżący może cofnąć skargę przed sądem pierwszej instancji jedynie do czasu wydania wyroku przez wojewódzki sąd administracyjny, podczas gdy w postępowaniu cywilnym powód może cofnąć powództwo do czasu uprawomocnienia się wyroku.

W procesualistyce cywilnej przyjmuje się, iż powód może odwołać cofnięcie powództwa po wydaniu przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania do czasu uprawomocnienia się tego orzeczenia. Jak wskazuje J. Mokry, powód nie może odwołać cofnięcia, jeżeli postępowanie zostało — w następstwie cofnięcia — prawomocnie umorzone. S. Dmowski i K. Kołakowski stoją na stanowisku, że:

odwołanie oświadczenia o cofnięciu pozwu jest dopuszczalne tylko w razie istnienia ważnych przyczyn (np. gdy oświadczenie złożone zostało pod wpływem błędu, podstępny czy też przymusu) i tylko do czasu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu postępowania. Samo odwołanie, bez istnienia ważnej przyczyny, nie uzasadnia odmowy wydania postanowienia o umorzeniu postępowania i nie wystarcza do uwzględnienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu (takie stanowisko utrwalone jest w orzecznictwie SN; por. m.in. post. z 24.9.2984 r. II CZ 103/84 niepubl.)⁴⁰.

W rezultacie moment końcowy odwołania czynności cofnięcia powództwa wyznacza prawomocność postanowienia o umorzeniu postępowania. Zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i w postępowaniu sądownoadministracyjnym ustawodawca analogicznie uregulował problematykę związania sądu wydanym postanowieniem. Zgodnie z art. 164 p.p.s.a.: „Postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym wiąże od chwili, w której zostało podpisane wraz z uzasadnieniem; jeżeli sąd postanowienia nie uzasadnia, od chwili podpisania sentencji”. Jedynie postanowienia niekończące postępowania w sprawie mogą być uchylane i zmieniane wskutek zmiany okoliczności sprawy, chociażby były zaskarżone, a nawet prawomocne. Zgodnie z art. 358 k.p.c.: „Postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym wiąże sąd od chwili, w której zostało podpisane wraz z uzasadnieniem, jeżeli zaś sąd postanowienia nie uzasadnia, od chwili podpisania sentencji”. Według zaś art. 359 § 1 k.p.c.: „Postanowienia nie kończące postępowania w sprawie mogą być uchylane i zmieniane wskutek zmiany okoliczności sprawy, chociażby były zaskarżone, a nawet prawomocne”. Przyjęcie w obu procedurach analogicznych rozwiązań prawnych — związania sądu wydanym orzeczeniem — poza oczywiście postanowieniami niekończącymi postępowania w sprawie, które mogą być zmieniane na skutek zmiany okoliczności — prowadzi do podobnego ukształtowania prawnej możliwości odwołania czynności cofnięcia skargi. Niemniej istnieje potrzeba wprowadzenia pewnego uporządkowania terminologicznego.

Przy rozważaniach dotyczących natury czynności procesowych sądu administracyjnego wskazywano, iż czynności procesowe sądu, w przeciwieństwie do czynności procesowych stron, nie mogą być odwoływane, zarówno gdy wyjdzie

⁴⁰ S. Dmowski, K. Kołakowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2010, Lex/el.

na jaw błąd popełniony przy ich dokonywaniu, jak i z powodu następczego braku celowości dokonania danej czynności. Sąd nie dysponuje bowiem właściwymi tylko stronie mechanizmami prawnymi, które pozwalałyby na unicestwienie mocą własnych działań istniejących oraz skutecznie dokonanych czynności, i to zarówno wadliwych, jak i prawidłowych. Ewentualnie czynności wadliwe mogą zostać uchylone w drodze wniesienia przez legitymowany podmiot środka zaskarżenia, a tym samym uruchomienia instancyjnego trybu weryfikacji decyzji sądowych, stąd stwierdzono, iż czynności procesowe sądu cechują się zaskarżalnością, a nie odwoławnością⁴¹. W konsekwencji należy odróżnić kategorię odwoławności czynności procesowych od kategorii zaskarżalności. W postępowaniu sądowoadministracyjnym czynność procesowa strony jest konsumowana przez czynność procesową sądu administracyjnego, który opiera własną czynność na czynności strony. Wynika to także z niesamodzielnego charakteru czynności procesowych stron. Wobec tego przyjąć należy, iż czynności procesowe strony cechuje odwoławność aż do momentu oparcia przez sąd administracyjny własnej (sądowej) czynności procesowej na czynności strony. Po tym momencie strona nie może już odwołać własnej czynności procesowej, albowiem jej czynność została już skonsumowana przez czynność sądu. Do czasu uprawomocnienia się orzeczenia strona może zacząć czynność procesową sądu, co należy wiązać już z cechą zaskarżalności czynności procesowych sądu, a nie z cechą odwoławności czynności procesowych stron. Na tę problematykę zwrócił uwagę Z.R. Kmiecik przy analizie zagadnienia niedopuszczalności odwołania oświadczenia procesowego strony w postępowaniu administracyjnym. Autor słusznie wskazał, iż:

uzewnętrznienie przez organ rozstrzygnięcia podjętego na skutek oświadczenia strony stanowi zatem jednocześnie moment, do którego nastąpienia strona jest w stanie skutecznie cofnąć oświadczenie procesowe. W przypadku, gdy cofnięcie oświadczenia zostało dokonane po wydaniu (uzewnętrznieniu) przez organ rozstrzygnięcia, ale przed jego ustatacznieniem się, cofnięcie należy traktować jak środek zaskarżenia wniesiony przeciwko takiemu rozstrzygnięciu⁴².

Odwołanie czynności cofnięcia skargi będzie więc możliwe jedynie dopóty, dopóki sąd nie wyda rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie cofnięcia skargi. Jeśli w wyniku cofnięcia skargi sąd podejmuje ciąg czynności kontrolnych, mających na celu sprawdzenie dopuszczalności cofnięcia skargi, odwołanie tej czynności procesowej będzie możliwe dopóty, dopóki organ nie wyda finalnego rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie danego oświadczenia procesowego. Odwołanie oświadczenia przed tym momentem powoduje przerwanie ciągu czynności organu, zapoczątkowanego złożeniem oświadczenia. Odwołanie cofnięcia skargi po wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania, a przed jego uprawomocnieniem się jest zatem niedopuszczalne, gdyż mimo teoretycznej możli-

⁴¹ W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie...*, s. 229; J. Mokry, *Czynności procesowe...*, s. 75; Z. Resich, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 290.

⁴² Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron...*, s. 57 n.

wości unicestwienia skutków oświadczenia uznać trzeba taki zabieg za zabroniony z powodów prawnych. Wszak sąd jest związany wydanym postanowieniem o umorzeniu postępowania, a postanowienie o uznaniu cofnięcia skargi za niedopuszczalne może być zmienione, ale tylko w przypadku zmiany okoliczności. Niedopuszczalność odwołania czynności cofnięcia skargi z powodów prawnych wynika zatem z regulacji dotyczącej związania sądu wydanymi orzeczeniami, w tym sensie dopuszczenie możliwości cofnięcia oświadczenia byłoby nie do pogodzenia z tymi regulacjami. Kwestia dopuszczalności odwoływania procesowych oświadczeń woli powinna być rozważana z punktu widzenia określonych skutków procesowych, jakie może kreować w zindywidualizowanym postępowaniu procesowe oświadczenie woli określonego typu. W odniesieniu do czynności procesowej, obejmującej cofnięcie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, taką czasową cezurę dopuszczalności jej skutecznego odwołania stanowić powinno wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania.

Na tę problematykę zwrócono również uwagę w przywołanym już wyroku NSA z dnia 19 kwietnia 2010 r.:

Jeśli po cofnięciu skargi, ale przed wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania przez sąd, skarżący zmieni zdanie i cofnie swoje wcześniejsze oświadczenie, to należy uznać taką czynność za prawnie dopuszczalną. Momentem granicznym jest w tym wypadku wydanie orzeczenia przez sąd co do skargi⁴³.

Wcześniej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6 sierpnia 2008 r. wskazał, iż:

czynność cofnięcia skargi jest czynnością procesową, zatem odnoszą się do niej wszelkie zasady dotyczące tego rodzaju czynności. Cofnięcie skargi, tak jak każde inne oświadczenie złożone przed sądem, jest oświadczeniem złożonym dla potrzeb procesowych. Do momentu wydania rozstrzygnięcia przez sąd, strona która cofnęła skargę może odwołać takie cofnięcie i odwołanie takie jest skuteczne⁴⁴.

Podobnie przedstawiciele doktryny prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są zgodni, iż odwołanie czynności cofnięcia skargi jest możliwe do czasu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania. B. Dauter wskazuje, że „oświadczenie strony o cofnięciu skargi, środka odwoławczego, skargi o wznowienie postępowania, a także skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia może być skutecznie cofnięte do czasu wydania stosownego postanowienia o umorzeniu postępowania przez właściwy sąd”⁴⁵. Należy więc przyjąć, iż w postępowaniu sądownoadministracyjnym stronie przysługuje prawna możliwość odwołania swojej czynności procesowej do czasu skonsu-

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2010 r.

⁴⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 sierpnia 2008, II SA/Po 238/08, LEX nr 509819.

⁴⁵ B. Dauter, [w:] B. Dauter (red.), B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 220

mowania czynności strony przez czynność procesową sądu administracyjnego. W konsekwencji odwołanie cofnięcia skargi po wydania orzeczenia w przedmiocie czynności cofnięcia skargi trzeba rozważać na płaszczyźnie ewentualnej zażalenności czynności procesowych sądu, a nie na płaszczyźnie odwołalności czynności procesowych stron.

The revocation of the withdrawal of a complaint to the administrative court

Summary

The withdrawal of a complaint to the administrative court refers to the main procedural act of the process before the administrative court, which initiates the process of judicial review of the legality of the action, inaction or excessive length of proceedings before the public administration.

The withdrawal of a complaint to the administrative court is a procedural act of the complainant, who is defending his legal interest. The withdrawal of a complaint incorporates a statement of resignation from the protection of individual public rights before the administrative court.

Protection of individual interest before the administrative court and the model of administrative justice which is focused not only on the protection of an objective legal order, but also individual public rights, require an analysis of the withdrawal of a complaint to the administrative court, which also includes the issue of revocation of the withdrawal of a complaint to the administrative court.

The issue of the legal admissibility of revocation of the withdrawal of a complaint to the court has a fundamental significance for the determination of the legal limit of constitutional human rights to the court. This problem is more complicated and concerns the issue of the legal limits of the protection of individual interest before the court and the objective legal order within the institution to the withdrawal of a complaint to WSA and its importance from the point of view of the function of administrative justice and human rights to the court.

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