

# ***RES IUDICATA*** **W POSTĘPOWANIU** **ADMINISTRACYJNYM**

Renata Alicja Rychter

MONOGRAFIE LEX



**LEX**

a Wolters Kluwer business

# **RES IUDICATA W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Renata Alicja Rychter

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**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](http://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](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://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. Praźródła 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 uchylecia 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

### **Instytucja 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 postępkku, 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.)

<b>u.s.p.</b>	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
<b>ustawa o RPO</b>	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.)
<b>u.t.d.</b>	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 z późn. zm.)
<b>VwVfg</b>	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

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

---

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

---

<b>ZNSA</b>	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
<b>ZNUG</b>	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego
<b>ZNUŁ</b>	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

### Inne

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





# Słowo wstępne

---

„Dopuszczenie możliwości odwołania aktu administracyjnego aktem administracyjnym wiąże się wprawdzie 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 administracyjnym<sup>1</sup>. 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 orzeczniczą<sup>2</sup>. 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

---

<sup>1</sup> S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 138.

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

przepisów”<sup>3</sup> o postępowaniach sądowych; jedynie zbliżone, porównywalne, a nie tożsame.

Doktryna powagi rzeczy osądzonej w każdej z procedur jest pojmowana jako „**efekt potrzeby stabilności prawa**”<sup>4</sup> i uznawana nie tylko „za zasadniczą część systemów legalnych wszystkich cywilizowanych narodów”<sup>5</sup>, ale również „za mądrość wszechczasów”<sup>6</sup>. 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 Europejskiej<sup>7</sup>, 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 administracyjnego<sup>8</sup>. 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 państwowych<sup>9</sup>.

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

---

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

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

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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. Resicha<sup>10</sup> i publikację M. Sawczuka<sup>11</sup>. Natomiast odnośnie do postępowania karnego instytucja ta doczekała się dwóch obszernych monografii<sup>12</sup>.

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. Langrod<sup>13</sup>. 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

---

<sup>10</sup> Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978.

<sup>11</sup> M. Sawczuk, *Ponowne orzekanie w sprawie cywilnej prawomocnie osądzonej*, Warszawa 1975.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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”<sup>14</sup>.

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

---

<sup>14</sup> A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 73.



spisanego na glinianej tabliczce i opatrzonego pieczęciami<sup>15</sup>. 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”<sup>16</sup>. 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 – Urukagina<sup>17</sup> (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 korupcją<sup>18</sup>.

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 contingit” – „Sprawą osądzoną zwie się taką, w której orzeczenie sędziego – zasądzające lub oddalające – położyło kres sporom [między stronami – przyp. aut.]” (Modestinus, D.42,1,1)<sup>19</sup>.

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”<sup>20</sup>.

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

<sup>16</sup> 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.

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

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

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

<sup>20</sup> A. Sakowicz, *Zasada...*, s. 74.

### 1.1.2. *Res iudicata* w prawie rzymskim jako przejaw prawomocności materialnej wyroków sądowych

Nawiązując do wprowadzonego przez Ulpiana<sup>21</sup>, opartego na kryterium interesu podziału prawa na publiczne i prywatne, prazródła współczesnego postępowania administracyjnego należałoby odnosić do prawa publicznego<sup>22</sup>. Prawo publiczne dotyczyło bowiem interesu całego państwa i regulowało stosunki związane z instytucjami państwa. Z uwagi na konieczność ochrony interesu państwa przepisy prawa publicznego musiały mieć **charakter bezwzględny**, co oznaczało, że „wołą jednostek nie można ich było zmienić”<sup>23</sup>. Opierając się na „obrzędach kapłanach i magistraturach”<sup>24</sup>, prawo publiczne, podobnie jak współcześnie prawo administracyjne materialne, przez określenie konkretnych norm chroniło interes państwa, wpływając jednocześnie na interes indywidualnych obywateli (*civitas*). Instytucja powagi rzeczy osądzonej powstała i najlepiej się rozwijała w starożytnym Rzymie nie w obrębie prawa publicznego, lecz prawa prywatnego, które normowało wzajemne stosunki pomiędzy jednostkami w sprawach osobowych i majątkowych. Niemniej jednak ochrona ostateczności rozstrzygnięcia sprawy zawartego w wyroku odnosiła się nie tylko do sędziego, ale również do innych organów wymiaru sprawiedliwości. Zarówno sędzia, jak i *magistratus* nie mogli odwołać wyroku. Stronom również nie przysługiwały środki zaskarżenia prawomocnego wyroku. Zasada

---

<sup>21</sup> Jak podaje T. Honoré, *Ulpian. Pioneer of human rights*, Oxford 2002, s. 1, Ulpianus Domitius (ur. w II w. n.e., zm. w 223 r. n.e.) należał obok Papiniana, Paulusa, Tryfoninusa, Messiusa i Menandera do jurystów cesarza Aleksandra Sewera i jest uznawany za twórcę ponadczasowej idei prawa i administracji. Fragmenty i wyciągi pism Ulpiana stanowią 1/3 kodyfikacji prawa rzymskiego, podjętej przez cesarza Justyniana I Wielkiego, znanej pod nazwą Justyniańskich Digestów.

<sup>22</sup> Por. A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego*, Warszawa 1988, s. 99.

<sup>23</sup> W. Osuchowski, *Zarys rzymskiego prawa prywatnego*, Warszawa 1967, s. 21.

<sup>24</sup> Tamże. Ulpian pisał: „[...] publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit” – „[...] prawem publicznym jest to, które dotyczy spraw państwa rzymskiego, prywatnym zaś to, które ma na względzie korzyść jednostek: są bowiem pewne rzeczy użyteczne dla ogółu, inne zaś dla osób prywatnych” (Digesta 1, 1, 1, 2); por. także F. Schultz, M. Wolff, *Principles of Roman Law*, Oxford 1936, s. 27; J.T. Abdy, B. Walker, Gaius, Domitius Ulpianus, *The commentaries of Gaius and Rules of Ulpian*, Holmes Beach 2005.

**Renata Alicja Rychter** – doktor nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego; radca prawny; specjalizuje się w prawie i postępowaniu administracyjnym; dyrektor Biura Prawnego w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego; ekspert w ramach projektów bliźniaczych z zakresu transportu drogowego na Ukrainie, w Chorwacji i Turcji; autorka komentarzy do ustaw i rozporządzeń UE z zakresu transportu drogowego i dróg publicznych.

■ W publikacji szeroko omówiono zagadnienia dotyczące powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu administracyjnym, a także problematykę nieważności decyzji administracyjnej, m.in.:

- wskazano, jakie skutki praktyczne powoduje ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej, a także jakie skutki wywołuje naruszenie zasady ochrony powagi rzeczy osądzonej w prawie administracyjnym,
- porównano instytucje *rei iudicatae* w prawie administracyjnym w wybranych państwach Europy, przedstawiono historyczne studium rozwoju tej instytucji w Polsce oraz wyniki badań naukowych teoretyka z długoletnim doświadczeniem w prowadzeniu postępowań administracyjnych,
- dokonano przeglądu orzecznictwa sądów administracyjnych z zakresu prawomocności i ostateczności decyzji administracyjnej oraz postępowania w sprawie nieważności decyzji administracyjnej,
- udzielono odpowiedzi na wszystkie nurtujące pytania związane z instytucją *rei iudicatae* w postępowaniu administracyjnym i jej znaczeniem w praktyce.

■ Opracowanie jest przeznaczone dla radców prawnych i adwokatów oraz aplikantów, sędziów sądów administracyjnych, pracowników urzędów administracji publicznej, doradców prawnych, a także dla pracowników naukowych uczelni wyższych.

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



9 788326 434129

**Cena 99 zł**  
(w tym 5% VAT)

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

