

ANDRZEJ NIKIFORÓW

Uniwersytet Wrocławski

COFNIĘCIE SKARGI DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO  
– ASPEKTY TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE

1. Przepis art. 60 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup> – wprowadził, wzorem procesu cywilnego, zasadę rozporządzalności prawem skargi przez skarżącego. Zgodnie bowiem z jego brzmieniem „Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałyby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności”.

Zauważyć należy, że obowiązująca regulacja prawna dotycząca cofnięcia skargi – pomimo pozornej klarowności – może wywoływać pewne dylematy interpretacyjne związane z jej praktycznym stosowaniem. Stąd też pojawia się konieczność starannej analizy tej instytucji postępowania sądownoadministracyjnego.

2. Na samym wstępie rozważań trzeba zauważyć, że postępowanie sądownoadministracyjne jest regulowanym prawem procesowym ciągiem czynności procesowych sądu administracyjnego oraz innych podmiotów tego postępowania podjętych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organ wykonujący administrację publiczną<sup>2</sup>.

Jak wynika z powołanej wyżej definicji, podstawowym narzędziem służącym do opisywania postępowania przed sądem administracyjnym jest pojęcie czynności procesowej. W. Siedlecki stwierdził, że „czynność procesowa stanowi element, z którego składa się proces, za pomocą którego proces powstaje, rozwija się i wywiera swe skutki”<sup>3</sup>.

Akty prawne regulujące postępowanie przed organami władzy publicznej i sądami, choć często posługują się pojęciem czynności procesowej, nie podają definicji tego pojęcia. Jednakże, za W. Siedleckim można przyjąć, iż czynnością

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 1270 ze zm.

<sup>2</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 99.

<sup>3</sup> W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951 nr 11, s. 696.

procesową jest „każda czynność podmiotów procesowych, która według obowiązującej ustawy procesowej może wyrzucić skutki dla procesu [...] jako aktu prawnego złożonego”<sup>4</sup>.

Mając na uwadze przytoczoną definicję, można sklasyfikować czynności procesowe na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego pod kątem podmiotowym, wyróżniając:

- 1) czynności procesowe sądu,
- 2) czynności procesowe stron,
- 3) czynności procesowe uczestników postępowania<sup>5</sup>.

3. Wszczęcie ogólnego postępowania sądownoadministracyjnego jest oparte na zasadzie skargowości. Postępowanie to bowiem może być wszczęte wyłącznie na podstawie złożonej przez legitymowany podmiot skargi<sup>6</sup>.

Zgodnie z przepisem art. 50 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Dalej w myśl § 2 powołanego przepisu uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi.

4. Mając na uwadze poczynione rozważania, cofnięcie skargi można zatem zakwalifikować jako czynność procesową strony wyrażającą rezygnację z kontynuowania wszczętego przez nią postępowania przed sądem administracyjnym.

Dalej, jeżeli chodzi o cofnięcie skargi, to należy je rozpatrywać w ramach odwołałości czynności procesowych. Przy tym przez odwołanie (czynności procesowej) – jak to ujmuje J. Mokry – rozumie się „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”<sup>7</sup>. Należy także za W. Siedleckim zauważyć, że odwołałość czynności procesowych pozostaje w związku z ich istotną cechą, jaką jest ich fakultatywność<sup>8</sup>.

Jednak wśród czynności procesowych, które można odwołać, cofnięcie skargi (tak jak cofnięcie pozwu w postępowaniu cywilnym) stanowi wyodrębnioną instytucję, gdyż dotyczy ona głównej czynności procesowej postępowania sądownoadministracyjnego, jaką stanowi wniesienie skargi.

<sup>4</sup> W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 704–705.

<sup>5</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 397.

<sup>6</sup> Tamże, s. 422.

<sup>7</sup> J. Mokry, *Odwołalność czynności procesowych w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1973, s. 21.

<sup>8</sup> W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 716.

Prawna możliwość cofnięcia skargi jest przejawem obowiązywania w postępowaniu sądoadministracyjnym – recypowanej z postępowania cywilnego – zasady dyspozycyjności (rozporządzalności).

Według J. Lapierre’a czynności dyspozytywne to czynności stron (uczestników postępowania), poprzez które „w czasie trwania postępowania cywilnego ograniczają lub likwidują swoje prawa podmiotowe albo rezygnują z ich ochrony prawnej”<sup>9</sup>. Według nauki postępowania cywilnego, jeżeli dany podmiot może rozporządzać swoim prawem przed procesem lub poza procesem, nie ma podstawy do pozbawienia go takiego dowolnego rozporządzania i w toku procesu<sup>10</sup>. Zatem w tym ujęciu zasada dyspozycyjności postępowania cywilnego jest w pełni skorelowana z autonomią woli w sferze stosunków cywilnoprawnych.

Nauka procesu cywilnego wyróżnia dyspozycyjność materialną i formalną. Pierwsza z nich obejmuje te czynności dyspozycyjne, za pośrednictwem których strony rozporządzają swoimi prawami materialnymi. Dyspozycyjność formalna przejawia się natomiast w licznych czynnościach stron i uczestników, będących sposobem realizacji rozmaitych uprawnień procesowych lub wykorzystania przewidzianych w prawie procesowym środków<sup>11</sup>.

Należy jednak wskazać, że w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada równorzędności podmiotów. Stosunki administracyjne powstają niezależnie od woli zaangażowanych w nie podmiotów. Jak zauważa M. Romańska „organy administracyjne nie są władne odstąpić od konkretyzowania czy egzekwowania obowiązków, jakie mają być w określonej sytuacji nałożone na adresata ich aktu bądź czynności, tak samo jak nie są w stanie w drodze jakichś ustępstw dla konkretnego podmiotu określić jego praw i obowiązków na tle konkretnego stanu faktycznego inaczej niż wynika to z ustawy”<sup>12</sup>.

5. Obecna regulacja prawna dotycząca cofnięcia skargi jednoznacznie wskazuje, że na tym polu zasada rozporządzalności nie funkcjonuje w pełnym zakresie. W myśl bowiem przepisu art. 60 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.

Zauważyć trzeba, że przepis ten stanowi odpowiednik regulacji zawartej w art. 203 kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którą sąd może uznać za niedopuszczalne cofnięcie pozwu, zrzeczenie się lub ograniczenie roszczenia tylko wtedy, gdy okoliczności sprawy wskazują, że wymienione czynności

<sup>9</sup> J. Lapierre, *Kontrola sądowa czynności dyspozycyjnych stron i uczestników w postępowaniu cywilnym* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 163.

<sup>10</sup> Z. Resich, *Zasada dyspozycyjności i kontradiktoryjności w procesie cywilnym PRL*, PiP 1957 nr 7–8, s. 67.

<sup>11</sup> H. Mądrzak, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2003, s. 58.

<sup>12</sup> M. Romańska [w:] T. Woś, *Postępowanie sądoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 155.

są sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzają do obejścia prawa. Prawodawca odszedł w tym zakresie od regulacji zawartej w art. 46 ustawy z dnia 11 maja 1995 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>13</sup>, która przewidywała generalny brak związania sądu cofnięciem skargi. Widoczny jest zatem kierunek dążeń ustawodawcy w kierunku urzeczywistnienia zasady rozporządzalności na wzór postępowania cywilnego.

Zdaniem B. Adamiak „w porównaniu z rozwiązaniem przyjętym w ustawie o NSA jest to korzystna zmiana w kierunku zwiększenia roli sądu administracyjnego jako instytucji ochrony praw jednostki”. Autorka jednocześnie zauważa, że „dalej jednak utrzymano funkcję ochrony obiektywnego porządku prawnego, wyłączono bowiem w przypadku ciężkiego naruszenia prawa obwarowanego sankcją nieważności dopuszczalność skutecznego cofnięcia skargi”<sup>14</sup>.

Jak wynika z treści powołanego art. 60 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – traktuje on możliwość cofnięcia czynności procesowej wniesienia skargi jako zasadę, natomiast kontrola tej czynności przez sąd administracyjny jest sytuacją wyjątkową. Skoro zaś kontrola ta jest wyjątkiem od zasady, to powinna być unormowana przez ustawodawcę w sposób wyraźny i jednoznaczny, gdyż wszelkie instytucje procesowe, stanowiące wyjątek od pewnych generalnych reguł powinny być interpretowane ściśle, a nie rozszerzająco<sup>15</sup>.

6. Ustawodawca przewiduje dwie sytuacje (przesłanki negatywne), które wyłączają możliwość skutecznego cofnięcia skargi do sądu administracyjnego. Sąd mianowicie nie wyrazi zgody na cofnięcie skargi, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności.

Jeżeli chodzi o wykładnię negatywnych przesłanek cofnięcia skargi, najmniej problemów powinna sprawić interpretacja pojęcia decyzji nieważnej. Chodzi tutaj o decyzje dotknięte kwalifikowanymi wadami – przede wszystkim o charakterze materialnoprawnym – wyliczonymi w art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Przy tym zagadnienie to zostało wszechstronnie naświetlone zarówno przez orzecznictwo, jak i doktrynę, tym samym nie wymaga w tym miejscu szerszego wyjaśnienia<sup>16</sup>. Można jednak zauważyć, że zarówno nauka postępowania administracyjnego, jak i przepisy ustaw wprowadzają gradację wadliwości aktów, czynności aktów i czynności z zakresu prawa administracyjnego. Skoro zatem wolą ustawodawcy jest, aby możliwość stwierdzenia niedopuszczalności omawianej czynności procesowej ograniczyć jedynie w przypadku wadliwości

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

<sup>14</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 439.

<sup>15</sup> W. Siedlecki [w:] Z. Resich, W. Siedlecki (red.) *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 1969, s. 373.

<sup>16</sup> B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 28 i n. oraz powołana tam literatura.

prowadzącej do nieważności, to *a contrario* należałoby przyjąć, że inne istotne uchybienia (np. stanowiące podstawę wznowienia postępowania) powinny pozostać poza zainteresowaniem sądu administracyjnego. Wykładnia taka, trudna do pogodzenia z postulatem ochrony obiektywnego porządku prawnego, wynika z literalnego brzmienia art. 60 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Jednakże nie można wykluczyć, iż wykrycie tych innych ciężkich wadliwości i tak będzie mogło stanowić podstawę do stwierdzenia niedopuszczalności cofnięcia skargi, jednakże na innej podstawie.

Wskazać można tutaj raczej odosobniony pogląd J.P. Tarno, iż sąd administracyjny stwierdzi także niedopuszczalność cofnięcia skargi w przypadku wykrycia naruszenia prawa stanowiącego przyczynę wznowienia postępowania przed organem administracji publicznej. Swój pogląd oparł na gruncie wykładni systemowej przepisów prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w szczególności z treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. b i pkt 2–3 oraz art. 134 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Autor wskazał przy tym na funkcję sądu administracyjnego, którą powinna być ochrona obiektywnego porządku prawnego<sup>17</sup>.

Dalej, należy zauważyć, że stosownie do brzmienia przepisów ustaw samorządowych nieważna jest uchwała jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem<sup>18</sup>. Przy tym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, lecz tylko wskazuje się, że została wydana z naruszeniem prawa<sup>19</sup>. Zarówno ustawy samorządowe, jak i ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – nie określają rodzajów naruszeń prawa, które dają podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Kwestia ta została więc pozostawiona uznaniu sądu<sup>20</sup>. Można jedynie zauważyć, że będzie tutaj chodziło o „inne niż nieistotne” przypadki naruszenia prawa.

Większe natomiast problemy może sprawić odpowiedź na pytanie, co oznacza wprowadzony przez ustawodawcę zwrot, że cofnięcie skargi „zmierza do obejścia prawa”.

Pojęcie czynności mającej na celu obejście prawa znane jest przede wszystkim w prawie cywilnym. Zgodnie z treścią art. 58 § 1 kodeksu cywilnego „czyn-

<sup>17</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 119.

<sup>18</sup> Art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

<sup>19</sup> Art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

<sup>20</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 454; A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 340.

ność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy”. Zdaniem M. Safjana „czynności mające na celu obejście ustawy (*in fraudem legis*) zawierają pozór zgodności z ustawą. Ich treść nie zawiera elementów wprost sprzecznych z ustawą, ale skutki które wywołują i które objęte są zamiarem stron naruszają zakazy lub zakazy ustawowe”<sup>21</sup>.

Jak jednak miałyby właściwie wyglądać obejście ustawy poprzez cofnięcie skargi do sądu administracyjnego? Zdaniem T. Woś cofnięcie skargi zmierzałoby do obejścia prawa, kiedy „sąd w sposób niebudzący wątpliwości ustali, że w zamiarach skarżącego jest osiągnięcie [...] takiego stanu stosunków administracyjnych z organami administracji publicznej, które nie mogą zostać zaakceptowane z punktu widzenia wymagań zgodności z prawem, a jednocześnie osiągnięcie takiego stanu bez cofnięcia skargi nie byłoby możliwe”<sup>22</sup>.

Należy się zdecydowanie negatywnie odnieść do zabiegu ustawodawcy polegającym na recypowaniu pojęcia „obejścia prawa” jako podstawy stwierdzenia niedopuszczalności cofnięcia skargi. Jak już podkreślono sytuacja kontroli czynności dyspozytywnej strony jest czymś wyjątkowym, a więc powinna opierać się na jasnych i wyraźnych kryteriach. „Obejście prawa” jest natomiast przesłanką ocenną i może podlegać odmiennej wykładni na tle podobnych stanów faktycznych.

Jak się wydaje, rozsądniejszym rozwiązaniem byłoby, aby ustawodawca oba kryteria zastąpił jednym – „rażącym naruszeniem prawa”. Tym samym sąd miałby możliwość nieuwzględnienia cofnięcia skargi także w przypadku oczywistych i rażących naruszeń prawa procesowego stanowiących podstawę do wznowienia postępowania. Trudno sobie wyobrazić np. sytuację, kiedy sąd uwzględni cofnięcie skargi w sytuacji, kiedy zaskarżona decyzja została wydana w wyniku popełnienia przestępstwa. W obecnym stanie prawnym – uwzględniając poczynione już rozważania – niedopuszczalność cofnięcia skargi w takiej sytuacji byłaby możliwa jedynie w przypadku uznania jej jako czynności zmierzającej do obejścia prawa. Jednak taka wykładnia, poprawna pod względem celowościowym, mogłaby być uznana jako *contra legem*.

Pojawia się też pewien problem natury praktycznej. Otóż zrozumiąły jest postulat, aby ustalenie, że cofnięcie skargi zmierza do obejścia prawa lub powoduje utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętej wadą nieważności, powinno nastąpić na podstawie całokształtu okoliczności sprawy. Sąd bowiem obowiązany jest z urzędu poddać kontroli skuteczność cofnięcia skargi<sup>23</sup>. Wymaga to więc

<sup>21</sup> M. Safjan [w:] K. Pietrzykowski (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2004, s. 223.

<sup>22</sup> T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 291.

<sup>23</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 161 i 375.

dogłębnej analizy stanu faktycznego i prawnego sprawy. Wynika to z tego, że o ile wada nieważności często w sposób jednoznaczny wynika z samej treści skargi, to ustalenie, że cofnięcie skargi zmierza do obejścia prawa wymaga wszechstronnej analizy stanu faktycznego sprawy. Można mieć w związku z tym uzasadnioną obawę, że sądy, mając do czynienia z cofnięciem skargi, nie będą sobie zadawały trudu, aby wyszukiwać podstawy do stwierdzenia jej niedopuszczalności.

Wskazać należy, że nie można interpretować brzmienia art. 60 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w ten sposób, iż zgoda sądu administracyjnego jest warunkiem skutecznego cofnięcia skargi. Odwrotnie, cofnięcie skargi jest skuteczne pod warunkiem zawieszającym, rozwiązującym, gdyż sąd może uznać je za niedopuszczalne, gdy zachodzą określone przesłanki. Tym samym nie ma podstaw prawnych, aby sąd administracyjny mógł wydawać jakiegokolwiek rozstrzygnięcie procesowe (postanowienie) dotyczące zgody na dokonanie tej czynności<sup>24</sup>. Jeżeli natomiast sąd uzna, iż zachodzą podstawy stwierdzenia niedopuszczalności takiej czynności, to wtedy na zasadzie art. 160 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – orzeknie o tym postanowienie, od którego nie przysługuje jednak zażalenie.

Można przyjąć, że postanowienie o niedopuszczalności cofnięcia skargi będzie można później kwestionować łącznie z wyrokiem, za pomocą skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Bezpodstawna odmowa cofnięcia skargi wiąże się bowiem z naruszeniem przepisów postępowania, które „mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. Tym samym stanowi jedną z podstaw skargi kasacyjnej z art. 174 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Należy zauważyć, że ze względu na swoje imperatywne brzmienie, przepis art. 60 tej ustawy nie daje żadnej dowolności sądowi administracyjnemu w kwestii stwierdzenia niedopuszczalności cofnięcia skargi. Wystąpienie którejkolwiek z omawianych okoliczności rodzi prawny obowiązek wydania postanowienia o niedopuszczalności cofnięcia skargi<sup>25</sup>.

7. Cofnięcie skargi, jak każda czynność procesowa strony, może zasadniczo przybrać dwie formy. Będzie to pismo procesowe, które powinno spełniać warunki formalne określone w art. 46 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Należy przy tym pamiętać, że chęć wycofania skargi przez stronę powinna wyraźnie wynikać z treści pisma. Samo sformułowanie w piśmie strony, że „odwołuje skargę” nie daje podstaw do umorzenia postępowania w sprawie, skoro treść pisma nie upoważnia do takiego rozumienia intencji wnioskodawcy<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Z. Resich [w:] *System prawa procesowego cywilnego. Postępowanie rozpoznawcze przed sądami pierwszej instancji*, Warszawa 1987, s. 30.

<sup>25</sup> J.P. Tarno, *op. cit.*, s.119.

<sup>26</sup> Wyrok SN z dnia 13 marca 1979 r., II URN 33/79, niepubl.

Czynności tej można też dokonać, składając stosowne ustne oświadczenia w toku rozprawy.

Jeżeli strona działająca bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika zdecyduje się cofnąć skargę na rozprawie, to wtedy sąd – stosownie do uregulowania art. 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – powinien poinformować ją o skutkach prawnych tej czynności<sup>27</sup>.

Skargę można cofnąć od chwili doręczenia jej organowi w trybie art. 54 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że jest to moment wszczęcia postępowania sądowno-administracyjnego. Czynności tej strona może natomiast skutecznie dokonać aż do ogłoszenia wyroku na rozprawie lub podpisania sentencji wyroku na posiedzeniu niejawnym. Po tym czasie sąd jest związany swoim orzeczeniem na podstawie art. 144 tej ustawy.

Jak się wydaje, nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby strona mogła odwołać wcześniejsze cofnięcie skargi. Wynika to ze wspomnianej zasady fakultatywności czynności procesowych postępowania sądowno-administracyjnego. Mogłoby tak się zdarzyć w razie działania strony pod wpływem błędu albo podstęp. Jednak czynności tej może dokonać najpóźniej do chwili wydania postanowienia o umorzeniu postępowania<sup>28</sup>.

Skuteczne cofnięcie skargi – stosownie do art. 161 § 1 pkt 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – skutkuje koniecznością umorzenia postępowania sądowno-administracyjnego ze względu na jego bezprzedmiotowość. Jednakże nastąpi to jedynie wtedy, kiedy sąd nie stwierdzi niedopuszczalności cofnięcia skargi, jak także wtedy, gdy nie będzie ona zawierała braków formalnych<sup>29</sup>.

O umorzeniu postępowania sąd orzeka w formie postanowienia. Przy tym należy zauważyć, że dotyczy to także takiej sytuacji, kiedy skargę wycofano jeszcze przed przekazaniem jej do sądu administracyjnego.

Postanowienie o umorzeniu postępowania może zapaść na posiedzeniu niejawnym. Jeżeli natomiast postanowienie takie zapada na rozprawie, wymaga spisania odrębnej sentencji oraz uzasadnienia.

Skoro postanowienie w przedmiocie umorzenia kończy postępowanie w sprawie, to stosownie do przepisu art. 173 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przysługuje od niego skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

8. Na zakończenie pozostaje do rozważenia możliwość zwrotu uiszczonego wpisu. Kwestię tę normuje art. 232 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami

<sup>27</sup> B. Dauter [w:] B. Dauter i in., *op. cit.*, s. 161.

<sup>28</sup> W. Siedlecki [w:] Z. Resich, W. Siedlecki, *op. cit.*, s. 369.

<sup>29</sup> J. Kopalińska, *Cofnięcie pozwu przed nadaniem mu prawidłowego biegu*, PS 2003, nr 11–12, poz. 94.



administracyjnymi, którego brzmienie niemal w całości odpowiada art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>30</sup>. Możliwe są tutaj trzy sytuacje, w zależności od momentu, w którym skarga zostanie wycofana.

Zgodnie z treścią art. 232 § 1 pkt 1 lit. a) *in princ* ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – sąd z urzędu zwraca stronie cały wpis od cofniętej skargi, jeżeli czynność ta nastąpiła przed wysłaniem odpisu skargi organowi, którego działanie lub bezczynność zaskarżono. Wskazać trzeba, że zapis ten – wobec powrotu w art. 54 § 1 tej ustawy do pośredniego trybu wnoszenia skargi – budzi uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Odnosi się on mianowicie do wyjątkowej sytuacji z art. 98 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>31</sup>, na mocy którego, do 31 grudnia 2005 r., skargę wniesioną bezpośrednio do sądu administracyjnego, jeżeli wniesiona została w przepisany terminie, sąd administracyjny przekazuje organowi, którego działania lub bezczynności dotyczy skarga. Ponadto będzie miał zastosowanie w przypadku ustaw szczególnych, przewidujących bezpośredni tryb wnoszenia skargi<sup>32</sup>.

Dalej, zgodnie z treścią art. 232 § 1 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – połowę wpisu zwraca się od skargi cofniętej przed rozpoczęciem posiedzenia, na które sprawa została skierowana, z tym że posiedzenie mediacyjne nie wyłącza zwrotu. Dotyczy to także sytuacji, kiedy wyznaczono już termin posiedzenia i zawiadomiono o nim strony, a nawet bezpośrednio przed jego wywołaniem<sup>33</sup>. W przypadku posiedzenia jawnego, czyli rozprawy, strona powinna zdążyć z dokonaniem tej czynności przed wywołaniem sprawy<sup>34</sup>.

Pojawia się zatem wątpliwość, czy brzmienie art. 232 § 1 ustawy wyklucza zwrot całego wpisu, w przypadku cofnięcia skargi na etapie postępowania przed organem administracyjnym, przed przesłaniem akt sprawy sądowi administracyjnemu. W większości przypadków wnoszący skargę za pośrednictwem organu nie uiszczają wymaganego wpisu, gdyż czekają, aż akta sprawy zostaną przekazane do sądu administracyjnego. Wtedy przewodniczący, stosownie do normy art. 220 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – wezwie wnoszącego skargę, aby pod rygorem jej odrzucenia uiścił wpis. Jeżeli

<sup>30</sup> Jedn. tekst Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 ze zm. Z dniem 2 marca 2006 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Dz.U. Nr 167, poz. 1398.

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.

<sup>32</sup> Np. art. 13 ustawy z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. Nr 51, poz. 297 ze zm.), art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. Nr 113, poz. 985 ze zm.).

<sup>33</sup> M. Niezgódka-Medek [w:] B. Dauter i in., *op. cit.*, s. 569.

<sup>34</sup> Por. wyrok SN z 3 maja 1984 r., IV PZ 37/84, OSNCP 1985, nr 2–3, poz. 32.

zatem strona, już na tym etapie postępowania, zrezygnuje z zamiaru ochrony swoich praw, wtedy po prostu nie uiszcza wpisu na żądanie przewodniczącego. Nastąpi wówczas swoiste „cofnięcie skargi” dokonane poprzez przemilczenie strony. Takie „cofnięcie skargi” pozostaje jednak poza kontrolą sądu, gdyż niedopuszczalne jest tutaj stosowanie analogii do art. 60 cytowanej ustawy.

Pojawia się jednak problem, jeżeli skargę wymagającą uiszczenia wpisu stałego, składa profesjonalny pełnomocnik strony – adwokat lub radca prawny. Brzmienie przepisu art. 221 tej ustawy obliguje wtedy do uiszczenia wpisu stałego jednocześnie z wniesieniem wpisu, pod rygorem pozostawienia bez rozpoznania bez wezwania do jego uiszczenia<sup>35</sup>. Zatem w takim przypadku, wobec gramatycznej wykładni art. 232 § 1 pkt 1 lit. a) ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, cofnięcie skargi nawet jeszcze przed przekazaniem akt sprawy do sądu administracyjnego będzie skutkowało zwrotem jedynie połowy, a nie całego wpisu.

Omawiany problem jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca decydując się na bezpośrednią implementację przepisów dostosowanych do procedury cywilnej, nie uwzględnił specyfiki postępowania przed sądami administracyjnymi. W tym przypadku pominął fakt wprowadzenia w art. 54 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – pośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Z tego względu wydaje się konieczna nowelizacja art. 232 tej ustawy i wprowadzenia zapisu o zwrocie całego wpisu, w przypadku cofnięcia pisma (w tym skargi) przed dniem wpływu akt sprawy do sądu administracyjnego. Przy tym należy pozostawić w niezmiennym brzmieniu przepis art. 232 § 1 pkt 1 lit. a) cytowanej ustawy stanowiący *lex specialis* w przypadku omawianych wyjątków związanych z bezpośrednim trybem wnoszenia skargi.

W przypadku wycofania skargi po rozpoczęciu posiedzenia sąd nie zwraca stronie wpisu, wynika to *a contrario* z art. 232 § 1 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

<sup>35</sup> Postanowienie NSA z dnia 19 listopada 2004 r., FZ 462/04, niepubl.