

***RES IUDICATA* W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Renata Alicja Rychter

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

***RES IUDICATA* W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Renata Alicja Rychter



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 sierpnia 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne
Iwona Duda

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3412-9
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Moim dzieciom Kubie i Ani oraz mężowi Marcinowi
– w podziękowaniu za motywację i wsparcie w pracy nad książką

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Słowo wstępne / 19

Rozdział 1

Geneza i rozwój instytucji *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej / 25

- 1.1. Powstanie i kształtowanie się pojęcia i instytucji *rei iudicatae* (ujęcie metaprawne) / 25
 - 1.1.1. Prażródła instytucji *rei iudicatae* / 25
 - 1.1.2. *Res iudicata* w prawie rzymskim jako przejaw prawomocności materialnej wyroków sądowych / 27
 - 1.1.3. Powstanie instytucji *rei iudicatae* w systemach anglosaskich / 31
 - 1.1.4. *Res iudicata* w historii prawa polskiego / 32
- 1.2. Pojęcie i rozwój instytucji sprawy uprzednio rozstrzygniętej ostateczną decyzją w polskim postępowaniu administracyjnym ogólnym / 33
 - 1.2.1. Powaga sprawy ostatecznie rozpatrzonej na gruncie przepisów rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym / 33
 - 1.2.1.1. Unormowania dotyczące ostateczności i prawomocności decyzji administracyjnej / 33
 - 1.2.1.2. Zasada domniemania ważności decyzji administracyjnej / 39
 - 1.2.1.3. Instytucja uchYLENIA decyzji jako nieważnej / 40
 - 1.2.1.4. Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji rozstrzygającej sprawę już poprzednio rozstrzygniętą decyzją ostateczną / 41

- 1.2.2. Powaga sprawy ostatecznie rozstrzygniętej w kodeksie postępowania administracyjnego z 1960 r.
(do nowelizacji z 1980 r.) / 44
 - 1.2.2.1. Prace nad projektem kodeksu postępowania administracyjnego – wydanie decyzji w sprawie uprzednio rozstrzygniętej inną decyzją administracyjną jako nowa przyczyna stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej / 44
 - 1.2.2.2. Rozważania ujęte w doktrynie na tle art. 137 k.p.a. / 45

Rozdział 2

Istota i uzasadnienie aksjologiczne sprawy uprzednio rozstrzygniętej ostateczną decyzją jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej / 47

- 2.1. Pojęcie i istota stanu powagi sprawy rozstrzygniętej / 47
 - 2.1.1. Pojęcie i istota stanu powagi sprawy rozstrzygniętej – rozważania wstępne / 47
 - 2.1.2. Pojęcie decyzji administracyjnej / 49
 - 2.1.3. Ostateczność decyzji / 52
 - 2.1.3.1. Definicja legalna decyzji ostatecznej / 52
 - 2.1.3.2. Rodzaje decyzji ostatecznych / 57
 - 2.1.4. Ostateczność a prawomocność decyzji administracyjnej / 61
 - 2.1.4.1. Związek pomiędzy ostatecznością i prawomocnością – skuteczność prawna decyzji kasacyjnej a prowadzenie postępowania sądownoadministracyjnego / 61
 - 2.1.4.2. Pojęcie prawomocności decyzji administracyjnej / 65
 - 2.1.4.3. Niewzruszalność decyzji administracyjnej (prawomocność materialna) / 68
 - 2.1.4.4. Niezaskarżalność decyzji administracyjnej (prawomocność formalna) / 70
 - 2.1.4.5. Ostateczność decyzji a zasada *ne bis in idem* w postępowaniu administracyjnym / 71
- 2.2. Funkcja gwarancyjna instytucji sprawy ostatecznie rozstrzygniętej a zasada trwałości decyzji / 73

- 2.2.1. Zasada ogólna trwałości decyzji ostatecznej / **73**
 - 2.2.1.1. Geneza zasady trwałości decyzji administracyjnych w polskim prawie administracyjnym / **73**
 - 2.2.1.2. Istota zasady ogólnej trwałości decyzji administracyjnych / **76**
 - 2.2.1.3. Ostateczne rozpatrzenie sprawy administracyjnej (*res iudicata*) jako gwarancja zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznych / **81**
- 2.3. Zasada pewności prawa i ochrony praw nabytych jako uzasadnienie aksjologiczne sprawy ostatecznie rozstrzygniętej stanowiącej przyczynę stwierdzenia nieważności decyzji / **83**
- 2.4. Istota instytucji stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej / **86**
 - 2.4.1. Materialnoprawny charakter nieważności / **86**
 - 2.4.2. Instytucja stwierdzenia nieważności a instytucja wznowienia postępowania / **89**
 - 2.4.3. Wadliwość decyzji administracyjnej / **93**
 - 2.4.3.1. Wada prawna kwalifikowana / **93**
 - 2.4.3.2. Decyzja nieistniejąca i teoria nieaktu oraz aktu bezwzględnie nieważnego / **98**
 - 2.4.3.3. Moment zaistnienia nieważności / **102**
 - 2.4.3.4. Skuteczność prawna a wykonalność decyzji administracyjnej / **104**
 - 2.4.3.5. Skutki prawne decyzji wadliwej i konsekwencje stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej / **106**
- 2.5. Przeszkody w stwierdzeniu nieważności / **108**
 - 2.5.1. Przesłanki negatywne ogólne / **108**
 - 2.5.2. Przesłanki negatywne szczególne / **109**
 - 2.5.3. Niedopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji prawomocnej / **111**

Rozdział 3

Tożsamość sprawy administracyjnej jako trzon instytucji stanu sprawy administracyjnej ostatecznie rozstrzygniętej co do meritum (*rei deliberatae*) / 113

- 3.1. Istota tożsamości sprawy administracyjnej / **113**

- 3.1.1. Kryteria tożsamości sprawy administracyjnej –
wprowadzenie / **113**
- 3.1.2. Pojęcie i koncepcje sprawy administracyjnej / **115**
- 3.2. Tożsamość podmiotowa / **125**
 - 3.2.1. Tożsamość podmiotowa w zakresie stron
postępowania / **125**
 - 3.2.2. Następstwo prawne stron / **132**
 - 3.2.3. Tożsamość organu administracji publicznej / **140**
 - 3.2.4. Następstwo prawne organów administracji
publicznej / **145**
 - 3.2.5. Udział w postępowaniu podmiotów na prawach
strony / **149**
- 3.3. Tożsamość przedmiotowa / **151**
 - 3.3.1. Pojęcie przedmiotu sprawy administracyjnej / **151**
 - 3.3.2. Identyczność interesu prawnego / **154**
 - 3.3.3. Tożsamość podstawy prawnej / **156**
 - 3.3.4. Tożsamość stanu faktycznego / **162**

Rozdział 4

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w sprawie uprzednio rozstrzygniętej ostateczną decyzją administracyjną / 165

- 4.1. Charakter i rola postępowania / **165**
- 4.2. Przedmiot postępowania / **166**
 - 4.2.1. Materialne ujęcie przedmiotu postępowania w sprawie
stwierdzenia nieważności / **166**
 - 4.2.2. Proceduralne ujęcie przedmiotu postępowania
w sprawie stwierdzenia nieważności / **169**
 - 4.2.2.1. Klasyfikacja przedmiotów postępowania / **169**
 - 4.2.2.2. Dopuszczalność objęcia jedną decyzją
stwierdzenia nieważności decyzji organu
odwoławczego i decyzji wydanej w pierwszej
instancji / **179**
 - 4.2.2.3. Akty i czynności pozostające poza zakresem
przedmiotu postępowania w sprawie
stwierdzenia nieważności decyzji / **184**
- 4.3. Właściwość organu / **188**
 - 4.3.1. Bezwzględna dewolucja kompetencji / **188**
 - 4.3.2. Właściwość rzeczowa / **188**

- 4.4. Wszczęcie postępowania i jego przebieg / 189
 - 4.4.1. Wszczęcie postępowania z urzędu / 189
 - 4.4.2. Wszczęcie postępowania na żądanie strony / 190
 - 4.4.3. Etapy postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji / 191
- 4.5. Charakter i rodzaje decyzji wydanych w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji / 196
 - 4.5.1. Deklaratoryjny a konstytutywny charakter decyzji o stwierdzeniu nieważności / 196
 - 4.5.2. Decyzja wydana w postępowaniu o stwierdzenie nieważności jako decyzja nieostateczna / 199
 - 4.5.3. Rodzaje decyzji wydanych w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej wadą *rei iudicatae* / 200
 - 4.5.3.1. Decyzja rozstrzygająca sprawę, w której decyzją ostateczną umorzono postępowanie / 200
 - 4.5.3.2. Decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie rozstrzygniętej co do istoty inną uprzednią decyzją administracyjną / 202
- 4.6. Zakres stwierdzenia nieważności / 203
 - 4.6.1. Stwierdzenie nieważności decyzji w części dotkniętej wadą *rei iudicatae* / 203
 - 4.6.2. Stwierdzenie nieważności więcej niż jednej decyzji wydanej w tej samej sprawie i o tożsamej dacie doręczenia / 204
- 4.7. Możliwość wszczęcia postępowania w sprawie ostatecznie rozstrzygniętej a zakaz *ne bis in idem* / 206

Rozdział 5

Institucja powagi sprawy uprzednio rozstrzygniętej decyzją ostateczną w ogólnych postępowaniach administracyjnych wybranych państw europejskich / 211

- 5.1. Uwagi ogólne / 211
- 5.2. Austria / 212
 - 5.2.1. Uwagi ogólne o austriackim systemie prawnym z zakresu postępowania administracyjnego / 212
 - 5.2.2. Powaga rzeczy osądzonej jako przesłanka odrzucenia wniosku o zmianę decyzji ostatecznej / 214
- 5.3. Niemcy / 215

5.4. Czechy / **222**

5.4.1. Nieważność decyzji / **222**

5.4.2. Stan *rei administratae* – materialna moc prawna
decyzji / **223**

5.5. Słowacja / **224**

5.6. Chorwacja / **226**

5.7. Hiszpania / **227**

5.8. Estonia / **229**

5.9. Litwa / **231**

Zakończenie / **233**

Bibliografia / **239**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- AVG** Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz – austriacka ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym (BGBl. 1925, Nr 274, tekst jedn.: BGBl. 1991, Nr 51 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.a. czes.** czeski kodeks postępowania administracyjnego z dnia 24 czerwca 2004 r. (Správní řád; Zákon ze dne 24. června 2004 Správní řád, 500/2004 Sb)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)

- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. bud.** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- r.p.a.** rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
- u.d.p.** ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.)
- u.p.a. est.** estońska ustawa z dnia 6 czerwca 2001 r. o postępowaniu administracyjnym (Haldusmenetluse seadus; RT I 2001, 58, 354, z późn. zm.)
- u.r.p.a.p. chorw.** chorwacka ustawa z dnia 27 marca 2009 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym (Zakon o općem upravnom postępk, Narodne novine 47/09)
- u.r.p.a.p. hiszp.** hiszpańska ustawa z dnia 26 listopada 1992 r. o reżimie prawnym administracji publicznych i powszechnym postępowaniu administracyjnym (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)
- u.s.d.g.** ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)

u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
ustawa o RPO	ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.)
u.t.d.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 z późn. zm.)
VwVfg	federalna (związkowa) ustawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 25 maja 1976 r. (Verwaltungsverfahrensgesetz; BGBl. I 1976, S. 1253, tekst jedn.: BGBl. I 2003, S. 102 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

AUL	Acta Universitatis Lubliniensis
AUW	Acta Universitatis Wratislaviensis
BGBL	Bundesgesetzblatt
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
GAiPP	Gazeta Administracji i Policji Państwowej
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KPPubl.	Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	Krakowskie Studia Prawnicze
M.P.	Monitor Polski
M. Pod.	Monitor Podatkowy
M. Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo

ONSA WSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OMT	Organizacja Metody Technika w Administracji Państwowej
OSN	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1994–2003)
OSN(C)	Orzecznictwo Sądu Najwyższego (Izba Cywilna)
OSNCK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (1963–1994)
OSPİKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
PL	Przegląd Legislacyjny
POP	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPH	Przegląd Prawa Handlowego
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prob. Praw.	Problemy Praworządności
Pr. Sp.	Prawo Spółek
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
R. Pr.	Radca Prawny
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
St. Prac.	Służba Pracownicza
St. Praw.	Studia Prawnicze

ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUG	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
ZNUŁ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne

CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Słowo wstępne

„Dopuszczenie możliwości odwołania aktu administracyjnego aktem administracyjnym wiąże się wprowadzie z zagadnieniem *rei iudicatae*, ale się z nią nie pokrywa wcale” – pisał przeszło 70 lat temu J.S. Langrod, wybitny administratywista zajmujący się problematyką *rei iudicatae* w prawie administracyjnym¹. Stwierdzenie to, z uwagi na obecnie obowiązującą regulację zawartą w art. 156 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.), wskazującą na **konieczność stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną**, może spotkać się z krytyką. Jednakże wnikliwa analiza istoty wskazanej powyżej wady kwalifikowanej powodującej nieważność decyzji wskazuje, że słowa J.S. Langroda pozostają trafne i mogą stanowić punkt wyjścia do dyskusji na temat charakteru tej instytucji prawnej w postępowaniu administracyjnym.

Communis opinio, nie tylko w prawie krajowym, ale również w doktrynie systemów prawnych innych państw Europy, pozostaje przekonanie, że zasada *rei iudicatae* odnalazła także zastosowanie w odniesieniu do decyzji organów administracji publicznej sprawujących funkcję orzeczniczą². Niemniej jednak należy zaznaczyć, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie występuje instytucja *rei iudicatae* w identycznej formie, ujęciu i zakresie jak w procedurach sądowych. Jak słusznie zauważa J. Borkowski, „przepis art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. zawiera postanowienie podobne w swej treści do odpowiednich

¹ S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 138.

² Por. chociażby Council of Europe, *The administration and you: principles of administrative law*, Strasburg 1996, s. 228.

przepisów”³ o postępowaniach sądowych; jedynie zbliżone, porównywalne, a nie tożsame.

Doktryna powagi rzeczy osądzonej w każdej z procedur jest pojmowana jako „**efekt potrzeby stabilności prawa**”⁴ i uznawana nie tylko „za zasadniczą część systemów legalnych wszystkich cywilizowanych narodów”⁵, ale również „za mądrość wszechczasów”⁶. Pewność prawa i niezmiennalność ostatecznych decyzji administracyjnych i wyroków sądowych korzystających z przymiotu *res iudicata* są wartościami chronionymi zarówno w prawie krajowym, jak i w prawie Unii Europejskiej⁷, a także w prawie międzynarodowym.

Natomiast w postępowaniu administracyjnym *res iudicata* stanowi **gwarancję procesową zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej**, co może stanowić przejaw zjawiska judycjalizacji postępowania administracyjnego⁸. W doktrynie zauważa się przy tym stanowisko, iż „*res iudicata* ma mniejsze znaczenie w prawie administracyjnym niż w innych dziedzinach prawa”. Istotą powagi rzeczy osądzonej w postępowaniach sądowych jest bowiem w szczególności zakaz ponownego rozpoznawania sprawy i związanie wyrokiem sądu stron postępowania i innych organów państwowych⁹.

Mimo doniosłego uzasadnienia aksjologicznego istnienia *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym i szczególnego znaczenia przede wszystkim sytuacji prawnej jednostki będącej stroną postępowania

³ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 107.

⁴ Por. T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym*, Warszawa 2008, s. 115.

⁵ A.C. Freeman, *A Treatise of the Law of Judgements* § 627, at 1321, 1925, cyt. za R.C. Casad, K.M. Clermont, *Res iudicata. A handbook on its theory, doctrine and practice*, Durham 2001, s. 5.

⁶ P.R. Barnett, *Res iudicata, Estoppel and Foreign Judgements: The Preclusive Effect of Foreign Judgements in Private International Law*, Oxford 2001, s. 8.

⁷ S. Biernat, M. Piłaszewicz-Kulikowska, A. Wilk, P. Florjanowicz-Błachut, P. Wróbel, *Konsekwencje niezgodności z prawem wspólnotowym ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych państw członkowskich*. 21 Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej. Raport Generalny i Sprawozdanie z dyskusji, Warszawa 2008, s. 10.

⁸ Judycjalizacja (usądowienie) postępowania administracyjnego jest rozumiana jako proces, który polega na formalizowaniu procedur administracyjnych i wprowadzania do nich wzorców zaczerpniętych z procesu sądowego (szerzej R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009).

⁹ J. Borkowski, *Nieważność...*, *passim*.

nia administracyjnego w sprawie rozstrzygniętej ostateczną decyzją administracyjną, zagadnienie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w sprawie uprzednio już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną nie doczekało się jak dotąd kompleksowego opracowania. Zagadnienie powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu cywilnym w literaturze okresu powojennego było przedmiotem co najmniej dwóch istotnych monografii, wśród których należy wymienić w szczególności opracowanie Z. Resicha¹⁰ i publikację M. Sawczuka¹¹. Natomiast odnośnie do postępowania karnego instytucja ta doczekała się dwóch obszernych monografii¹².

O ile zatem w odniesieniu do postępowania karnego czy też postępowania cywilnego w doktrynie są dostępne monografie poświęcone instytucji *rei iudicatae* w tych postępowaniach, o tyle w polskiej literaturze przedmiotu z zakresu postępowania administracyjnego zagadnienie sprawy uprzednio rozstrzygniętej pozostało poza głównym nurtem rozważań doktryny. W okresie międzywojennym istotę *rei iudicatae* w prawie administracyjnym całościowo omówił jedynie J.S. Langrod¹³. Praca ta została jednak napisana z uwzględnieniem nieobowiązującego stanu prawnego i nie stanowiła wprost o sprawie uprzednio rozstrzygniętej ostateczną decyzją jako przyczynie stwierdzenia nieważności decyzji. W Polsce powojennej nie powstało podobne do dzieła J.S. Langroda aktualne opracowanie przedmiotowej instytucji w postępowaniu administracyjnym.

Instytucja **stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej** jako forma ograniczenia zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi niezwykle doniosłą materię. Dlatego też wnikliwe poznanie poszczególnych przyczyn (wad) decydujących o możliwości stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest wyjątkowo istotne w kontekście prawidłowego korzystania z tej instytucji. Kolejną przyczyną uzasadniającą celowość analizy określonych problemów

¹⁰ Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978.

¹¹ M. Sawczuk, *Ponowne orzekanie w sprawie cywilnej prawomocnie osądzonej*, Warszawa 1975.

¹² M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005; A. Sakowicz, *Zasada na bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011.

¹³ Zob. monograficzne opracowanie: J.S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931.

związanych z konstrukcją *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym jest także ich doniosłość praktyczna.

Niniejsza publikacja wskazuje w pierwszej kolejności istotę i rolę instytucji powagi sprawy uprzednio rozstrzygniętej w postępowaniu administracyjnym ogólnym jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, przy uwypukleniu odmienności od instytucji *rei iudicatae* funkcjonujących w postępowaniu sądowym (w szczególności cywilnym i karnym), a przez to wykazaniu, że instytucja ta ma zasadnicze znaczenie dla ochrony zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej i zasady pewności prawa.

Analiza przedmiotowej problematyki pozwala na sformułowanie tezy, że w istocie w postępowaniu administracyjnym o wiele bardziej precyzyjne jest mówienie o **instytucji jedynie zbliżonej do *rei iudicatae***. Można bowiem wnioskować, że ogólne postępowanie administracyjne posługuje się w istocie instytucją *rei deliberatae* jako powagą sprawy ostatecznie rozstrzygniętej, która to instytucja skutkuje nieważnością decyzji administracyjnej wydanej po uprzednim rozstrzygnięciu tej samej sprawy bez wycofania z obrotu prawnego pierwotnego rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze powyższe rozważania i posługując się analizą aktualnych regulacji prawnych z zakresu ogólnego postępowania administracyjnego, należy postawić w szczególności pytanie o elementy decydujące o istnieniu tożsamości sprawy administracyjnej i rolę sprawy uprzednio rozstrzygniętej, przede wszystkim w kontekście przesłanki negatywnej wszczęcia postępowania administracyjnego.

W ramach analizy prawnoporównawczej przedkładane Czytelnikowi opracowanie prezentuje rozwiązania prawne oraz poglądy zawarte w doktrynie i orzecznictwie zarówno w prawie krajowym, jak i w wybranych państwach europejskich.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. **Rozdział 1** ma charakter wstępny i służy poznaniu genezy i rozwoju instytucji sprawy uprzednio rozstrzygniętej jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w celu jak najlepszego zrozumienia istoty tego zagadnienia. Powstanie i kształtowanie się pojęcia i instytucji *rei iudicatae* w ujęciu metaprawnym opisują w rozdziale pierwszym przez: ogólną charakterystykę prądródeł tego zagadnienia, przedstawienie *rei iudicatae* jako przejawu prawomocności materialnej wyroków sądowych w prawie rzymskim oraz przywołanie procesu kształtowania się tej instytucji w prawie anglosaskim. Rozdział ten obejmuje również analizę kształto-

wania się instytucji sprawy uprzednio rozstrzygniętej w przepisach rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.), w tym w szczególności zasadę domniemania ważności decyzji administracyjnej i możliwość stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej wadą *rei iudicatae*, z uwzględnieniem wykładni przepisów art. 71 i 101 ust. 1 r.p.a. W tej części książki przybliżam również funkcjonowanie instytucji *rei iudicatae* na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym do nowelizacji tego kodeksu dokonanej w 1980 r., na mocy art. 11 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.).

Rozdział 2 stanowi próbę przedstawienia istoty i uzasadnienia aksjologicznego istnienia instytucji sprawy uprzednio rozstrzygniętej jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji. Rozdział ten służy ukazaniu wszystkich najistotniejszych aspektów tej wady kwalifikowanej, poza zagadnieniem tożsamości administracyjnej, a także jej roli w kontekście realizacji zasad ogólnych prawa, w tym prawa o postępowaniu administracyjnym. Dzięki rozważaniom nad ostatecznością, prawomocnością i wykonalnością decyzji administracyjnej oraz ostatecznością decyzji i zasadą *ne bis in idem* w postępowaniu administracyjnym zostaje ukazana specyfika *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym. Natomiast funkcja ochronna i służebna wobec zasad ogólnych, tj. trwałości decyzji ostatecznej decyzji administracyjnej, pewności prawa i ochrony praw nabytych, przedstawia uzasadnienie aksjologiczne tej instytucji.

Rozdział 3 dotyczy tożsamości sprawy administracyjnej. W rozdziale tym analizie zostaje poddany każdy z elementów sprawy administracyjnej w aspekcie zachowania jej tożsamości. Badanie identyczności podmiotowej zostaje przedstawione z uwzględnieniem następstwa prawnego stron, udziału w postępowaniu administracyjnym podmiotów na prawach strony i założenia ciągłości działania organów administracji publicznej. Natomiast w zakresie tożsamości przedmiotu sprawy administracyjnej w rozdziale tym zostaje dokonana analiza tożsamości stanu faktycznego i podstawy prawnej.

Wykazanie istoty instytucji *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym nie byłoby możliwe bez rozważenia regulacji prawnych dotyczących charakteru i roli postępowania w sprawie stwierdzenia

nieważności decyzji administracyjnej. **Rozdział 4** zawiera analizę zagadnień związanych z przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, zarówno w ujęciu materialnym, jak i proceduralnym, oraz klasyfikację przedmiotów tego postępowania. Warto wskazać na fakt, że został tu przedstawiony przegląd aktów i czynności, wobec których nie można prowadzić postępowania nieważnościowego. Ponadto rozdział ten traktuje – poza zagadnieniami ogólnymi w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności, takimi jak: właściwość organu i etapy tego postępowania oraz rodzaje i charakter decyzji wydanych w tym postępowaniu – o możliwości: stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej w części wadą *rei iudicatae*, stwierdzenia nieważności więcej niż jednej decyzji wydanych w tej samej sprawie i wszczęcia postępowania w sprawie ostatecznie rozstrzygniętej w kontekście zakazu *ne bis in idem*.

Rozdział 5 zawiera zestawienie porównawcze roli i specyfiki instytucji *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym wybranych siedmiu państw europejskich: Austrii, Niemiec, Czech, Słowacji, Chorwacji, Hiszpanii, Estonii i Litwy. Przy ich wyborze kierowano się przede wszystkim podobieństwami systemów prawnych w obrębie postępowania administracyjnego do polskiego systemu prawnego, a także stopniem zainteresowania doktryny i orzecznictwa poszczególnych państw zagadnieniami wiążącymi się z problematyką *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym.

Rozdział 1

Geneza i rozwój instytucji *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej

1.1. Powstanie i kształtowanie się pojęcia i instytucji *rei iudicatae* (ujęcie metaprawne)

1.1.1. Prażródła instytucji *rei iudicatae*

Powaga rzeczy osądzonej (*rei iudicatae*) łączy się ściśle z zagadnieniem prawomocności orzeczenia. Dlatego też do wskazania początków tej instytucji konieczne jest zbadanie **genezy zasady trwałości mocy prawnej rozstrzygnięcia**. Wydaje się, że prawomocność orzeczeń i wynikające z niej zasady, w tym w szczególności powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*) czy obowiązujący w postępowaniu karnym zakaz *ne bis in idem*, są stałymi elementami każdej cywilizacji ludzkiej i sięgają niemalże początków historii ludzkości. Literatura przedmiotu wskazuje, że pierwowzór instytucji prawomocności można odnaleźć w *Starym Testamencie*, którego fragmenty m.in. wskazują, że „dwukrotne karanie za to samo zachowanie nie może zostać uznane za usprawiedliwione”¹⁴.

Źródła pojęcia prawomocności można także upatrywać w prawie starożytnej Babilonii. Kodeks króla Hammurabiego, stworzony około 1750 r. p.n.e., wprowadzał zasadę szczególnej mocy prawnej wyroku

¹⁴ A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 73.

spisanego na glinianej tabliczce i opatrzonego pieczęciami¹⁵. Stosownie bowiem do § 5 Kodeksu Hammurabiego: „Jeśli sędzia wyrok wydał, rozstrzygnięcia dokonał, tabliczkę opieczętowaną sporządził, a następnie wyrok swój zmienił, (zaś) sędziemu temu udowodni się zmianę wyroku raz wydanego, (kwotę) roszczenia, o którą w sprawie tej chodziło po dwunastokroć da i przed zgromadzeniem z krzesła sędziowskiego usunie się go i (już) nie powróci i razem z sędziami, podczas rozprawy sądowej nie zasiądzie”¹⁶. Niemniej jednak, mając na uwadze badania É. Cuq, warto zaznaczyć, że problematyka prawomocności może mieć jeszcze wcześniejsze źródła. Kodeks Hammurabiego stanowił bowiem kodyfikację praw, które były identyczne z regulacjami wprowadzonymi w tym zakresie przez wcześniejszego władcę Babilonii – Urukagina¹⁷ (zwanego inaczej Uruinimginem), władcę sumeryjskiego miasta-państwa Lagasz, panującego prawdopodobnie w latach 2378–2371 p.n.e. Prawa Urukagina stanowiły spis założeń do jego reformy, mającej na celu walkę z korupcją¹⁸.

Jednakże dopiero w czasach starożytnego Rzymu posługiwano się po raz pierwszy pojęciem powagi rzeczy osądzonej – *rei iudicatae*, wskazując, że „res iudicata dicitur, quae finem controversiarum pronuntiatione iudicis accipit: quod vel condemnatione vel absolute contigit” – „Sprawą osądzoną zwie się taką, w której orzeczenie sędziego – zasądzające lub oddalające – położyło kres sporom [między stronami – przyp. aut.]” (Modestinus, D.42,1,1)¹⁹.

Zasada *res iudicata* była również znana prawu starożytnej Grecji. Demostenes twierdził, że „ustawodawca nie może dopuścić do sytuacji, w której kwestie raz osądzone będą przedstawiane po raz drugi”²⁰.

¹⁵ S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 75; M. Rogalski, *Prześlanka...*, s. 30.

¹⁶ Zob. <http://www.pistis.pl/biblioteka/Hammurabiego%20kodeks.pdf> [dostęp: 20.07.2014]. Por. także: R.F. Harper, *The Code of Hammurabi, King of Babylon about 2250 B.C. Autographed text*, New Jersey 1995, s. 12–13; Ch.F. Horn, *The Code of Hammurabi*, London 1915, s. 32.

¹⁷ Szerzej S.S. Friedman, *A history of the Middle East*, Jefferson (North Carolina) 2006, s. 42.

¹⁸ Por. É. Cuq, *Études sur le droit babylonien, les lois assyriennes et les lois hittites*, Paris 1929, s. 522.

¹⁹ W. Wołodkiewicz, *Europa i prawo rzymskie. Szkice z historii europejskiej kultury prawnej*, Warszawa 2009.

²⁰ A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 74.