

mgr Dawid Ziółkowski

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

Instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego i europejskiego

*Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem
dr hab. Piotra Przybysza, prof. UW*

Warszawa, 2022 rok

I. Uzasadnienie wyboru tematu pracy

Truizmem jest dziś stwierdzenie, że immanentną cechą nowoczesnego państwa, opartego na wartościach demokracji i praworządności, jest posiadanie systemu zapewniającego efektywną kontrolę działalności administracji publicznej. Funkcję tę najlepiej wypełnia niezawisłe i niezależne sądownictwo administracyjne. Jednocześnie zauważyć należy, że sądownictwo administracyjne jest samo w sobie zjawiskiem prawnym, ale też społecznym, politycznym, a nawet kulturowym. Stanowi problematykę wielowątkową, na którą składają się zagadnienia ustrojowe, proceduralne czy organizacyjne (np. kadrowe). **Do podstawowych kwestii związanych z funkcjonowaniem omawianego pionu sądownictwa należy bezsprzecznie model (ukształtowanie) instancyjności obowiązującej w nim procedury (postępowania sądoadministracyjnego).** Do takiego wniosku dochodzili w przeszłości najwybitniejsi przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego. Kilka lat po odzyskaniu przez Polskę niepodległości i utworzeniu Najwyższego Trybunału Administracyjnego *W.L. Jaworski* zaliczył problem instancyjności do dziewięciu najistotniejszych zagadnień dotyczących sądownictwa administracyjnego, stawiając pytanie: „Czy sądy administracyjne mają mieć jedną, czy więcej instancji?”¹. Kilkadziesiąt lat później *J. Starościak* pisał, że problematyka organizacji i funkcjonowania kontroli sądowej nad administracją dostarcza wielu tematów szczegółowych, jak np. sprawy kontroli sfery tzw. uznania administracyjnego, ukształtowanie legitymacji skargowej, a ponadto przyjęcie jedno- lub wieloinstancyjności tego sądownictwa².

Powyższe dylematy i spory nie milkną także współcześnie. Z jednej strony podkreśla się, że realizacja zasady instancyjności postępowania sądowego (sądoadministracyjnego) stwarza większe szanse na doprowadzenie do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z prawem i rzeczywistym stanem rzeczy³, co przekłada się na zabezpieczenie prawa do sądu i sprawiedliwości proceduralnej⁴. Aktualne pozostaje stanowisko, w myśl którego nie znaleziono dotąd pełniejszego sposobu ochrony praw obywatela (innego podmiotu) w postępowaniu sądowym niż możliwość uruchomienia postępowania

¹ *W.L. Jaworski*, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924, s. 15.

² *J. Starościak*, Kontrola sądowa w systemie środków zabezpieczenia praworządności działania administracji, Państwo i Prawo 1957 r., Nr 6, s. 1079.

³ *A. Zieliński*, Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego, Państwo i Prawo 2005 r., Nr 11, s. 4.

⁴ *J. Olszanowski, A. Skoczylas*, Aksjologiczne podstawy instancyjności sądownictwa administracyjnego (w:) Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II, red. *J. Zimmermann*, Warszawa 2017, s. 174.

umożliwiającego weryfikację wydawanych rozstrzygnięć⁵. Z drugiej strony stwierdzić można, że „mnożenie” instancji, przez które przechodzi dana sprawa w postępowaniu, niesie ze sobą ujemne konsekwencje, takie jak przedłużenie czasu trwania procesu oraz wzrost jego kosztów.

Bezpośrednim impulsem do zajęcia się problematyką instancyjności postępowania sądowniczoadministracyjnego były dla mnie ożywione w ostatnim czasie dyskusje doktrynalne dotyczące jej istoty i kierunków potencjalnej modyfikacji. Funkcjonujący w Polsce od dnia 1 stycznia 2004 r. model zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych⁶ przeżywa od lat głęboki kryzys. Z roku na rok rośnie zaległość Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷ w rozpatrywaniu skarg kasacyjnych. Obecnie na wyrok tego Sądu oczekiwać trzeba ok. dwóch lat od dnia wniesienia skargi kasacyjnej, co narusza prawo strony (obywatela) do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie.

Przyczyną powyższego stanu rzeczy wydaje się być konstrukcyjny błąd twórców reformy systemu sądownictwa administracyjnego z 2002 r.⁸, którzy uznali, że jeden centralny sąd odwoławczy (NSA) zdoła „opanować” (dosłownie: „obsłużyć”) wpływ środków odwoławczych kierowanych do niego z szesnastu wojewódzkich sądów administracyjnych. Z perspektywy czasu za nietrafione uznać należy przewidywania *R. Hausera* – ówczesnego Prezesa NSA i głównego architekta reformy, że środki odwoławcze (skargi kasacyjne) wnoszone będą przeciętnie od ok. 10 % orzeczeń wydawanych przez sądy wojewódzkie⁹. Zgodnie ze statystykami sądowymi, indeks zaskarżalności wyroków WSA za pomocą skarg kasacyjnych oscyluje obecnie wokół 25 %¹⁰.

Z teoretycznego punktu widzenia, znaczące obciążenie pracą (liczbą środków zaskarżenia koniecznych do rozpoznania) sądu odwoławczego może zostać ograniczone

⁵ *R. Hauser*, Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego (w:) *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. *J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz*, Lublin 2003, s. 143.

⁶ Dalej także jako: „WSA”.

⁷ Dalej także jako: „NSA”.

⁸ Reformę wdrożono na podstawie przyjętego pakietu ustaw: 1) ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 137), 2) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), 3) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).

⁹ *R. Hauser*, Założenia reformy sądownictwa administracyjnego, Państwo i Prawo 1999 r., Nr 12, s. 26.

¹⁰ W 2018 r. sprawy przekazane do NSA ze skargami kasacyjnymi stanowiły 29,52 % ogółu załatwionych przez wojewódzkie sądy administracyjne skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania (Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2018 roku, Warszawa 2019, s. 16). W 2019 r. współczynnik ten spadł do 25,64 % (Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku, Warszawa 2020, s. 14), a w 2020 r. do 23,33 % (Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku, Warszawa 2021, s. 14).

co do zasady na dwa sposoby: po pierwsze, poprzez zwiększenie kadry sędziowskiej (powołanie nowych osób do służby sędziowskiej), po drugie, poprzez dokonanie zmian w przepisach proceduralnych zmierzających do obostrzenia warunków zaskarżenia (np. wprowadzenie daleko idących wymagań formalnych i fiskalnych, przymusu adwokacko-radcowskiego czy instytucji odmowy przyjęcia środka odwoławczego do rozpoznania, a więc tzw. przedsądu).

Na dzień 31 grudnia 2020 r. w NSA obsadzonych było 100 spośród 127 etatów sędziowskich¹¹, co pozwala wysnuć wniosek, że dalsze zwiększanie kadry sędziowskiej – poza, jak się wydaje, wysoce pożądanym wyeliminowaniem wakatów – nie jest zasadne. Dla porównania, w austriackim Trybunale Administracyjnym orzeka obecnie 66 sędziów¹², natomiast w niemieckim Federalnym Sądzie Administracyjnym pracuje 54 sędziów¹³. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja francuskiej Rady Stanu, która składa się z ok. 300 członków¹⁴, co wiąże się jednak ze specyfiką tego organu, którego kompetencje nie ograniczają się wyłącznie do zadań jurysdykcyjnych.

W odniesieniu do zmian w przepisach proceduralnych, systemowa niewydolność orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego otwiera pole do dyskusji dla doktryny, w której poszukuje się rozwiązań mających na celu usprawnienie postępowania sądowniczo-administracyjnego i zmniejszenie obciążenia jedynej w skali kraju sądu administracyjnego II instancji. Punktem wyjścia dla formułowania rozmaitych propozycji jest art. 176 ust. 1 Konstytucji RP¹⁵, zgodnie z którym postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne.

Interpretacja powyższego przepisu budzi daleko idące kontrowersje w nauce prawa. W ostatnim czasie pojawiają się liczne głosy upatrujące w przedmiotowej regulacji jedynie elementów ustrojowych, nakazujących ustawodawcy jedynie ukształtowanie co najmniej dwuszczeblowej struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego. Wedle tego stanowiska, ustrojodawca nie przewidział prawa podmiotowego strony do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez sąd administracyjny I instancji. Przyjęcie takiej wykładni art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej umożliwiłoby wprowadzenie znaczących ograniczeń w dostępie do Naczelnego Sądu Administracyjnego, takich jak np. ustanowienie instytucji odmowy

¹¹ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku, Warszawa 2021, s. 244.

¹² Źródło: https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/richterrinnen_und_richter/index.html (stan na dzień 30 września 2021 r.).

¹³ Źródło: <https://www.bverwg.de/en/das-gericht/organisation/richter-und-senate> (stan na dzień 30 września 2021 r.).

¹⁴ Źródło: <https://www.conseil-etat.fr/en/the-members> (stan na dzień 30 września 2021 r.).

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej jako: „Konstytucja RP” lub „ustawa zasadnicza”.

przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (tzw. przedsąd), czy ogólnego braku zaskarżalności orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych w wybranych kategoriach spraw.

Z drugiej strony, w literaturze podnosi się, że art. 176 ust. 1 Konstytucji RP kreuje publiczne prawo podmiotowe strony (obywatela) do odwołania od rozstrzygnięcia wydanego przez sąd administracyjny I instancji. W ramach tej grupy zapatrywań wskazuje się, że już obecny model zaskarżania orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych nie realizuje „pełnej” dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego. Autorzy prezentujący przedmiotowe stanowisko zwracają uwagę na wysoki stopień sformalizowania skargi kasacyjnej, konieczność jej sporządzenia i podpisania przez profesjonalnego pełnomocnika (tzw. przymus adwokacko-radcowski), czy wąsko określone w ustawie podstawy tego środka odwoławczego. Wszystko to powoduje faktyczne ograniczenie dostępu do Naczelnego Sądu Administracyjnego i w konsekwencji swoisty uszczerbek dla prawa do odwołania od orzeczenia sądu administracyjnego I instancji.

Jak już wskazałem, powyższy spór prowadzony w doktrynie stał się dla mnie inspiracją do podjęcia badań nad problematyką instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, których owocem jest prezentowana dysertacja doktorska. Wpisuje się ona w aktualną dyskusję naukową dotyczącą znaczenia i roli instancyjności procedury obowiązującej przed sądami administracyjnymi, a w dalszej kolejności stanowi także próbę oceny formułowanych ostatnio propozycji modyfikacji jej obecnego kształtu.

II. Przedmiot i cele badawcze rozprawy

W dysertacji poddano analizie zagadnienie instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego. **Podstawowym celem rozprawy jest określenie istoty instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego oraz zrekonstruowanie (odkodowanie) jej normatywnego modelu, wynikającego z norm prawnych wyższego rzędu, tj. przede wszystkim z Konstytucji RP oraz z zawartych w kręgu państw europejskich umów międzynarodowych (prawa Rady Europy i Unii Europejskiej), a następnie odpowiedź na pytanie czy obowiązująca regulacja proceduralna zapewnia jego właściwą realizację.** Dla sprostania temu niewątpliwie złożonemu zadaniu przyjąłem dwa istotne założenia badawcze.

Po pierwsze, w toku rozważań koncentruję się przede wszystkim na instancyjności jako kategorii teoretycznej, będącej pewnym zjawiskiem i zarazem zasadą postępowania

sądowoadministracyjnego. Choć w praktyce przejawia się ona poprzez możliwość wnoszenia przez strony środków odwoławczych od orzeczeń sądowych, to analiza przepisów dotyczących skargi kasacyjnej i zażalenia, zawartych w obowiązującej ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowi jedynie wycinek rozprawy. Znaczną część rozważań poświęcam teoretycznoprawnej refleksji nad samą istotą instancyjności, jej funkcjami, historyczną ewolucją i podstawami aksjologicznymi. Wprowadzam przy tym istotne dla spójności całego wywodu rozróżnienie instancyjności w ujęciu formalnym – sprowadzającej się do jedynie hipotetycznego zagwarantowania dostępu do sądu II instancji, który może być w praktyce bardzo utrudniony, oraz instancyjności w ujęciu materialnym – gwarantującej realną, tzn. rzeczywistą, a nie iluzoryczną, możliwość poddania zakwestionowanego orzeczenia kontroli sądu wyższego szczebla.

Po drugie, użytecznym dla opisanego normatywnych wymogów ukształtowania instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, wywodzonych z porządku konstytucyjnego oraz europejskiego prawa międzynarodowego, okazało się wykorzystanie w badaniach pojęcia „standardu”, odpowiednio konstytucyjnego i europejskiego. Na potrzeby rozważań przyjąłem, że **przez „standard” rozumieć należy zespół norm, zasad, wymagań, ideałów i celów do wypełnienia, których źródłem będą przepisy Konstytucji RP wraz z dotyczącymi ich poglądami doktryny i orzecznictwa, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego (standard konstytucyjny) albo akty prawa międzynarodowego Rady Europy oraz Unii Europejskiej (w tym dokumenty *soft law*), dorobek orzecznicy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁶ i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁷ oraz tradycyjne systemy sądowej kontroli administracji wybranych państw Europy Zachodniej (standard europejski).**

III. Teza pracy

Przedstawiony powyżej cel badawczy rozprawy skorelowany jest z jej **zasadniczą tezą, w myśl której instancyjność postępowania sądowoadministracyjnego wzmacnia prawa obywatelskie, a więc wpływa korzystnie na sytuację jednostki (obywatela) w demokratycznym państwie prawnym, z drugiej jednak strony prowadzi do osłabienia sprawności procedury sądowoadministracyjnej.** Stwierdzenie to wydaje się być z pozoru

¹⁶ Dalej także jako: „ETPC”.

¹⁷ Dalej także jako: „TSUE”.

oczywiste, ale dla jego prawidłowej weryfikacji w toku rozważań uwzględniono dwa istotne zastrzeżenia.

Po pierwsze, pamiętać należy o pewnej specyfice sądowej kontroli administracji, która co do zasady uruchamiana jest po przeprowadzeniu dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego (dosłownie: po „przejściu” sprawy przez dwie instancje administracyjne). Innymi słowy, postępowanie sądownoadministracyjne stanowi swoistą kontynuację procedury prowadzonej przed organami administracji publicznej. W konsekwencji, dla przeciętnego uczestnika obrotu prawnego postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym stanowi „trzecią instancję” rozpoznawania jego sprawy, a postępowanie kasacyjne przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – „instancję czwartą”. O ile kolejne etapy rozpatrywania sporu prawnego zwiększają szansę na jego prawidłowe zakończenie (wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia), to niepomniernie wzrasta też znaczenie sprawności procedowania. W istocie bowiem na zagadnienie to patrzeć należy przez pryzmat całokształtu procesu rozpoznawania sprawy – najpierw przez organy administracji publicznej, a następnie przez sądy administracyjne.

Po drugie, instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego nie jest kategorią jednolitą w tym sensie, że może być ona oparta na różnych modelach teoretycznych ukształtowania środków odwoławczych (kontroli instancyjnej). Mowa tu o systemie apelacji, rewizji i kasacji, które w ramach niniejszej dysertacji zostaną poddane szczegółowym analizom. Każdy ze wskazanych modeli konstrukcyjnych determinuje inny poziom ochrony praw obywatelskich, zwłaszcza w zakresie swobody korzystania ze środków odwoławczych, stopnia ich sformalizowania oraz uprawnień orzeczniczych sądu II instancji. Jednocześnie przyjęcie odpowiedniego systemu zaskarżania orzeczeń sądowych ma także przemożny wpływ na sprawność postępowania sądownoadministracyjnego. Dlatego też kompleksowe odniesienie się do przedstawionej tezy wymagało w konkluzji określenia modelu kontroli instancyjnej, który byłby optymalny w warunkach obecnej struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego.

IV. Metodologia pracy

Biorąc pod uwagę zasadniczy zamysł niniejszej dysertacji, zdecydowałem się na wykorzystanie dla potrzeb prowadzonej analizy: metody formalnodogmatycznej, metody analizy krytycznej, metody historycznej, metody aksjologicznej oraz metody prawnoporównawczej.

Podstawowe znaczenie ma bezsprzecznie metoda formalnodogmatyczna służąca zrekonstruowaniu normatywnego kontekstu (osadzenia) instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego w przepisach prawnych¹⁸. W tym zakresie badaniami objęte zostały zwłaszcza postanowienia Konstytucji RP i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Analizy z wykorzystaniem tej metody są uzupełnione przez rozważania komparatystyczne obejmujące prawodawstwo regulujące systemy sądowej kontroli administracji w Austrii, Republice Federalnej Niemiec oraz we Francji, a także istotne dla omawianej materii regulacje prawne Rady Europy i Unii Europejskiej wraz z dorobkiem orzecznictwa ETPC i TSUE.

Powołując się na *M. Zirka-Sadowskiego* podkreślić należy, że jakkolwiek dogmatyka poznaje prawo jako rzecz daną, która stanowi rezultat działalności prawodawczej¹⁹, to badań nad prawem pozytywnym nie powinno się ograniczać jedynie do ich opisywania (dosłownie: „komentowania”), zwłaszcza w rozprawie teoretycznoprawnej. Dlatego też prowadzone rozważania zostały uzupełnione z wykorzystaniem metody analizy krytycznej poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądowego (krajowego oraz międzynarodowego).

W dalszej kolejności zastosowanie znalazły: metoda historyczna – za pomocą której przedstawiono genezę oraz ewolucję instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego w Polsce oraz metoda aksjologiczna – stanowiąca narzędzie badawcze przydatne dla określenia sposobu, w jaki poszczególne wartości wpływają na kształt omawianej instancyjności.

V. Dotychczasowy dorobek literatury w odniesieniu do przedmiotu badań

Należy podkreślić, że dotychczas w nauce prawa nie podjęto próby całościowego i teoretycznoprawnego opracowania problematyki instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Do tej pory doktryna koncentrowała swoje wysiłki na analizie środków odwoławczych dostępnych w procedurze sądownoadministracyjnej (*M. Kania*, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009), co dotyczy zwłaszcza skargi kasacyjnej (*M. Wilbrandt-Gotowicz*, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Toruń 2005; *H. Knysiak-Molczyk*, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2010). Rozważaniom

¹⁸ Jak podkreślał *Z. Ziemiński*, nie można ustalać funkcji społecznych norm prawnych, jeśli wcześniej nie stwierdzi się, że rozważane normy mają (lub miały) charakter prawnie obowiązujący (*Z. Ziemiński*, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 104).

¹⁹ *M. Zirk-Sadowski*, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa (w:) Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24-27 września 2006 r.*, red. *J. Zimmermann*, Warszawa 2007, s. 618.

poddawano poszczególne elementy konstrukcyjne skargi kasacyjnej (*W. Piątek*, Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sadowoadministracyjnym, Warszawa 2011), czy problemy związane z sadowoadministracyjnym postępowaniem odwoławczym (*A. Ziółkowska*, Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sadowoadministracyjnym, Katowice 2019). Do tego dochodzą pozycje o charakterze ściśle praktycznym (komentatorskim)²⁰.

W powyższych publikacjach problem instancyjności postępowania sadowoadministracyjnego podejmowano jedynie jako punkt wyjścia dla dalszych rozważań, nie poświęcając mu odpowiednio dużo miejsca i refleksji naukowej. Jak już wspomniałem, na potrzeby niniejszej rozprawy przyjąłem inne podejście badawcze – moim celem jest scharakteryzowanie istoty instancyjności, jako kategorii teoretycznej. W tym względzie zasadnym okazało się sięgnięcie również do literatury postępowania administracyjnego, cywilnego i karnego, w tym zwłaszcza do pozycji monograficznych: *J. Zimmermann*, Administracyjny tok instancji, Kraków 1986 oraz *M. Michalska-Marciniak*, Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2013.

VI. Struktura pracy

Dysertacja składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych oraz zakończenia, uzupełnionych o spis treści, bibliografię, wykazy aktów prawnych i orzecznictwa wykorzystanych w jej treści oraz streszczenia (w języku polskim i angielskim). Łączna objętość rozprawy to 488 stron i 1844 przypisów.

Rozdział I został poświęcony rozważaniom teoretycznym, zwłaszcza próbie precyzyjnego zdefiniowania podstawowych dla rozprawy pojęć: „instancji”, „szczebli” („szczeblowości” sadownictwa), a przede wszystkim „instancyjności”. Wyjaśniam w nim zasadność wyraźnego rozróżnienia pomiędzy szczeblowością (stopniowością) sadownictwa administracyjnego a instancyjnością postępowania sadowoadministracyjnego oraz pomiędzy instancyjnością w znaczeniu formalnym i materialnym. W dalszej kolejności analizie poddaję kategorię „kontroli instancyjnej” i różnych jej modeli teoretycznych (system apelacji, rewizji, kasacji) oraz przedstawiam zarys obecnie obowiązującego modelu kontroli instancyjnej w postępowaniu sadowoadministracyjnym, by przejść do wyjaśnienia pozostałych pojęć istotnych dla spójności wywołu („tok instancji”, „właściwość instancyjna”, „dewolutywność”). Szerszego zaprezentowania wymagała także problematyka tzw. instancji

²⁰ Mam tu na myśli w szczególności opracowania: *B. Adamiak*, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Komentarz, Warszawa 2017 oraz *H. Knysiak-Sudyka*, Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Komentarz i orzecznictwo, Warszawa 2018, a także komentarze do obowiązującej ustawy procesowej (np. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. *R. Hauser, M. Wierzbowski*, Warszawa 2021).

poziomej, która jest w ostatnim czasie żywo dyskutowana w doktrynie. Ostatecznie rozważam zagadnienia funkcji instancyjności, jej oceny (zalety i wady) oraz kwestię uznania dwuinstancyjności za zasadę ogólną postępowania sądowniczo-administracyjnego.

W rozdziale II przedstawiona została ewolucja instancyjności polskiego postępowania sądowniczo-administracyjnego. Staram się w nim udzielić odpowiedzi na pytanie czy obecny dwuszczeblowy model sądownictwa administracyjnego i obowiązującej w nim dwuinstancyjnej procedury jest wynikiem konsekwentnego procesu rozwoju rozwiązań normatywnych, popartych tradycją prawną, czy raczej efektem pojedynczej (incydentalnej) decyzji czynników prawotwórczych, zwłaszcza ustrojodawcy. Przedmiotowe rozważania dotyczą w pierwszej kolejności samej instancyjności, ale z oczywistych względów są one prowadzone na tle prezentacji „ogólnej” historii sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich.

W rozdziale III podjąłem refleksję dotyczącą zagadnień aksjologicznych. W oparciu o poglądy doktryny oraz nadrzędną zasadę (klauzulę) demokratycznego państwa prawnego wyodrębniłem katalog wartości leżących u podstaw postępowania sądowniczo-administracyjnego, do których zaliczyłem: prawa obywatelskie, sprawiedliwość, praworządność, obiektywizm, jawność, sprawność oraz jednolitość. Następnie analizie poddałem to, w jaki sposób wskazane wartości determinują kształt instancyjności postępowania sądowniczo-administracyjnego, a więc jak przyjęcie lub odrzucenie instancyjności wpływa na realizację (zabezpieczenie) każdej z tych wartości. Innymi słowy, rozważam czy dla ochrony konkretnej wartości (np. praw obywatelskich) korzystniejszym jest oparcie postępowania sądowniczo-administracyjnego na zasadzie instancyjności (np. dwuinstancyjności), czy też jednoinstancyjności. W przypadku zaistnienia pierwszej z opisanych sytuacji, należało odpowiedzieć także na pytanie, jaka formuła kontroli instancyjnej (system apelacji, rewizji czy kasacji) zabezpieczy daną wartość w sposób najpełniejszy.

W najobszerniejszym IV rozdziale dysertacji analizuję problematykę konstytucyjnego standardu instancyjności postępowania sądowniczo-administracyjnego i stopnia (poziomu) jego realizacji. Skoro instancyjność materializuje się poprzez wprowadzenie możliwości zaskarżania orzeczeń sądowych, to zasadnym okazało się zarysowanie we wprowadzeniu do tej części pracy systemu środków zaskarżenia dostępnych w obowiązującej procedurze sądowniczo-administracyjnej. Pierwszoplanowe znaczenie mają rozważania dotyczące źródeł instancyjności w Konstytucji RP, w toku których odniosłem się m.in. do sygnalizowanych wyżej sporów doktryny wokół istoty i konsekwencji regulacji zawartej w art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej. W dalszej części rozdziału analizie poddałem charakter środków

odwoławczych przewidzianych przez ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ze szczególnym uwzględnieniem skargi kasacyjnej. Moim podstawowym celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy ich normatywny model (obowiązujący kształt) odpowiada zrekonstruowanemu standardowi konstytucyjnemu w zakresie dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Pewnej refleksji wymagało także dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP formułowanych w doktrynie postulatów modyfikacji systemu zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych I instancji, takich jak m.in. wprowadzenie konstrukcji odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez NSA (tzw. przedsąd), czy zastosowanie na szeroką skalę tzw. instancji poziomej.

Rozdział V poświęcony został przedstawieniu europejskiego standardu instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego i stopnia (poziomu) jego realizacji. Zagadnieniem kontrowersyjnym jest tu już samo rozumienie standardu europejskiego, dlatego rozważania tej części dysertacji rozpoczynam od wyjaśnienia dlaczego zdecydowałem się na poddanie analizie modeli instancyjności procedury sądowej kontroli administracji przyjętych w trzech wybranych państwach zachodnioeuropejskich (Austrii, Republice Federalnej Niemiec oraz we Francji), a także istotnych dla omawianej materii regulacji prawnych Rady Europy i Unii Europejskiej wraz z dorobkiem orzecznictwem ETPC i TSUE. Pierwszym zadaniem badawczym było określenie dominujących obecnie w Europie tendencji w zakresie instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, a następnie sformułowanie odpowiedzi na pytanie czy prawo Rady Europy i Unii Europejskiej nakłada na Rzeczpospolitą Polską zobowiązania dotyczące ukształtowania instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, a jeśli tak, to czy zobowiązania te dotyczą także przyjęcia odpowiedniego modelu kontroli instancyjnej (system apelacji, rewizji, kasacji). Ostatecznie należało ustalić czy obowiązujące regulacje krajowe wypełniają wymagania wynikające z przedstawionego standardu europejskiego.

Każdy z rozdziałów został zaopatrzony we wprowadzenie oraz podsumowanie, co powinno korzystnie wpłynąć na przejrzystość pracy oraz spójność prowadzonego wywodu.

Zakończenie zawiera prezentację wniosków wynikających z przeprowadzonej analizy. Staram się w nim kompleksowo odnieść do założonego celu badawczego dysertacji oraz postawionej tezy poprzez zebranie w jednym miejscu refleksji, do jakich doprowadziły mnie poszczególne części rozważań, aby następnie przedstawić ostateczne wnioski rozprawy. Na koniec prezentuję zarys własnej koncepcji zreformowania systemu zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych.

VII. Wnioski

Przeprowadzona w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej analiza potwierdziła istotne znaczenie zagadnienia instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego dla instytucji sądownictwa administracyjnego. Omówiona problematyka odgrywa kluczową rolę w konstrukcji sądowej kontroli administracji. Przyjęcie instancyjności (postępowanie dwuinstancyjne, trójinstancyjne itd.) lub jej odrzucenie (postępowanie jednoinstancyjne) stanowi doniosłą decyzję prawodawcy, która determinuje w sposób zasadniczy kształt procedury obowiązującej przed sądami administracyjnymi. **Instancyjność „promieniuje” na całość postępowania sądownoadministracyjnego i wpływa na jego poszczególne elementy.** W świetle zaprezentowanych rozważań truizmem wydaje się być stwierdzenie, że prawo do zaskarżenia orzeczenia sądu I instancji stanowi jeden z podstawowych problemów teoretycznych i praktycznych w całokształcie zagadnień związanych z sądownictwem administracyjnym.

W toku rozważań teoretycznoprawnych (rozdział I) zdefiniowałem **„instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego” jako zjawisko procesowe oraz zasadę ogólną postępowania sądownoadministracyjnego, umożliwiającą przechodzenie sprawy sądownoadministracyjnej, która nie została jeszcze ostatecznie (prawomocnie) rozstrzygnięta, pomiędzy sądami hierarchicznie nierównorzędnymi w celu wywołania kontroli instancyjnej sądu wyższego nad orzeczeniem sądu niższego.** Instancyjność stanowi kategorię ściśle proceduralną (procesową), niemniej jej przyjęcie skutkuje koniecznością rozbudowania struktury organizacyjnej sądownictwa. W tym kontekście pożądanym jest precyzyjne odróżnianie instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego (ujęcie procesowe) od szczeblowości (stopniowości) sądownictwa administracyjnego (ujęcie ustrojowe).

Szczególnie istotne dla całokształtu rozważań jest rozróżnienie pomiędzy instancyjnością w ujęciu formalnym i materialnym. W tym pierwszym znaczeniu instancyjność sprowadza się jedynie do hipotetycznej możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu administracyjnego I instancji, która w praktyce może być znacząco ograniczona. Z kolei instancyjność w jej materialnym aspekcie kreuje realne „prawo do drugiej instancji”, które pozwala stronie postępowania (obywatelowi) na uzyskanie należytej weryfikacji rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego. By można było mówić o zaistnieniu instancyjności w ujęciu materialnym muszą zostać spełnione pewne warunki, umożliwiające zaskarżanie orzeczeń sądowych bez zbędnych przeszkód i nadmiernych ograniczeń (obustrzeń).

Chodzi więc o rzeczywisty dostęp do środka odwoławczego i odpowiednie ukształtowanie sądownoadministracyjnego postępowania odwoławczego, zapewniające efektywną kontrolę instancyjną. Ta ostatnia może być oparta na zasadzie apelacji, rewizji lub kasacji, choć w praktyce ustawodawstwa przyjmują w tym zakresie najczęściej modele (systemy) mieszane.

Najważniejszą cechą instancyjności jest dewolutywność, polegająca na tym, że w wyniku wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia sądu I instancji, sprawa zostaje przeniesiona do sądu wyższej instancji w celu jej rozpoznania. Akcentowanie znaczenia skutku dewolutywnego powoduje konieczność uznania, że tzw. instancja pozioma stanowi wyjątek od instancyjności postępowania.

Instancyjność pełni w postępowaniu sądownoadministracyjnym funkcje: kontrolną, prewencyjną, instruktażową, stymulacyjną oraz ujednolicania orzecznictwa. Jej podstawową zaletą jest wzmocnienie gwarancji w zakresie uzyskania przez stronę (obywatela) prawidłowego orzeczenia sądowego. Do wad instancyjności zalicza się przedłużenie czasu trwania postępowania oraz wzrost jego kosztów.

Analiza historyczna (rozdział II) wykazała, że **w ciągu ostatnich dwustu lat nie wykształcił się swoisty, polski model (wzorzec) instancyjności procedury w obrębie sądownictwa administracyjnego.** Na zasadność takiego wniosku wpływa dowiedziony brak ciągłości postanowień kolejnych konstytucji, wieloletnia ustawowa jednoinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego oraz jedynie ograniczone przeważanie w doktrynie postulatów wprowadzenia dwuinstancyjności. Względna zgodność zapatrywań przedstawicieli nauki dotyczyła wyłącznie ustrojowej rozbudowy struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego (co do zasady w kierunku dwuszczeblowości).

W ramach rozważań zawartych w rozdziale III rozprawy, uwzględniając poglądy piśmiennictwa oraz konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyodrębniłem siedem wartości, na których opiera się współcześnie sądowa kontrola administracji. Przeprowadzona analiza doprowadziła mnie do konstatacji, że **sześć wartości aksjologicznych, tj. prawa obywatelskie, sprawiedliwość, praworządność, obiektywizm, jawność oraz jednolitość będzie lepiej chronionych w przypadku przyjęcia instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Sytuacja przedstawia się inaczej w odniesieniu do sprawności. Ta wartość będzie optymalnie zabezpieczona w modelu procedury jednoinstancyjnej.** Przechodząc do kwestii najważniejszego modelu kontroli instancyjnej, należy wskazać, że dla ochrony ww. sześciu wartości najlepszym rozwiązaniem

byłoby przyjęcie systemu apelacji. Z kolei w ramach postępowania instancyjnego sprawność najskuteczniej zabezpieczy kontrola instancyjna oparta na modelu rewizji.

W rozdziale IV dysertacji omówiłem konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Punktem wyjścia stało się ustalenie, że zasada instancyjności przejawia się w omawianej procedurze poprzez umożliwienie stronie (obywatelowi) wniesienia środka odwoławczego od orzeczenia sądu administracyjnego I instancji. W toku rozważań opowiedziałem się za zasadnością rygorystycznej wykładni art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, przedstawiając pięć argumentów na rzecz upatrywania w tym przepisie samoistnego (samodzielnego) źródła instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Z kolei zakotwiczeniem dla ustrojowej szczelności sądownictwa administracyjnego jest art. 184 zd. 1 ustawy zasadniczej²¹.

Przeprowadzona analiza w zakresie charakterystyki środków odwoławczych dostępnych w procedurze sądownoadministracyjnej (skargi kasacyjnej i zażalenia) oraz skutków ich wniesienia, doprowadziła mnie do wniosku, zgodnie z którym aktualnie obowiązujący model zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych I instancji odpowiada konstytucyjnemu standardowi instancyjności. Pewne wątpliwości budzić mogą niektóre elementy konstrukcji skargi kasacyjnej, tj. zwłaszcza przewidziane przez ustawę procesową podstawy zaskarżenia, przymus adwokacko-radcowski oraz wymogi formalne. Czynią one ze skargi kasacyjnej środek wysoce sformalizowany. Niemniej, kompleksowa ocena omawianego środka odwoławczego każe uznać, że stanowi on pewną normatywną całość, która pozwala stronie (obywatelowi) urzeczywistnić „prawo do drugiej instancji”. Większych kontrowersji z perspektywy realizacji standardów wynikających z ustawy zasadniczej nie wywołuje natomiast ustawowy kształt zażalenia.

W odniesieniu do przedstawionych i omówionych postulatów modyfikacji instancyjności procedury obowiązującej przed sądami administracyjnymi, aż trzy z nich [wykluczenie niektórych kategorii spraw rozstrzyganych co do istoty (*in meriti*) spod prawa do zaskarżenia (wniesienia skargi kasacyjnej), konstrukcję odmowy przyjęcia przez NSA skargi kasacyjnej do rozpoznania (tzw. przedsąd) oraz wprowadzenie tzw. instancji poziomej w zakresie zaskarżania orzeczeń rozstrzygających co do istoty sprawy (*in meriti*)], uznałem za niekonstytucyjne²². Propozycje te oparte są na błędnym, w moim przekonaniu,

²¹ Na jego mocy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

²² Inaczej jest z koncepcją przewidującą ustanowienie ogólnej reguły rozpatrywania spraw przez NSA na posiedzeniach niejawnych. Przy spełnieniu pewnych warunków może być ona uznana za zgodną z Konstytucją RP.

założeniu, że art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej dotyczy jedynie zagadnień ustrojowych. Tymczasem, zgodnie z pożądaną i właściwą interpretacją tego przepisu, kreuje on prawo do skorzystania przez stronę (obywatela) z dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego, które powinno umożliwiać skuteczną weryfikację pierwszoinstancyjnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych.

Przeprowadzona w rozdziale V analiza systemów sądowej kontroli administracji funkcjonujących w Austrii, Republice Federalnej Niemiec oraz we Francji, potwierdziła wyrażane w doktrynie przekonanie, że **obecnie w Europie obserwujemy zanik jednoinstancyjności postępowania²³, a regułą staje się opieranie procedury sądownoadministracyjnej na zasadzie dwuinstancyjności²⁴**. Wyraźnym przejawem tej tendencji jest przeprowadzenie w 2012 r. głębokiej reformy sądownictwa administracyjnego w Austrii, w wyniku której zrezygnowano z istniejącego przez ponad sto lat modelu procedury jednoinstancyjnej przed Trybunałem Administracyjnym²⁵. W ten nurt dominacji systemów dwuinstancyjnych wpisuje się także polska modyfikacja sądowej kontroli administracji z 2002 r.

Polskim regulacjom najbliższym jest do modelu instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego funkcjonującego w Austrii, choć w naszym kraju szerszy jest dostęp do sądu administracyjnego II instancji. Z kolei rozwiązania niemieckie i francuskie, zakładające dwuinstancyjność procedury sądowej kontroli administracji, uzupełnioną o możliwość złożenia nadzwyczajnego środka zaskarżenia do centralnego sądu administracyjnego III stopnia, zbliżają się do systemu zaskarzania orzeczeń sądowych przewidzianego przez rodzimy model postępowania cywilnego.

W odniesieniu do wiążących aktów prawa międzynarodowego statuujących lub zawartych pod auspicjami Rady Europy i Unii Europejskiej wskazać należy, że nie wynika z nich zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej do wprowadzenia instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, ani tym bardziej do przyjęcia konkretnego modelu kontroli instancyjnej. Niemniej prawo do odwołania do sądu wyższej instancji „przynajmniej w ważnych sprawach” zostało przewidziane w zaleceniu Rec(2004)20

²³ H. Izdebski, Sądownictwo administracyjne w Europie, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2007 r., Nr 4, s. 137.

²⁴ P. Przybysz, Modele sądowej kontroli administracji w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka 2007 r., Nr 1, s. 54.

²⁵ Przy czym pamiętać należy, że od 1999 r. działały w Austrii niezależne senaty administracyjne (*Unabhängige Verwaltungssenate*), będące organami quasi-sądowymi. Ich orzeczenia można było zaskarżyć do Trybunału Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego, co w pewnym stopniu łagodziło negatywne skutki obowiązującej wówczas jednoinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego.

Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, mającym charakter aktu prawa miękkiego (*soft law*).

Przeprowadzona analiza skutkuje zasadnością wyrażenia poglądu, że **współcześnie europejski standard zakłada dwuinstancyjność postępowania sądowoadministracyjnego. Model procedury obowiązującej w ramach polskiego sądownictwa administracyjnego zasadniczo odpowiada tak zrekonstruowanemu standardowi europejskiemu.** Słabością krajowego systemu jest przewlekłość sądowoadministracyjnego postępowania odwoławczego, która może podważać skuteczność realizacji prawa do sądu administracyjnego w aspekcie rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie.

Przejdźmy teraz do omówienia wniosków związanych z **weryfikacją zasadniczej tezy rozprawy, w myśl której instancyjność postępowania sądowoadministracyjnego wzmacnia prawa obywatelskie, a więc wpływa korzystnie na sytuację jednostki (obywatela) w demokratycznym państwie prawnym, z drugiej jednak strony prowadzi do osłabienia sprawności procedury sądowoadministracyjnej.**

Przeprowadzone rozważania potwierdziły słuszność wyrażonego stanowiska (**postawionej tezy**). W tym miejscu raz jeszcze podkreślić należy **znaczenie instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego dla ochrony praw i wolności człowieka (obywatela).** Jak wykazałem, **instancyjność wzmacnia prawo do sądu.** Problematyka ta koresponduje z zapatrywaniem *J. Niczyporuka*, zdaniem którego prawo administracyjne ma służyć dobru człowieka oraz zapewniać jednostce kontrolę nad działalnością administracji publicznej²⁶. Wydaje się, że funkcje te najpełniej realizuje obecnie sądownictwo administracyjne. Oparcie obowiązującej w nim procedury na zasadzie instancyjności pozwala na zoptymalizowanie efektywności sądowej kontroli administracji i w konsekwencji wpływa dodatnio na poczucie bezpieczeństwa prawnego obywateli we współczesnym, demokratycznym państwie prawnym.

Jednocześnie jednak system instancyjny bardzo trudno „ustrzec” przed ryzykiem przewlekłości postępowania. Siłą rzeczy, **„dodanie” kolejnej instancji rozpoznawczej skutkuje wydłużeniem czasu potrzebnego dla ostatecznego rozstrzygnięcia sporu. W konsekwencji, instancyjność osłabia sprawność procedury sądowoadministracyjnej.** Potwierdzeniem przedmiotowego twierdzenia są przytoczone w toku rozważań statystyki dotyczące zaległości Naczelnego Sądu Administracyjnego. **Obecnie przeciętne postępowanie sądowoadministracyjne, w którym wniesiono skargę kasacyjną,**

²⁶ *J. Niczyporuk*, Podmiotowość administracyjnoprawna, Lublin 2016, s. 158-159 i powołana tam dalsza literatura.

trwa ok. trzech lat. Zjawisko przewlekłości w działalności orzeczniczej sądów administracyjnych jest szczególnie niepożądane, albowiem – jak już wskazano – postępowanie sądowoadministracyjne stanowi swoistą kontynuację postępowania administracyjnego, co skutkuje tym, że z punktu widzenia obywatela decydujące znaczenie ma łączny czas rozpoznawania jego sprawy, uwzględniający procedowanie organów administracji publicznej, a następnie sądów administracyjnych.

W związku z powyższym, wprowadzając system instancyjny i zabezpieczając przez to ochronę praw obywatelskich, ustawodawca powinien dążyć do przyjęcia takich rozwiązań (mechanizmów) procesowych, które pozwolą zachować sprawność postępowania sądowoadministracyjnego. **Obecnie obowiązujący w omawianej procedurze model kontroli instancyjnej określiłem jako mieszany, tj. kasacyjno-rewizyjny.** Na skutek ostatnich zmian legislacyjnych, w tym zwłaszcza wejścia w życie nowelizacji PPSA z kwietnia 2015 r.²⁷, wzmocnieniu uległy w nim elementy charakterystyczne dla systemu rewizji, co przyjąć należy z pełną aprobatą. Model rewizyjny stanowi w istocie swoisty „kompromis” pomiędzy rozwiązaniami przewidzianymi w systemach apelacji i kasacji. Łączy on w sobie funkcje merytoryczne i kontrolne sądu odwoławczego, wyposażając go w szerokie uprawnienia do orzekania reformatoryjnego. Wydaje się więc, że w modelu rewizyjnym dochodzi do względnego „pogodzenia” zabezpieczenia praw obywatelskich jednostki (obywatela) oraz dbałości o sprawność procedury sądowoadministracyjnej. Dlatego też wskazany system powinien stanowić punkt odniesienia dla potencjalnych zmian legislacyjnych dokonywanych w warunkach istniejącej obecnie dwuszczeblowej struktury sądów administracyjnych.

W konkluzji rozważań przedstawiłem **zarys własnej propozycji zreformowania instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego.** Punktem wyjścia powinno być tutaj uwzględnienie dwóch istotnych założeń, do których doprowadziły mnie wyniki przeprowadzonych analiz. Po pierwsze, w toku konstruowania postulowanych zmian trzeba mieć na względzie konieczność zabezpieczenia prawa strony (obywatela) do dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego, a więc dążyć do zachowania szerokiej zaskarżalności orzeczeń sądów administracyjnych I instancji. Po drugie, trzeba brać pod uwagę także występującą w praktyce przewlekłość postępowania odwoławczego prowadzonego przed NSA, której eliminacja (ograniczenie) wpłynęłaby dodatnio na efektywność sądowej kontroli administracji. Oczywiście zastrzec należy,

²⁷ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658). Nowelizacja weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r.

że zaprezentowana koncepcja ma wyłącznie wstępny (ramowy) charakter. Właściwą reformę poprzedzić muszą wielomiesięczne analizy i badania obecnego stanu rzeczy oraz projektowanych zmian. Moja propozycja jest więc jedynie głosem w dyskusji.

Wydaje się, że zasadnym w obecnych warunkach byłoby rozbudowanie struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego poprzez powołanie apelacyjnych sądów administracyjnych (sądy II stopnia). Ich liczbę należałoby ustalić na poziomie pięciu-sześciu w skali kraju, tworząc je w większych ośrodkach miejskich (np. w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Gdańsku, Poznaniu i we Wrocławiu). Sądy te byłyby instancjami odwoławczymi od orzeczeń wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne (sądy I stopnia). Model kontroli instancyjnej sprawowanej przez sądy apelacyjne powinien być oparty na zasadzie apelacji lub rewizji. Naczelny Sąd Administracyjny stałby się centralnym dla całego państwa sądem administracyjnym III stopnia, rozpatrującym skargi kasacyjne od orzeczeń sądów apelacyjnych oraz podejmującym uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne. W tym systemie skarga kasacyjna byłaby nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, który podlegałby procedurze wstępnego badania (tzw. przedsądowi). NSA mógłby odmówić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, jeśli rozpatrzenie sprawy nie miało by znaczenia dla rozwoju wykładni prawa administracyjnego, czy rozwiązania istotnego problemu prawnego²⁸.

Wdrożenie zaprezentowanej propozycji pozwoliłoby na wydatne zabezpieczenie praw obywatelskich (dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne), zagwarantowałoby należytą dbałość o jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego (działalność NSA), a co najważniejsze czyniłoby w pełni zadość postanowieniom Konstytucji RP dotyczącym prawidłowego ukształtowania procedury sądowej i zaskarżania wydawanych w jej trakcie orzeczeń.

²⁸ Katalog przesłanek przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania należałoby jeszcze uzupełnić – wzorem procedury cywilnej – o nieważność postępowania oraz oczywistą zasadność skargi kasacyjnej.