

Rozdział I. Pojęcie i istota instancyjności

§ 1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia dla wszelkiej refleksji teoretycznej zawartej w niniejszej monografii muszą stać się precyzyjne ustalenia terminologiczne. Na problem zbyt małego zaangażowania badaczy w prace nad siatką pojęciową prawa administracyjnego ponad pół wieku temu konsekwentnie uwagę zwracał *F. Longchamps*. Jego zdaniem, w obliczu szybkich zmian demograficznych, społecznych czy technologicznych, konieczne było poddanie gruntownej rewizji zespołu pojęć, który jest przedmiotem zainteresowania doktryny¹.

Powyższy postulat pozostaje aktualny także obecnie. Obserwacja otaczającej nas rzeczywistości nie pozostawia złudzeń, że tempo zmian życia społecznego przybiera na sile. Bardzo wątpliwą „odповідzią” ustawodawcy na powyższą dynamikę jest mnożenie regulacji prawnych, określone już w piśmiennictwie zjawiskiem inflacji przepisów prawa², w tym przede wszystkim prawa administracyjnego³. Jakkolwiek pomnażanie przepisów prawa dotyczy głównie regulacji materialnoprawnych, to ma ono wpływ także na prawo procesowe⁴, będące przedmiotem rozważań w niniejszej monografii.

¹ *F. Longchamps*, *Współczesne problemy*, s. 885.

² Wzrost tendencji jurydyzacyjnych łączy się przede wszystkim z nasileniem oddziaływania interwencjonizmu państwowego (*L. Morawski*, *Instrumentalizacja prawa*, s. 17).

³ Jak wskazuje się w literaturze, wynika to z niezrozumiałego przekonania prawodawcy o „cu-downnej” mocy sprawczej prawa administracyjnego, które wkraczając w daną dziedzinę życia społecznego, ma być tym instrumentem, który zlikwiduje wszelkie problemy oraz zapewni realizację oczekiwanych przez władzę celów (*J. Jagielski*, *P. Gołaszewski*, *Kryzys prawa administracyjnego*, s. 30).

⁴ W tym aspekcie ustawy normujące postępowanie przed organami administracji publicznej badaniom empirycznym poddał *P. Przybysz*. Autor ten wprowadza na grunt nauki pojęcie „mglistości tekstu prawnego”, stawiając tezę, że lektura administracyjnych ustaw procesowych może sprawiać trudności w szczególności osobom słabiej wykształconym. W jego ocenie, niechlubny prym w małej przejrzystości tekstu wiedzy EgzAdmU (ustawa z 17.6.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.) – *tenże*, *Przejrzystość przepisów*, s. 522–523.

W tak zarysowanych warunkach na rzecz potrzeby dokonania dokładnej analizy opisywanych pojęć przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, inflacja przepisów prawa prowadzi do szybkiej dezaktualizacji rozważań o charakterze komentatorskim, skoncentrowanych na próbie omówienia obowiązujących w danej chwili regulacji. Inaczej jest z refleksją teoretyczną. Można stwierdzić, że spełnia ona rolę długofalowego, wręcz permanentnego dyskursu prawników, obliczonego na próbę dokonania trwałych ustaleń, przydatnych także w przyszłości, a więc w oderwaniu od konkretnych regulacji normatywnych. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że refleksja ta powinna być prowadzona w ujęciu szerszym niż tylko w stosunku do jednej dziedziny, czy poddziedziny prawa. Konkretna część (dziedzina) prawa procesowego nigdy nie jest wyizolowaną grupą przepisów (norm) prawa, lecz zawsze koresponduje z innymi gałęziami procesualistyki. Widać to szczególnie wyraźnie przy rozważanej problematyce instancyjności postępowania. Ma ona zastosowanie we wszystkich procedurach prawnych i omawiana jest w piśmiennictwie poświęconym rozmaitym gałęziom prawa. Dlatego też przy prowadzonej analizie siatki pojęciowej nie może zabraknąć odwołania do dotychczasowych ustaleń doktryny postępowania sądownoadministracyjnego, ale także publikacji poświęconych problemom postępowania administracyjnego, cywilnego i karnego.

Jak wskazywał w kolejnej publikacji poświęconej problematyce używania i rozwijania pojęć prawa *F. Longchamps*, „(...) kto bada w systemach prawnych treść reguł (...) ten już wprost i z zamierzenia zajmuje się pojęciami, ich budową, związkami, które je łączą, i różnicami, które je dzielą; niektórzy nawet widzą systemy prawne głównie jako systemy pojęć”⁵. Twierdzenie to znajduje swoje potwierdzenie, gdy mowa o katalogu określeń, które należy wyjaśnić na potrzeby niniejszej pracy. W pierwszej kolejności mowa tu o słowie instancja i jego pochodnej – instancyjności, której właściwe rozumienie na gruncie postępowania sądownoadministracyjnego jest tematem przewodnim badań. Dlatego też instancyjność zostanie zaprezentowana szerzej, z uwzględnieniem rozróżnienia pomiędzy, mylonymi często w literaturze, kategoriami szczeblowości (stopniowości) sądownictwa a instancyjnością postępowania sądowego, w tym wypadku postępowania sądownoadministracyjnego. Dodatkowo omówiona zostanie istotna dla dalszych rozważań teoria odróżniająca formalny i materialny aspekt realizacji instancyjności.

W dalszej kolejności przedstawione zostaną pojęcia wtórne w stosunku do instancji i instancyjności. Istotne znaczenie będzie miało zwłaszcza precyzyjne

⁵ *F. Longchamps*, Uwagi, s. 11.

określenie kontroli instancyjnej i jej różnych modeli teoretycznych. Podjęta zostanie próba zarysowania systemu kontroli instancyjnej, na jakim oparte jest współczesne postępowanie sądownoadministracyjne. Następnie zaprezentowane zostaną rozważania na temat toku instancji, właściwości instancyjnej oraz dewolutywności. To ostatnie pojęcie wiąże się ściśle z kontrowersyjną problematyką tzw. instancji poziomej. Z konstrukcji tej coraz chętniej korzysta ustawodawca, a w piśmiennictwie były i są wyrażane poglądy uznające zasadność jej szerokiego wprowadzenia do systemu sądowej kontroli administracji. Zasadne będzie zatem przeprowadzenie teoretycznych rozważań na temat zagadnienia instancji poziomej już w pierwszym rozdziale pracy. Ostatecznie, omówione zostaną funkcje oraz wady i zalety instancyjności jako zjawiska procesowego. Analizie poddany zostanie problem, czy współcześnie, w świetle przepisów konstytucyjnych i ustawowych oraz poglądów doktryny i judykatury, można uznać dwuinstancyjność za zasadę ogólną postępowania sądownoadministracyjnego.

Pierwszy rozdział niniejszej monografii będzie zatem poświęcony ogólnej refleksji teoretycznej na temat zjawiska (zasady) instancyjności. Podstawową oś rozważań stanowić będą ustalenia terminologiczne, które doprowadzą do rozróżnienia kategorii szczebli (stopni, rzędów) w strukturze sądownictwa, instancji oraz instancyjności. Odróżnienie od siebie tych trzech pojęć stanowić będzie punkt wyjścia dla dalszych części dysertacji, a jednocześnie zadośćuczynienie postulatowi F. Longchamps'a, by wszelkie rozważania naukowe poprzedzać właściwą refleksją poświęconą znaczeniu używanych określeń.

Zapowiedziane powyżej ogólnoteoretyczne podejście do instancyjności i pojęć pokrewnych wymaga przeprowadzenia analizy, której przedmiotem będą przepisy postępowania oraz literatura dotyczące procedury sądownoadministracyjnej, ale też administracyjnej, cywilnej i karnej. Uwzględnione zostaną ponadto – choć w mniejszym stopniu – poglądy judykatury, zwłaszcza SN i sądów administracyjnych. W odniesieniu do metodologii, **przeważać będzie wykorzystanie metody formalnodoğmatycznej oraz metody analizy krytycznej.** Ogólny charakter prowadzonych w tej części pracy rozważań nie może jednak doprowadzić do utraty z pola widzenia instancyjności konkretnego, interesującego nas postępowania, tj. procedury obowiązującej przed sądami administracyjnymi. **W konsekwencji, nawet najbardziej generalne ustalenia powinny być na bieżąco konfrontowane ze strukturą ustrojową sądownictwa administracyjnego oraz instytucjami i mechanizmami procesowymi**

postępowania sądowoadministracyjnego. Czynić to będzie przeprowadzoną analizę przydatną dla dalszych części studium.

§ 2. Pojęcie instancji

Rozważania terminologiczne rozpocząć należy od pojęcia instancji. Jej wpływ na pozostałe określenia wyraża się w tym, że za pomocą tego słowa formułujemy kolejne, interesujące dla poruszanej problematyki kategorie (instancyjności, kontroli instancyjnej, toku instancji oraz właściwości instancyjnej). Wszystkie te określenia są ze sobą ściśle powiązane i nierzadko znaczenie jednego pojęcia ma przemożny wpływ na rozumienie kolejnego.

W nauce prawa dominuje obecnie stanowisko, zgodnie z którym termin „instancja” wywodzi się z języka łacińskiego, w którym *instantia* ma wiele znaczeń: 1) bliskość, obecność, teraźniejszość; 2) zapobiegliwość, wytrwałość, gorliwość; 3) naleganie, żądanie, usilne domaganie się; 4) gwałtowność, porywczność, pośpiech⁶. Za odosobniony należy uznać pogląd W. Broniewicza, który wskazywał, że słowo instancja stanowi zapożyczenie francuskiego *instance*, które oznacza postępowanie⁷. Nie budzi natomiast wątpliwości, że rzeczownik instancja był używany w średniowieczu na określenie skargi (pozwu), ale także rozprawy sądowej czy orzeczenia (wyroku)⁸.

Wydaje się, że intuicyjne rozumienie pojęcia instancji jest dość ograniczone i kojarzy się w pierwszej kolejności z tematyką struktur, hierarchii czy organizacji. Według Słownika języka polskiego, instancja to każdy z kolejnych stopni w hierarchii władz, w systemie podległych sobie instytucji (państwowych, sądowych, administracyjnych), organizacji itp.⁹ W ujęciu encyklopedycznym, powtarza się przedmiotową formułę dotyczącą kolejnych stopni w systemie organów (sądowych, administracyjnych, organizacji społecznych), precyzując jednocześnie, że w Polsce przyjęto zasadę dwóch instancji w postępowaniu sądowym i administracyjnym¹⁰.

⁶ J. Pieńkos, Słownik, 2001, s. 215.

⁷ W. Broniewicz, Postępowanie cywilne, s. 113.

⁸ M. Michalska-Marciniak, Definicja, s. 488.

⁹ Słownik języka polskiego A–K, s. 745. Wedle tej pozycji, z pojęciem „instancji” powiązane są zwroty: „instancje partyjne, związkowe”, „niższa, wyższa, najwyższa instancja”, „odwołać się, zwrócić się do instancji nadrzędnej”, „sprawę rozpatrzyć w ostatniej instancji”.

¹⁰ D. Kalisiewicz, B. Petrozolin-Skowrońska (red.), Nowa encyklopedia powszechna, s. 63.

Pojęcie instancji występuje współcześnie w języku prawnym¹¹, prawniczym¹² oraz potocznym¹³, przy czym na próżno szukać jego definicji legalnej. Jak wskazuje *M. Michalska-Marciniak*, składają się na nie dwa charakterystyczne elementy: stopień (szczebel) i hierarchia. Cytowana autorka przedstawia definicję występującego w języku potocznym i prawniczym określenia instancji, jako „szczebla (wyższego albo niższego stopnia) w systemie powiązanych ze sobą hierarchicznie (tzn. podległych) organów, wyposażonego w ściśle określone kompetencje”. Natomiast instancja sądowa, to „sąd określonego rzędu, szczebla (wyższy albo niższy stopień) w systemie powiązanych ze sobą hierarchicznie sądów, wyposażony w ściśle określone kompetencje”¹⁴.

Powyższe stanowisko koresponduje ze zdaniem *J. Jeżewskiego*, definiującego instancję jako szczebel w strukturze organizacyjnej wyposażony w kompetencję do określonego działania¹⁵. Jeszcze wężiej rozważane pojęcie określiła *H. Knysiak-Molczyk*, w opinii której instancja to każdy ze stopni rozczłonkowanego aparatu państwa lub ściślej: organy różnych stopni¹⁶.

Prezentowane poglądy upatrują w instancji kategorii wyłącznie ustrojowej, nieraz uzupełniając formułowane definicje o zagadnienie kompetencji do działania. Pozostaje z nimi w zgodzie judykatura SN, w której wskazuje się, że wprowadzić pojęcie instancji sądowej nie zostało ustawowo zdefiniowane, ale treść jego wynika z ustrojowej zasady organizacji sądownictwa i jest rozwinięta w przepisach PrUSP¹⁷, a ponadto skonkretyzowana w regulacjach ustaw procesowych, m.in. w przepisach KPC¹⁸. W innej uchwale SN stwierdził zwięźle,

¹¹ Język prawny to ten, w którym formułowane są teksty obowiązującego prawa (ustawy, rozporządzenia, umowy międzynarodowe i inne akty normatywne). Nazywa się go czasem językiem prawodawcy (*T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek*, Wstęp, s. 80).

¹² Język prawniczy to ten, w którym formułowane są wypowiedzi o prawie obowiązującym i innych zjawiskach związanych z prawem. Wyróżnić można m.in. język prawniczy praktyki, czy nauki prawa (tamże, s. 81).

¹³ Język potoczny to inaczej język naturalny, tworzący się w sposób historyczny i kulturowy, a służący przede wszystkim społecznej komunikacji (*A. Bator*, Język naturalny, s. 107). Innymi słowy, język potoczny to język dnia codziennego.

¹⁴ *M. Michalska-Marciniak*, Definicja, s. 493.

¹⁵ *J. Jeżewski*, Instancja, s. 167.

¹⁶ *H. Knysiak-Molczyk*, Uprawnienia strony, s. 233.

¹⁷ Ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.). Zob. uchw. SN z 18.3.2005 r., III CZP 97/04, *Legalis*.

że „instancja sądowa to sąd określonego rzędu (szczebla) w systemie powiązanych ze sobą hierarchicznie sądów”¹⁹.

Ścisłe ustrojowe znaczenie terminu „instancja” prezentuje konsekwentnie w swych publikacjach *M. Michalska-Marciniak*. Autorka ta podkreśla, że instancja ma charakter statyczny w tym sensie, że sąd danego rzędu jest sądem określonej instancji. W jej ocenie, nie można pojęcia instancji odnosić do biegu postępowania. Można je rozpatrywać jedynie w powiązaniu z systemem zorganizowania wymiaru sprawiedliwości, czyli z jego ustrojem²⁰. Zapatrywania te podziela w całej rozciągłości *A. Ziółkowska*, która podkreśla, że „instancję cechuje (...) wymiar ustrojowy związany z miejscem sądu (organu) w strukturze, wyznaczonej ze względu na zakres powierzonych kompetencji”. W tym sensie instancja zostaje przeciwstawiona instancyjności, która posiada już walor proceduralny²¹.

Stanać należy na stanowisku, że zaprezentowana powyżej koncepcja, w myśl której instancja jest pojęciem tylko ustrojowym, związanym wyłącznie ze strukturą organizacyjną organów (sądów), nie może być w pełni satysfakcjonująca. Pogląd ten należy oprzeć na trzech podstawach.

Po pierwsze, należy odwołać się do nieco starszego polskiego piśmiennictwa i w pierwszej kolejności przyznać rację *J. Zimmermannowi*, który rozważając pojęcie instancji, wyraźnie wskazuje, że w obrębie tej kategorii „uwypatnia się już swoisty związek między elementami ustrojowo-organizacyjnymi (szczeblowość), funkcjonalnymi (kompetencje poszczególnych szczebli) oraz proceduralnymi (postępowanie przed każdym ze szczebli i «przebieg» między szczeblami)”. Prowadzi to autora do konstatacji, że „pojęcie instancji nie jest wartością samą w sobie. Nabiera ono wartości dopiero wtedy, gdy prawo przewiduje działanie przynajmniej dwóch instancji, ich kolejność i sposób działania”²². Twierdzenie to zyskało aprobatę w judykaturze, w której podniesiono, że pojęcie instancji należy rozumieć nie tylko strukturalnie, ale także funkcjonalnie (zakres właściwości i kompetencji)²³.

Z kolei *T. Nowicki* przez instancję rozumiał takie „postępowanie, które się toczy przed jedną władzą i które w razie sporu stanowi tylko pewien zamknięty w sobie odcinek w ogólnym postępowaniu przed kilkoma nieraz władzami”²⁴.

¹⁹ Uchw. SN z 3.12.2015 r., III CZP 81/15, *Legalis*.

²⁰ *M. Michalska-Marciniak*, *Zasada instancyjności*, s. 68.

²¹ *A. Ziółkowska*, *Postępowanie międzyinstancyjne*, s. 15.

²² *J. Zimmermann*, *Administracyjny tok instancji*, s. 11–12.

²³ Wyr. NSA oś zam. w Krakowie z 21.3.2000 r., II SA/Kr 1408/99, *Legalis*.

²⁴ *T. Nowicki*, *Zagadnienie*, s. 38.

Zdanie to było co prawda swoistym skrótem myślowym (instancja = postępowanie przed jedną z instancji), niemniej zgodzić należy się, że akcentuje ono wyraźny związek słowa instancja z postępowaniem (przebiegiem odpowiedniej procedury)²⁵.

Po drugie, nie sposób nie dostrzec pewnego powiązania kategorii instancji z elementami procesowymi, do którego dochodzi już na etapie języka prawnego. Niech za przykłady posłużą tutaj dwa przepisy.

Zgodnie z art. 127 § 1 KPA²⁶, od decyzji wydanej w I instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Wydanie decyzji w I instancji i możliwość skorzystania przez stronę z odwołania tylko do jednej instancji opiera się wyraźnie na czymś więcej niż ustrojowo rozumianym organie, jako jednostce znajdującej się w strukturze aparatu administrującego. Zaakcentowana jest tutaj dynamika charakterystyczna dla postępowania. Innymi słowy, w art. 127 § 1 KPA ustawodawca za pomocą konstrukcji instancji wyposaża obywatela (stronę) w prawo do odwołania w toku postępowania administracyjnego. Waler proceduralny omawianego przepisu wyraźnie bierze górę nad kwestią ustrojową, tzn. faktem, że w strukturze administracji publicznej jest organ władny do rozstrzygnięcia o odwołaniu strony w konkretnej sprawie.

Do podobnych wniosków może doprowadzić interpretacja art. 1205 § 2 KPC, na mocy którego jeżeli strony ustaliły, że postępowanie przed sądem polubownym będzie obejmowało więcej niż jedną instancję, przepis § 1²⁷ dotyczy ostatecznego wyroku sądu polubownego rozstrzygającego o żądaniach stron. W tej regulacji zawiera się wprost formuła, w myśl której postępowanie „obejmuje” więcej niż jedną instancję. Analiza art. 1205 § 2 KPC potwierdza trafność skrótu myślowego *T. Nowickiego*, dla którego instancja była po prostu postępowaniem obejmującym jedną lub kilka instancji. Na podobne znaczenie pojęcia instancji zwracał w przeszłości uwagę *M. Waligórski*²⁸.

Potwierdzeniem zasadności prezentowanej koncepcji jest powszechne używanie zarówno w judykaturze, jak i w piśmiennictwie, rozmaitych sformułowań wyraźnie wiążących kategorię instancji z postępowaniem. Mowa tu

²⁵ J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, s. 11.

²⁶ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

²⁷ Zgodnie z jego treścią, wyrok sądu polubownego wydany w Rzeczypospolitej Polskiej może zostać uchylony przez sąd wyłącznie w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi o jego uchylenie.

²⁸ M. Waligórski, *Polskie prawo*, s. 270.

o takich formułach, jak: sąd ostatniej instancji (*ultimae instantiae*)²⁹, sąd najwyższej instancji (*supremae instantiae*)³⁰ czy kontrola drugiej instancji³¹. Sądy administracyjne w uzasadnieniach swych orzeczeń określają nierzadko NSA jako instancję kasacyjną³², nie wspominając już o częstym używaniu formuł sąd I instancji³³ oraz sąd II instancji³⁴. W katalogu tych różnorodnych zwrotów nie można nie zawrzeć ponadto prawa do II instancji, którym posługuje się zarówno literatura³⁵, jak i judykatura³⁶.

Używanie powyższych sformułowań wyraźnie osadza kategorię instancji wewnątrz postępowania, czyniąc z niej pojęcie posiadające bez wątpienia pewien walor proceduralny. Przykładowo, w wyrażeniu prawo do II instancji eksponowane jest wyraźnie uprawnienie strony do uruchomienia kolejnej instancji, ale w ramach postępowania i w odniesieniu do postępowania. Kwestia ustrojowa – a więc odpowiedź na pytanie, o jaki organ (sąd) chodzi w danym przypadku – jakkolwiek ważna, nie może całkowicie zdominować kategorii instancji, pozbawiając ją wszelkich elementów procesowych.

Ujmując problem inaczej, nie ma sensu mówienie o instancjach poza postępowaniem lub też w sytuacji, gdy postępowanie ma charakter jednoinstancyjny. W tym ostatnim przypadku po prostu nie ma różnych organów (np. I i II instancji) i używanie pojęcia instancji staje się całkowicie bezwartościowe, a wręcz mylące. Dostrzeżono to także w uchw. NSA(7) z 27.7.2009 r.³⁷, gdzie stwierdzono, że „(...) posługiwanie się pojęciem instancji (toku instancji) staje się uzasadnione wówczas, gdy prawo przewiduje działanie przynajmniej dwóch instancji, ich kolejność i sposób działania”.

Po trzecie, na niekorzyść poglądu o wyłącznie ustrojowej naturze kategorii instancji działa ugruntowane w literaturze stanowisko, w myśl którego problematyka liczby instancji w postępowaniu stanowi materię zarówno ustro-

²⁹ M. Michalska-Marciniak, Zasada instancyjności, s. 25.

³⁰ Wyr. WSA w Poznaniu z 15.11.2016 r., I SA/Po 539/16, Legalis; wyr. NSA z 13.12.2016 r., I OSK 2293/16, Legalis; M. Michalska-Marciniak, Zasada instancyjności, s. 26.

³¹ M. Kania, Zwyczajne środki zaskarżenia, s. 13.

³² Wyr. WSA w Łodzi z 16.10.2019 r., III SA/Łd 665/19, Legalis; wyr. NSA z 2.10.2018 r., II FSK 2576/16, Legalis.

³³ Z wielu wyr. NSA z 10.10.2019 r., II GSK 2484/17, Legalis.

³⁴ Z wielu wyr. NSA z 13.11.2019 r., II GSK 1109/17, Legalis.

³⁵ M. Kania, Zwyczajne środki zaskarżenia, s. 77.

³⁶ Wyr. WSA w Lublinie z 11.6.2019 r., II SA/Lu 126/19, Legalis; post. NSA z 10.10.2018 r., II GZ 332/18, Legalis.

³⁷ Uchw. NSA(7) z 27.7.2009 r., I OPS 2/09, ONSAiWSA 2009, Nr 5, poz. 83.

jowo-organizacyjną, jak i proceduralną³⁸. Znamienna jest w tym zakresie wypowiedź J. Habera, który już w latach 50. ubiegłego stulecia twierdził, że „zagadnienie ilości instancji w normalnym toku postępowania karnego jest zagadnieniem przede wszystkim proceduralnym, następnie dopiero zagadnieniem ustrojowo-sądowym”³⁹.

Biorąc pod uwagę wszystkie zaprezentowane powyżej argumenty, należy stwierdzić, że **instancja jest pojęciem złożonym, nieograniczającym się jedynie do kwestii ustrojowo-organizacyjnych. W omawianym określeniu zawierają się także elementy funkcjonalne – kompetencje poszczególnych organów (sądów) oraz proceduralne – dotyczące postępowania przed poszczególnymi organami (sądami).** W tym sensie za nie w pełni trafione uznać należy poglądy części doktryny (J. Jeżewski, H. Knysiak-Molczyk, M. Michalska-Marciniak, A. Ziółkowska), sprowadzające instancję wyłącznie do kategorii statycznej, posiadającej jedynie walor ustrojowy. Dlatego też **w dalszej części pracy pojęcie instancji będzie konsekwentnie odróżniane od pojęcia szczebla (stopnia, rzędu), które ma już charakter ściśle ustrojowy⁴⁰, nie dotyczy postępowania, a jedynie struktury organizacyjnej sądów, o czym będzie jeszcze mowa.**

§ 3. Pojęcie instancyjności

I. Uwagi terminologiczne

Pierwszoplanowe z punktu widzenia tytułu i materii niniejszej monografii pojęcie instancyjności wywodzi się z przeanalizowanego w poprzednim paragrafie określenia instancja. Jakkolwiek kategorie te są ze sobą nierozzerwalnie powiązane, to nie należy traktować ich jako pojęć synonimicznych. Ich związek opiera się na tym, że nie sposób wyjaśnić pojęcia i istoty instancyjności bez choćby pośredniego odwołania się do kategorii instancji.

Jednocześnie zauważyć należy, że instancyjność jest pojęciem bardziej fachowym, związanym ściśle z procedurami prawnymi i zasadniczo niezde-

³⁸ T. Wiśniewski, System, s. 36.

³⁹ J. Haber, Dwie, s. 801.

⁴⁰ J. Zimmermann, Administracyjny tok instancji, s. 12.

finiowanym w Słowniku języka polskiego⁴¹. W bardzo ogólnych opracowaniach prawniczych instancyjność jest utożsamiana z właściwością sądu (cywilnego)⁴², co może budzić daleko idące wątpliwości.

Jakkolwiek pojęcie instancyjności znajduje swoje rozwinięcie w pracach przedstawicieli wszystkich gałęzi prawa procesowego w Polsce, to wciąż aktualna pozostaje teza, że nie jest ono rozumiane jednolicie⁴³. W literaturze trafnie stwierdza się, że **instancyjność jest pojęciem ogólnym, w tym sensie, że nie wynika z niego pożądana liczba instancji, przez które miałyby przebiegać postępowanie**. Jednocześnie, jeśli mowa o instancyjności, to oznacza to wykorzystanie w określonej procedurze (toku postępowania) co najmniej dwóch instancji. **Zaprzeczeniem instancyjności będzie w praktyce postępowanie jednoinstancyjne**, a więc niezakładające toku instancji i kontroli instancyjnej. Z kolei dwuinstancyjność (trójinstancyjność itd.) stanowi przejaw ogólniejszego zjawiska instancyjności⁴⁴. W związku z tym, **w dalszych analizach instancyjność i dwuinstancyjność postępowania będą traktowane łącznie, jako synonimy**.

Przejdźmy teraz do zaprezentowania poglądów piśmiennictwa w zakresie rozumienia instancyjności (dwuinstancyjności) postępowania.

W rozważaniach ogólnych oraz związanych z procedurami cywilną i karną chętnie przywołuje się twierdzenie W. Siedleckiego, zdaniem którego instancyjność polega na tym, że postępowanie w sprawie rozpada się na dwa lub więcej stadiów przeprowadzanych kolejno przed różnymi sądami, ażeby w ten sposób zapewnić kontrolę sądów wyższych nad rozstrzygnięciami wydawanymi przez sądy niższe⁴⁵. W podobnym duchu wypowiada się S. Hanausek, dla której instancyjność to przechodzenie nieprawomocnego orzeczenia do sądu hierarchicznie wyższego, celem sprawdzenia legalności i zasadności rozstrzygnięcia⁴⁶. W tym ujęciu wyraźnie zaakcentowano procesową naturę instancyjności poprzez użycie słowa przechodzenie, sugerującego swoisty dynamizm tego zjawiska. Zdaniem A. Zielińskiego, instancyjność jest określeniem, które w zakre-

⁴¹ W literaturze słownikowej spotkać można jeszcze wyjaśnienie przymiotnika „instancyjny”, przy czym zastrzega się jednoznacznie, że pochodzi on od słowa instancja (Słownik języka polskiego A–K, s. 745).

⁴² U. Kalina-Prasznica (red.), Encyklopedia, s. 218.

⁴³ A. Jakubecki, Kilka uwag, s. 81.

⁴⁴ M. Michalska-Marciniak, Zasada instancyjności, s. 73.

⁴⁵ W. Siedlecki, Zasada instancyjności, s. 177–178. Pogląd ten w pełni zaaprobował m.in. S. Dalka, Zasada dwuinstancyjności, s. 32.

⁴⁶ S. Hanausek, Orzeczenie, s. 13.

sie prawa procesowego oznacza stopnie (etapy) rozpoznawania sprawy od jej wszczęcia aż do wydania ostatecznego (prawomocnego) orzeczenia. Autor ten zastrzega jednak, że pojęcie instancyjności używane jest także dla określenia hierarchicznego stosunku organów różnych szczebli⁴⁷. Stanowisko to powiela G. Artymiak⁴⁸. Z kolei P. Wiliński upatruje istoty omawianego pojęcia w możliwości uruchomienia kontroli poprawności orzeczenia wydanego przez sąd orzekający co do *meritum* w sprawie, przy założeniu, że kontrola ta powinna być co do zasady prowadzona przez sąd wyższego rzędu (wyższej instancji)⁴⁹. Zdaniem K. Marszał, instancyjność stanowi mechanizm procesowy, umożliwiający eliminowanie z procesu orzeczeń opartych na błędach, pomyłkach i wszelkiego rodzaju uchybieniach w I instancji⁵⁰.

Problematyką instancyjności zajmuje się także doktryna prawa postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Jak wskazuje A. Skóra, dwuinstancyjność procedury administracyjnej wyraża się w tym, iż od orzeczenia organu I instancji powinien służyć środek prawny, umożliwiający stronie ochronę jej interesu prawnego w postępowaniu⁵¹. A. Wróbel przychyła się do poglądu, że dwuinstancyjność sprowadza się do dwukrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia⁵². W ocenie M. Romańskiej, zasada instancyjności zakłada, że postępowanie sądowe w konkretnej sprawie może być przeprowadzone przed różnymi sądami, tak aby w ten sposób zapewnić kontrolę sądów wyższych nad rozstrzygnięciami sądów niższych. Dla jej zrealizowania ustawodawca musi stworzyć system środków zaskarżania orzeczeń, których wykorzystanie przez legitymowany podmiot sprawi, że sprawa trafi do sądu wyższego i przez ten sąd będzie rozpoznana⁵³. Zdaniem M. Kania, instancyjność rozumieć należy jako prawo do dwukrotnego zbadania sprawy. Wedle tego autora, stanowi ona podstawowy element ukształtowania rzetelnego postępowania zapewniającego prawo do właściwej procedury, stając się tym samym naczelną zasadą procedur sądowych⁵⁴. Według H. Knysiak-Molczyk, instancyjność oznacza możliwość kontroli orzeczenia sądowego kolejno przez

⁴⁷ A. Zieliński, Konstytucyjny standard, s. 3.

⁴⁸ G. Artymiak, „Instancja pozioma”, s. 592.

⁴⁹ P. Wiliński, Dwuinstancyjność, s. 565.

⁵⁰ K. Marszał, Instancyjność, s. 701.

⁵¹ A. Skóra, Ogólne postępowanie administracyjne, s. 99.

⁵² A. Wróbel, Niektóre aspekty, s. 256.

⁵³ M. Romańska, Zasady, s. 188.

⁵⁴ M. Kania, Zwyczajne środki zaskarżenia, s. 79–81.

jeden (w systemie dwuinstancyjnym) lub dwa (w systemie trójinstancyjnym) sądy wyższej instancji. Wybór modelu środków odwoławczych o określonych cechach jest zdeterminowany kształtem zasady instancyjności przyjętym w danym systemie prawnym⁵⁵. Odnotować należy ponadto stanowisko, zgodnie z którym pojęcie instancyjności kojarzone jest bezpośrednio z zespołem gwarancji ochrony interesu jednostkowego (strony postępowania)⁵⁶.

W literaturze podjęto próbę pogodzenia poglądów dotyczących omawianej kategorii pojęciowej. Zdaniem *M. Michalskiej-Marciniak*, instancyjność postępowania sądowego:

- 1) oznacza sądenie sprawy w pewnych stopniach (instancjach),
- 2) łączy się z postępowaniem w ujęciu dynamicznym (przechodzenie sprawy),
- 3) zakłada kontrolę orzeczenia sądu niższej instancji.

Ponadto wspomniana autorka wymienia dodatkowe cechy modelowej instancyjności, takie jak np. dewolutywność środków zaskarżenia, czy oparcie ich na zasadzie skargowości. W jej ocenie, uprawnione jest założenie, że instancyjność jest elementem szerszego zjawiska, jakim jest zaskarżalność⁵⁷.

Powyższe ustalenia doktryny przyjmuje judykatura. *T. Zembrzowski*⁵⁸ przywołuje pogląd SN, zgodnie z którym instancyjność postępowania polega na tym, że postępowanie w sprawie składa się z dwóch lub więcej części (stadiów), przeprowadzanych kolejno przed hierarchicznie różnymi sądami, ażeby w ten sposób zapewnić kontrolę sądów wyższych nad rozstrzygnięciami wydanymi przez sądy niższe⁵⁹. W uchw. z 1.12.1994 r.⁶⁰, SN stanął na stanowisku, że dwuinstancyjność nie oznacza tylko tego, by w sprawie zapadły dwa następujące po sobie rozstrzygnięcia organów różnych stopni, ale przede wszystkim to, by przeprowadzono dwukrotnie merytoryczne postępowanie, by dwukrotnie oceniono dowody, w sposób rzeczowy i poważny przeanalizowano wszelkie argumenty i opinie.

Należy w tym miejscu rozstrzygnąć czy instancyjność jest kategorią ustrojową, czy proceduralną. Zagadnienie to ma charakter sporny.

⁵⁵ *H. Knysiak-Molczyk*, Skarga kasacyjna, s. 35.

⁵⁶ *Z. Kmiecik*, Instancyjność postępowania administracyjnego (uwagi prawnoporównawcze), s. 137.

⁵⁷ *M. Michalska-Marciniak*, Zasada instancyjności, s. 77–78.

⁵⁸ *T. Zembrzowski*, Zaskarżanie, s. 22.

⁵⁹ Uchw. SN z 18.3.2005 r., III CZP 97/04, *Legalis*.

⁶⁰ Uchw. SN z 1.12.1994 r., III AZP 8/94, *Legalis*.

Przykładowo, w uchw. SN z 3.12.2015 r.⁶¹, podniesiono, że „instancyjność jest pojęciem zarówno prawa ustrojowego jak i procesowego (...) wymaga dwóch instancji rozumianych jako nierównorzędne szczeble w hierarchii”. Z kolei według A. Żurawika, zasada instancyjności jest przede wszystkim konstytucyjną zasadą organizacji sądownictwa⁶².

Z drugiej strony, w nauce silnie reprezentowany jest nurt akcentujący procesowy aspekt instancyjności. Na takim stanowisku staje A. Ziółkowska, która podkreśla, że instancyjność charakteryzuje walor proceduralny, wynikający z takiego ukształtowania toku postępowania, które pozwala na przechodzenie sprawy z jednej instancji do drugiej, w wyniku wniesienia przez legitymowany podmiot środka zaskarżenia⁶³. W piśmiennictwie podkreśla się, że instancyjność odnosi się do biegu postępowania, ma więc charakter dynamiczny⁶⁴.

W tak zarysowanym sporze, **uznać należy za trafne stanowisko drugie, ograniczające instancyjność wyłącznie do problemów proceduralnych**. Za takim poglądem opowiadał się W. Dawidowicz, który podkreślał, że istotę instancyjności stanowi prawna możliwość dwukrotnego rozstrzygnięcia danej sprawy, natomiast kwestią drugorzędną jest, który organ będzie właściwy do jej drugiego (ponownego) rozpoznania. W konsekwencji badacz ten stwierdzał, że „dwiinstancyjność jest pojęciem procesowym, a nie ustrojowym – z tym, że zamyka się ono w systemie organów administracji państwowej”⁶⁵. Do podobnych wniosków doszedł NSA(7) oś. zam. w Warszawie w uchw. z 9.12.1996 r.⁶⁶

Na marginesie odnotować trzeba, że uznanie instancyjności za kategorię proceduralną nie stanowi przeszkody dla rozważania jej wpływu nie tylko na postępowanie sądowe (procedurę), ale także na strukturę sądownictwa (ustrój). W literaturze procesu cywilnego zaprezentowano ciekawy podział na ustrojowe i proceduralne przejawy instancyjności, do tych pierwszych zaliczając m.in. odpowiedni system (strukturę) władzy sądowniczej, obiektywizm, fachowość i wysokie kwalifikacje etyczne sędziów, a ponadto postulat, aby

⁶¹ Uchw. SN z 3.12.2015 r., III CZP 81/15, Legalis.

⁶² A. Żurawik, Zaskarżalność, s. 194.

⁶³ A. Ziółkowska, Postępowanie międzyinstancyjne, s. 15.

⁶⁴ M. Michalska-Marciniak, Zasada instancyjności, s. 88.

⁶⁵ W. Dawidowicz, Zarys, s. 45.

⁶⁶ Uchw. NSA(7) oś. zam. w Warszawie z 9.12.1996 r., OPS 4/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 44. Uchwała dotyczyła trybu złożenia skargi do sądu administracyjnego w sprawie, w której naczelny organ administracji państwowej wydawał decyzję w I instancji. W uzasadnieniu uchwały NSA stwierdził *expressis verbis*, że „dwiinstancyjność jest pojęciem procesowym, a nie ustrojowym”.

w sądach wyższych instancji orzekały osoby legitymujące się większym stażem zawodowym i doświadczeniem życiowym⁶⁷.

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że przyjęcie instancyjności jako reguły postępowania nie tylko umożliwia, ale wręcz nakazuje stworzenie odpowiednich rozwiązań ustrojowych, o czym dalej. Nie można przy tym jednak mylić przejawów (mówiąc w pewnym uproszczeniu: skutków) instancyjności z jej istotą. Ta ostatnia ma charakter wyłącznie proceduralny i dlatego w pojęciu instancyjności nie należy doszukiwać się żadnych ustrojowych elementów. Jest to kategoria ściśle procesowa, związana z dynamiką, przebiegiem postępowania.

Na tym etapie studium należy zatem zdefiniować **instancyjność postępowania sądowoadministracyjnego jako zjawisko procesowe umożliwiające przechodzenie sprawy sądowoadministracyjnej, która nie została jeszcze ostatecznie (prawomocnie) rozstrzygnięta, pomiędzy sądami hierarchicznie nierównorzędnymi w celu wywołania kontroli instancyjnej sądu wyższego nad orzeczeniem sądu niższego.**

II. Instancyjność a szczeblowość sądownictwa administracyjnego

W dotychczasowych rozważaniach ustalone zostało, że instancja jest pojęciem złożonym, na które składają się elementy ustrojowe, ale także proceduralne czy funkcjonalne (kompetencyjne). Z kolei instancyjność ma charakter procesowy i jest kategorią ogólną, abstrakcyjną – materializuje się wraz z ukształtowaniem przez prawodawcę konkretnej procedury jako dwuinstancyjnej, trójinstancyjnej itd.

Na tym etapie monografii należy wprowadzić trzecie, z pozoru najmniej znaczące pojęcie, jakim jest szczebel lub stopień w strukturze władzy sądowniczej. Według Słownika języka polskiego szczebel to „stopień w hierarchii społecznej, urzędniczej, naukowej, towarzyskiej; także stadium rozwoju czegoś”⁶⁸. Z kolei stopień w języku potocznym to „szczebel w hierarchii urzędniczej, spo-

⁶⁷ M. Michalska-Marciniak, Zasada instancyjności, s. 99 i 278–279.

⁶⁸ Słownik języka polskiego PWN, R–Z, s. 369. Do zwrotów tworzonych z wykorzystaniem tego pojęcia zalicza się m.in. szczeble społeczne, szczebel do sławy, wysoki szczebel rozwoju cywilizacji.

łecznej, wojskowej, naukowej itp.; stanowisko, godność; także szczebel w klasyfikacji czegoś⁶⁹. Oba pojęcia traktować należy jako synonimy⁷⁰.

Kategorie szczebli i stopni są używane w literaturze – niestety nie zawsze precyzyjnie, o czym niżej – dla określenia organizacji organów wymiaru sprawiedliwości, czyli sądów. W piśmiennictwie wielokrotnie mowa np. o dwuszczeblowym⁷¹ czy trójstopniowym⁷² sądownictwie administracyjnym. **Używając tych pojęć, prezentujemy w odpowiedni sposób ustrój (strukturę) sądownictwa z uwzględnieniem jego wewnętrznej hierarchii, na boku pozostawiając zagadnienia procesowe (instancyjność).**

Jeśli idzie o kwestię wyboru liczby instancji, to stanąć należy na stanowisku, że jest to zagadnienie przede wszystkim proceduralne⁷³, sprowadzające się do ukształtowania odpowiedniej liczby etapów (stadiów), przez które przejdzie postępowanie. Decyzja w tej sprawie należy do ustawodawcy, który bywa – jak pod rządami obecnie obowiązującej Konstytucji RP – ograniczony w tym zakresie normami o charakterze zasadniczym. Rację ma *H. Knysiak-Molczyk*⁷⁴, że tworzący prawo stają przed trudnym zadaniem, albowiem instancyjność daje co prawda większe szanse na wydanie prawidłowego orzeczenia, ale posiada też wady, takie jak nieuchronne wydłużenie czasu trwania postępowania, czy też wzrost jego kosztów. Wybór odpowiedniej liczby instancji wiąże się przede wszystkim z decyzją co do ukształtowania środków zaskarżenia i odpowiedniego modelu kontroli instancyjnej. W praktyce we współczesnych systemach prawnych dylemat sprowadza się do wyboru pomiędzy dwoma a trzema instancjami włączonymi w tok postępowania⁷⁵. Już ponad 60 lat temu *J. Haber* pisał, że „rozważając problem ilości instancji odwoławczych podkreślić wypada, że cały spór może się oczywiście toczyć jedynie o istnienie trzeciej instancji. Jest oczywiste, że w każdej sprawie musi istnieć prawo odwołania się co najmniej do jednej instancji”⁷⁶.

Obecnie coraz częściej poszukuje się rozwiązań kompromisowych, takich jak oparcie postępowania na dwóch instancjach z jednoczesnym umożliwie-

⁶⁹ Tamże, s. 316. Do sformułowań tworzonych z wykorzystaniem tego terminu zalicza się m.in. stopień generała, urzędnik wyższego stopnia, nagroda pierwszego stopnia, szkoła stopnia podstawowego, średniego.

⁷⁰ Ich odpowiednikiem będzie także rząd, w znaczeniu np. sądu wyższego rzędu.

⁷¹ *Z. Kmiecik*, *Zarys*, s. 61.

⁷² *M. Kania*, *Zwyczajne środki zaskarżenia*, s. 28.

⁷³ Podobnie *J. Haber*, *Dwie*, s. 801.

⁷⁴ *H. Knysiak-Molczyk*, *Skarga kasacyjna*, s. 27.

⁷⁵ *J. Zimmermann*, *Administracyjny tok instancji*, s. 23.

⁷⁶ *J. Haber*, *Dwie*, s. 805.