

Konrad Łuczak*

KONSTRUKCJA *REI IUDICATAE* DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ (W KODEKSIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO)

1. Wprowadzenie

Powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*) stanowi w pierwszej kolejności konstrukcję właściwą wyrokowi sądowemu. Oznacza ona w uproszczeniu kwestię ostatecznie rozstrzygniętą decyzją sądu¹ i pełni wiele istotnych ról, które świadczą o jej prawnej i praktycznej doniosłości. Spośród nich, warto wymienić na początek te o zabarwieniu prozaicznym, jak ochrona stron przed zbędnymi kosztami procesowymi, a maszyny sądowej przed niecelowym i wielokrotnym uruchamianiem². Do ważniejszych należą z kolei: zapewnienie stabilności wyroku sądu³ i ustalenie zakresu spraw ostatecznie rozstrzygniętych, co pozwala na oddzielenie ich od tych, o których sąd nie orzekł i w konsekwencji na określenie wpływu wcześniejszego wyroku na przedmiot i rozstrzygnięcie w późniejszym postępowaniu⁴. Na wyodrębnienie zasługują również te role, które są najbliższe sytuacji prawnej jednostki ukształtowanej ostatecznym wyrokiem sądu: niedopuszczenie do obowiązywania dwóch sprzecznych rozstrzygnięć w tej samej sprawie⁵, jak i do retroaktyw-

* Mgr Konrad Łuczak – Asystent, Katedra Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ *Black's Law Dictionary*, red. B. A. Garner, wyd. 8, 2004, s. 1337.

² *Developments in the law, Res iudicata*, „Harvard Law Review” 1952, vol. 65, nr 5, s. 820.

³ Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 50.

⁴ R.C. Casad, K.M. Clermont, *Res Judicata: a handbook on its theory, doctrine and practice*, Durham, North Carolina 2001, s. 4.

⁵ *Developments...*, op.cit., s. 820.

nego przekształcania przez wyrok późniejszy sytuacji ustalonej wyrokiem wcześniejszym⁶.

Na marginesie pozostawiam konstrukcję *rei iudicatae* wyroków sądowych, natomiast całą uwagę skoncentruję dalej na rozważeniu jej w kontekście decyzji administracyjnej na gruncie ustawy z 14.6.1960 r. kodeks postępowania administracyjnego⁷ (dalej: k.p.a.). Podjęcie tej tematyki wynika stąd, że zasygnalizowane na wstępie kwestie związane z powagą rzeczy osądzonej wyroku, występują również w przypadku spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej. Można zatem uznać, że dla ich prawidłowego i efektywnego rozwiązywania właściwe będzie posłużenie się konstrukcją *rei iudicatae* decyzji administracyjnej. W niniejszym opracowaniu zwrócę uwagę na niektóre podstawowe zagadnienia z nią związane, obejmują one: jej istotę, podstawę prawną i charakter prawny oraz relację do pojęcia prawomocności decyzji.

2. Istota *rei iudicatae* decyzji administracyjnej

W orzecznictwie sądów administracyjnych istotę powagi rzeczy osądzonej decyzji administracyjnej przedstawia się na tle dwóch przepisów k.p.a.: art. 16 § 1 definiującego pojęcie decyzji ostatecznej i określającego skutki uzyskania tego statusu, a także art. 156 § 1 pkt 3 wprowadzającego sankcję stwierdzenia nieważności decyzji, jeżeli dotyczy ona sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.

Już na początku swojej działalności, NSA w wyroku z 26.5.1981 r., SA 895/81⁸ uznał, że „Decyzja organu administracji państwowej, rozstrzygająca ponownie sprawę wcześniej rozstrzygniętą inną decyzją ostateczną tegoż organu, a nie stanowiąca o uchyleniu tej pierwotnej decyzji na podstawie odpowiednich przepisów Kpa, jest dotknięta wadą określoną w art. 156 par. 1 pkt 3 Kpa (*res iudicata*)”. Ostatnio podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 11.1.2011 r., II OSK 2475/10⁹, w którym zazaczył, że „Organ administracji stwierdzając, że w sprawie zaistniała *res iudicata*, a więc powaga rzeczy osądzonej polegająca na wcześniejszym rozstrzygnięciu sprawy inną decyzją ostateczną, zobligowany jest umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe, bo-

⁶ R.C. Casad, K.M. Clermont, op.cit., s. 4.

⁷ T.j.: Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁸ ONSA 1981/1/47.

⁹ LEX nr 746894.

wiem ponownie rozpoznając sprawę naraża się na zarzut nieważności postępowania określony w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.” Powyższe stanowisko można także spotkać w szeregu innych orzeczeń¹⁰. Identycznie sądy administracyjne opisują *rei iudicatae* decyzji administracyjnej rozważając ją w kontekście art. 16 § 1 k.p.a.¹¹

Podobnie w literaturze poświęconej jurysdykcyjnemu postępowaniu administracyjnemu, uregulowanemu w k.p.a., o powadze rzeczy osądzonej decyzji przeważnie wspomina się podczas analizy art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Komentując uregulowanie wynikające z tego ostatniego przepisu J. Zimmermann stwierdza, że „naruszenie zasady *rei iudicatae* prowadzi do sytuacji, w której tę samą normę zastosowano do tego samego stanu faktycznego dwukrotnie, co musi oznaczać, że jedno z tych rozstrzygnięć (właśnie późniejsze) nie może obowiązywać”¹². Według M. Jaśkowskiej, przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej opisana w tym przepisie to tzw. *res iudicata*, a zatem „ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną jest możliwe tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji w ustalonym przez prawo trybie”¹³. Zdaniem J. Borkowskiego uregulowanie zawarte w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. ma do spełnienia funkcję gwarancyjną względem zasady trwałości decyzji ostatecznej, uregulowanej w art. 16 § 1 k.p.a.¹⁴ Płynie z niej – według B. Adamiak – zakaz ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ostatecznie załatwionej decyzją¹⁵. Podobne stanowisko zajął A. Matan, który uważa, że omawiany art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. realizuje funkcję ochronną w stosunku do *rei iudicatae* sprzeciwiając się temu, by w tej samej sprawie zostały kolejno wydane po sobie dwie decyzje, przy czym pierwsza jest ostateczna¹⁶.

¹⁰ Zob. np. wyroki NSA z 14.5.2010 r., sygn.akt II OSK 811/09, LEX nr 597877 i 3.8.2010 r., sygn. akt I OSK 864/10, LEX nr 745351; wyroki WSA z 29.4.2004 r., sygn. akt SA/Sz 485/03, LEX nr 733082 i 9.9.2010 r., sygn. akt III SA/GI 1548/09, LEX nr 756555.

¹¹ Zob. wyroki WSA z 30.11.2004 r., sygn. akt I SA 1793/03, LEX nr 708267 i 7.10.2005 r., sygn. akt III SA/Łd 398/05, LEX nr 883399.

¹² J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 154.

¹³ M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 969.

¹⁴ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 763.

¹⁵ B. Adamiak, op.cit., s. 105.

¹⁶ A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 386.

Przytoczone wypowiedzi sądów administracyjnych i przedstawicieli doktryny prowadzą do następujących wniosków. W sensie negatywnym, za pojęciem powagi rzeczy osądzonej decyzji administracyjnej kryje się zakaz ponownego rozstrzygnięcia sprawy, którą uprzednio zakończono decyzją ostateczną. Opis ten uwzględnia już pozytywne ujęcie *rei iudicatae*, sprowadzające się do sprawy ostatecznie rozstrzygniętej decyzją administracyjną. Na poziomie tak ogólnej charakterystyki, obie wersje korespondują z przedstawionym na wstępie pojęciem *rei iudicatae* wyroku sądu. Atrybut *rei iudicatae* uzyskuje wyłącznie decyzja administracyjna ostateczna, a więc ochrona z nią związana nie obejmuje decyzji nieostatecznych, co wynika wprost z art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 *in fine* k.p.a. Wniosek ten okazuje się zasadny również z tego względu, że w przypadku decyzji nieostatecznych wchodzi w grę zasada dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), a więc zupełnie odwrotna, która obliguje organ administracji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy załatwionej taką decyzją, w razie zakwestionowania jej przez stronę w drodze odwołania, albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Warto również podkreślić, że *res iudicata* decyzji administracyjnej stanowi konstrukcję umocowaną w prawie obowiązującym, którą rozwijają sądy administracyjne i doktryna. Jej kontekst normatywny tworzą art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Rozważane definicje powagi rzeczy osądzonej decyzji różnią się od siebie w niewielkim stopniu, a przynajmniej nie w takim, który skutkowałby funkcjonowaniem kilku typów *rei iudicatae*. Wyjątek stanowi podejsście J. Zimmermanna, które za chwilę omówię dokładniej. Poza tym nie odgrywa poważniejszej roli stosowanie odmiennych słów, jak „wydanie”, „obowiązywanie”, czy „występowanie” decyzji, bowiem w istocie chodzi w nich o wpływ na rozstrzygnięcie zawarte w decyzji, tyle że wskazywane pośrednio. Tylko wtedy sensownie można bowiem porównywać dwie decyzje administracyjne pod względem ich związku z daną sprawą.

Zarysowana wyżej istota *rei iudicatae* decyzji ma charakter wstępny i w celu bliższej charakterystyki trzeba ją rozwinąć w następującym kierunku. Jeżeli decyzję administracyjną ująć w kategorii aktu stosowania prawa¹⁷, to wyrażone w niej rozstrzygnięcie przedstawić można jako złożone z dwóch elementów: decyzji kwalifikującej ustalony stan faktyczny oraz decyzji ustalającej konsekwencje prawne tej kwalifikacji, czyli określającej wzór zachowania dla adresata aktu stosowania prawa¹⁸. Decyzja D₂ ponownie rozstrzy-

¹⁷ Na korzyści płynące z takiej perspektywy zwraca uwagę M. Jaśkowska – zob. tejże, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 15–18.

¹⁸ L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2004, s. 71 i 75.

gająca tę samą sprawę S_1 będzie zatem przejawiać się w ustaleniu takich konsekwencji prawnych, które wejdą w relację z wprowadzonymi już uprzednio konsekwencjami prawnymi przez pierwotną, ostateczną decyzję administracyjną D_1 , jaką załatwiono sprawę S_1 . Z perspektywy modelowej wyróżniam cztery typy relacji, jakie na tej linii mogą się ujawnić: (1) D_2 zmienia konsekwencje prawne D_1 ; (2) D_2 uchyla konsekwencje prawne D_1 ze skutkiem *ex-nunc*, albo *ex-tunc*; (3) D_2 wprowadza inne (dodatkowe) konsekwencje prawne niż D_1 ; (4) D_2 wprowadza te same konsekwencje prawne co D_1 . *Rei iudicatae* decyzji administracyjnej wyklucza zasadniczo tego rodzaju relacje, jednakże nie bezwzględnie, ponieważ z mocy przepisu prawnego mogą być one dopuszczone, przy czym konieczne jest, aby norma związana z odstępianiem od zakazu regulowała dalsze losy konsekwencji prawnych D_1 .

Propozycja wysunięta przez J. Zimmermanna, w myśl której do złamania *rei iudicatae* dochodzi w razie zastosowania do tego samego stanu faktycznego dwukrotnie tej samej normy, zdaje się ograniczać tylko do ostatniego wariantu relacji między porównywanymi decyzjami, skoro mowa o „tej samej normie” skonkretyzowanej, a zatem o tych samych konsekwencjach prawnych. Z takim zawężonym stanowiskiem trudno się zgodzić z kilku powodów.

Główna funkcja *rei iudicatae*, jak można wywnioskować z powołanych wypowiedzi orzecznictwa i doktryny, polega na ochronie stabilności sytuacji prawnej jednostki, ukształtowanej rozstrzygnięciem zawartym w ostatecznej decyzji administracyjnej. Do naruszenia przedmiotu ochrony dochodzi w każdym z czterech wyróżnionych przypadków, co w konsekwencji przemawia za szerokim pojmowaniem *rei iudicatae*, zapewniającym pełną stabilność sytuacji prawnej tak, aby niektóre naruszenia nie wymknęły się spod zakazu ponownego rozstrzygnięcia tej samej sprawy, a tym samym spod sankcji z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Poza tym zawężenie zakresu *rei iudicatae* tylko do powtórnego zastosowania tej samej normy w tej samej sprawie w niewielkim stopniu godzi w stabilność sytuacji prawnej jednostki, bowiem nie zmienia jej w żaden sposób, lecz powieli ten sam stan. W rezultacie, sprowadza się tylko do narzędzia służącego administracji do zaprowadzenia formalnego ładu na poziomie obowiązujących decyzji (nie umniejszając jego praktycznego znaczenia), zamiast stanowić przeszkodę dla arbitralnego przekształcania sytuacji prawnej jednostki.

Wychodząc od ogólnego rozumienia *rei iudicatae* decyzji administracyjnej, wedle którego zakazane jest ponowne rozstrzygnięcie późniejszą decyzją tej samej sprawy, którą uprzednio rozstrzygnięto ostateczną decyzją, a następnie uwzględniając postulat efektywnej realizacji jej funkcji ochronnej, rozwinięta definicja powinna brzmieć następująco: przysługująca ostatecznej decyzji

administracyjnej *res iudicata* powoduje niedopuszczalność wprowadzenia przez późniejszą decyzję (lub inny akt stosowania prawa) konsekwencji prawnych, które wpłyną na ustalone w tej samej sprawie, pierwotną decyzją ostateczną, konsekwencje prawne poprzez ich zmianę, uchylenie, rozbudowanie lub powtórzenie. Kwestię ingerencji w drodze innego aktu stosowania prawa niż decyzją administracyjną, omówię w stosowniejszym miejscu.

3. Podstawa prawna *rei iudicatae* decyzji administracyjnej

Ustalenie podstawy prawnej *rei iudicatae* decyzji administracyjnej tylko w niewielkim stopniu komplikuje to, że wśród przepisów k.p.a. nie znajduje się taki przepis, który literalnie stwierdza, że decyzji administracyjnej przysługuje powaga rzeczy osądzonej w zakresie tego, co w związku ze stanem faktycznym i prawnym stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia¹⁹. Tego rodzaju braki nie wykluczają stanowiska uznającego, że decyzji administracyjnej ostatecznej przysługuje powaga rzeczy osądzonej na podstawie przepisów k.p.a., o czym można się już było przekonać dzięki wcześniejszym uwagom. Aby wskazać podstawę prawną *rei iudicatae* decyzji administracyjnej, należy odnaleźć w systemie prawa przepisy, które odpowiadają jej konstrukcji, jaką opracowano w poprzednim punkcie. Uważam zatem, że dla słuszności tezy o istnieniu na gruncie k.p.a. *rei iudicatae* decyzji administracyjnej przesądzające znaczenie ma treść i wykładnia przepisów tej ustawy, a nie to, czy język k.p.a. posługuje się sformułowaniem „powagi rzeczy osądzonej”.

Poglądy sądownictwa administracyjnego i nauki na temat istoty powagi rzeczy osądzonej decyzji administracyjnej, wyrażono w kontekście art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 k.p.a., dlatego też rozważania dotyczące jej podstawy prawnej wypada rozpocząć od wspomnianych przepisów. Oprócz nich, można również przywołać inne przepisy k.p.a., wpływające na kształt omawianej konstrukcji, jednak – wyprzedając nieco dalsze uwagi – trzeba podkreślić, że w odróżnieniu do art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 k.p.a. nie tworzą one rdzenia podstawy prawnej *rei iudicatae* decyzji administracyjnej i mają względem niego charakter wtórny.

¹⁹ W przypadku wyroków sądowych, odpowiednie ustawy procesowe wprost przewidują, że wyrok prawomocny korzysta z powagi rzeczy osądzonej w takim zakresie – zob. np. art. 171 ustawy z 30.8.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 i art. 366 ustawy z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. w następstwie uzyskania przez decyzję administracyjną cechy ostateczności, zostaje wyłączona dopuszczalność jej uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności, chyba że inaczej stanowi przepis k.p.a., bądź innej ustawy. Zakaz ten zawiera się w sformułowanej wyżej definicji powagi rzeczy osądzonej decyzji, lecz jej nie wyczerpuje, bowiem obejmuje ona wszelkie przypadki naruszenia stabilności sytuacji prawnej jednostki, a nie tylko te, które polegają na uchyleniu, zmianie lub stwierdzeniu nieważności rozstrzygnięcia. Z perspektywy wykładni językowej, art. 16 § 1 nie określa prawnej formy ingerencji, co można odczytać jako niedopuszczalność jej przeprowadzenia, niezależnie od prawnej formy aktu, w jakiej do tego dochodzi. Za wnioskiem tym przemawia także potrzeba efektywnej realizacji celu *rei iudicatae* decyzji, wyrażającej się w zapewnieniu szerokiej ochrony stabilności sytuacji prawnej jednostki, ukształtowanej w drodze decyzji ostatecznej, przed takimi działaniami. Wspomniane powody przekonują zatem o słuszności uwzględnienia w definicji *rei iudicatae* decyzji innych rodzajów aktów stosowania prawa, niż decyzja administracyjna.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia, uzasadniony wydaje się pogląd o tym, że na podstawie prawną *rei iudicatae* decyzji administracyjnej składa się w pierwszej kolejności art. 16 § 1 k.p.a. Podobne stanowisko występuje w literaturze²⁰ i orzecznictwie sądów administracyjnych²¹.

Kolejnym przepisem, na którym można zbudować podstawę prawną *rei iudicatae* decyzji administracyjnej jest art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Częściowo powieliła on treść art. 16 § 1 k.p.a., ponieważ daje się z niego wyprowadzić – w drodze wnioskować prawniczych – zakaz ingerencji w sytuację prawną ukształtowaną ostateczną decyzją administracyjną. Zasadnicza różnica między tymi przepisami polega na tym, że art. 156 § 1 pkt 3 ustala sankcję nieważności decyzji w razie naruszenia art. 16 § 1 w sytuacji, gdy decyzja ta dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Jest to typowa relacja między normą sankcjonowaną (art. 16 § 1), a normą sankcjonującą (art. 156 § 1 pkt 3)²².

Z językowego ujęcia art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. wynika, że obejmuje on szereg przypadków ingerencji w konsekwencje prawne ustanowione decyzją

²⁰ B. Adamiak, op.cit., s. 105; J. Filipek, *Prawo administracyjne: instytucje ogólne*. Cz. 2, Kraków 2001, s. 95; J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 259.

²¹ Wyroki NSA z 3.12.2008 r., sygn. akt II OSK 1506/07, LEX nr 516941 i z 26.7.2006, sygn. akt II OSK 1004/05, LEX nr 266429.

²² Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 159.

ostateczną, bowiem skutek nieważności działa wobec każdej decyzji, która dotyczy sprawy rozstrzygniętej uprzednio decyzją ostateczną. Związek między tymi decyzjami może zatem obejmować, oprócz wszystkich czterech, modelowych relacji na linii decyzja D1 – decyzja D2, jakie wcześniej podano, także możliwe ich konfiguracje oraz inne warianty ingerencji. Może więc zdarzyć się, że pewien rodzaj ingerencji w konsekwencje prawne ustanowione decyzją ostateczną, chociaż nie zakazany przez art. 16 § 1 k.p.a., znajdzie się w zakresie zastosowania art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. za sprawą wyprowadzonej z tego ostatniego przepisu normy sankcjonowanej, sprzeciwiającej się pozostałym rodzajom ingerencji niż te, jakie literalnie wymienia art. 16 § 1 k.p.a. Warto przy tej okazji jedynie zasygnalizować także odwrotny kierunek rozumowania, w którym to art. 16 § 1 k.p.a. poddaje się rozszerzającej, bądź zwięźającej wykładni, skutkującej „odkryciem” normy sankcjonowanej, chronionej przez normę sankcjonującą z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a., odczytaną tylko za pomocą wykładni językowej.

Należy wyraźnie zastrzec, że art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. działa tylko wtedy, gdy ingerencja w konsekwencje prawne ustanowione decyzją ostateczną przybrała formę decyzji administracyjnej. Ta norma sankcjonująca okazuje się bezskuteczna, gdy ingerencja następuje w drodze innych rodzajów aktów stosowania prawa, np. wyroku sądu administracyjnego, albo aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Podsumowując tę część rozważań należy wskazać, że podstawę prawną *rei iudicatae* decyzji administracyjnej tworzą art. 16 § 1 k.p.a., który wyraża (wzruszalny) zakaz ingerencji polegającej na uchyleniu, zmianie lub stwierdzeniu nieważności decyzji, niezależnie od rodzaju aktu stosowania prawa, w drodze którego ona się realizuje, oraz art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. zawierający sankcję stwierdzenia nieważności każdej decyzji administracyjnej, która stanowi ingerencję w stabilność sytuacji prawnej jednostki, niezależnie od rodzaju ingerencji, chyba że dopuszcza ją przepis prawa.

Na podstawę prawną *rei iudicatae* decyzji administracyjnej można spoglądać też szerzej i rozważyć uwzględnienie poza art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 k.p.a., również zasady trwałości decyzji administracyjnej. Sądzę, że wspomniana zasada nie może stanowić oparcia dla *rei iudicatae* decyzji. Zarówno zasada trwałości decyzji administracyjnej, jak i powaga rzeczy osądzonej decyzji administracyjnej opierają się na art. 16 § 1, co sprawia, że częściowo wyrażają to samo, czyli sprzeciw wobec ingerencji w konsekwencje prawne ustanowione decyzją ostateczną. Potwierdzają to wypowiedzi judykatury i doktryny. Przykładowo NSA w wyroku z 15.7.1992 r., V SA 178/92²³ zauważył,

²³ ONSA 1993/1/20.

że „z zasady trwałości decyzji wynika zakaz kilkakrotnego rozstrzygnięcia tej samej sprawy”²⁴. W literaturze uznaje się, że elementem zasady trwałości decyzji jest zakaz ponownego rozstrzygnięcia sprawy załatwionej decyzją ostateczną²⁵, chociaż niektórzy autorzy opisują tę zasadę z innej perspektywy, zachowując wszakże tę treść; przyjmują np., że zasada trwałości oznacza, że „nabyte uprawnienia lub obowiązki nałożone na stronę postępowania administracyjnego będą ją wiązały w sposób niezmienny i trwały”²⁶. Skoro obie konstrukcje w pewnym zakresie pokrywają się, z uwagi na wspólną podstawę prawną, to nie ma potrzeby, aby doszukiwać się oparcia *rei iudicatae* decyzji w zasadzie trwałości decyzji, bowiem wystarczy bezpośrednio powołać się na art. 16 § 1 k.p.a. Pod tym względem zasada trwałości odgrywa rolę zbędnego łącznika, dlatego powołanie się w tym zakresie na zasadę trwałości jako podstawę *rei iudicatae* decyzji nie wchodzi w grę. Związek między tymi dwoma konstrukcjami trzeba zatem przedstawić w inny sposób.

Zasadę trwałości decyzji wspiera bogaty zbiór zasad i wartości, do którego zalicza się przede wszystkim: zasadę ochrony praw nabytych, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwo i stabilność obrotu prawnego²⁷. Ten sam zbiór uzasadnia jednocześnie konstrukcję *rei iudicatae* decyzji, ponieważ ujęte w nim zasady i wartości sprzeciwiają się ingerencji w sytuację prawną jednostki, ostatecznie ukształtowaną na mocy aktu stosowania prawa. Wydaje się zatem, że funkcję głównego wsparcia aksjologicznego dla *rei iudicatae* decyzji pełnią podane zasady i wartości, a nie zasada trwałości decyzji, która w części powtarza istotę *rei iudicatae*. Odwołanie się do zasady trwałości decyzji w związku z *rei iudicatae* decyzji należałoby odczytać jako odesłanie do katalogu zasad i wartości wspierających tę pierwszą, przez co znowu staje się ona zbędnym pośrednikiem w tym układzie.

Konkludując, podstawa prawna *rei iudicatae* decyzji w szerszym rozumieniu obejmuje poza art. 16 § 1 i art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. również zasadę ochrony praw nabytych, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, bezpieczeństwo i stabilność obrotu prawnego, a także inne zasady i wartości o podobnej treści.

²⁴ Zob. też orzeczenia powołane w przypisie nr 10.

²⁵ B. Adamiak, *op.cit.*, s. 105.

²⁶ P. Krzykowski, A. Brzuzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 135.

²⁷ P. Krzykowski, A. Brzuzy, *op.cit.*, s. 135–137.

4. Charakter prawny *rei iudicatae* decyzji administracyjnej

W tej części opracowania zmierzam do ustalenia charakteru prawnego konstrukcji zawartej w normie, wynikającej z art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 k.p.a., która kształtuje istotę i podstawę prawną powagi rzeczy osądzonej decyzji. Rozważania opieram na koncepcji podziału norm prawnych na zasady i reguły w wersji R. Dworkina. W tym celu przyjmuję uproszczoną wersję przedstawionej wyżej definicji *rei iudicatae* decyzji administracyjnej jako normy, w myśl której: ingerencja poprzez akt stosowania prawa w konsekwencje prawne ustalone ostateczną decyzją administracyjną jest niedopuszczalna. Takie brzmienie normy zachowuje istotę definicji i jedynie uogólnia ją.

Odróżnienie zasad od reguł, współtworzących porządek prawny, może niekiedy okazać się problematyczne np. wtedy, gdy elementem reguły są takie zwroty ocenne, jak „słuszny”, „uzasadniony”, czy „istotny”²⁸, jednakże przypadek analizowanej normy nie należy do tych sytuacji. Podstawowym kryterium, za pomocą którego można stwierdzić charakter normy jest ustalenie sposobu, w jaki ona funkcjonuje. Zasadę charakteryzuje to, że nie wyznacza klasy okoliczności jej zastosowania i nie wywołuje automatycznie określonych konsekwencji prawnych, lecz „wskazuje raczej pewien kierunek argumentacji, niż wymusza określone decyzje”²⁹; posiada ona wymiar wagi lub doniosłości³⁰. Natomiast działanie reguł przebiega w odmienny sposób: „jeśli zachodzą okoliczności wskazane przez regułę, to albo jest ona ważna – i wtedy zmusza do przyjęcia wynikającego z niej rozstrzygnięcia, albo nie – i wtedy nie wpływa w żaden sposób na to, jaką podejmie się decyzję”³¹. Dlatego też reguły obowiązują z jednakową mocą i w odróżnieniu od zasad, nie podlegają „ważeniu”³².

Norma konstytuująca *rei iudicatae* decyzji wpisuje się w kategorię reguły. Stosuje się ją w sytuacji, gdy decyzja uzyska cechę ostateczności, czego skutkiem jest zakaz ingerencji w konsekwencje prawne ustanowione decyzją ostateczną. Jeżeli więc decyzja staje się ostateczna, to uzyskuje ona stan *rei iudicatae*. Decyzja nabywa ją tylko ze względu na spełnienie kryterium osta-

²⁸ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 65–67.

²⁹ Ibidem, s. 62–63.

³⁰ Ibidem, s. 64.

³¹ Ibidem, s. 60.

³² M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 202.

teczności, przepisy k.p.a. nie uzależniają powstania wspomnianego skutku od innych kryteriów, a zwłaszcza takich które odwołują się do wartości, słuszności, czy moralności, np. że *rei iudicatae* przysługuje tylko decyzjom sprawiedliwym, albo gdy jest to uzasadnione ochroną wolności jednostki. Tego rodzaju klauzule rodziłyby przypuszczenia, że rozpatrywana norma ma status zasady. Należy zatem stwierdzić, że norma dotycząca powagi rzeczy osądzonej decyzji stanowi regułę na gruncie koncepcji R. Dworkina³³.

Kolejnym krokiem będzie przedstawienie podstawowych następstw, jakie wiążą się z tą konkluzją. Ograniczam je do przypadków relacji zachodzących między regułą z jednej strony, a innymi normami z drugiej, tj. regułami i zasadami w rozumieniu koncepcji R. Dworkina.

Pierwszy typ relacji polega na tym, że od reguły dotyczącej *rei iudicatae* decyzji administracyjnej system prawny przewiduje wyjątki³⁴. Ich wspólnym mianownikiem będzie dopuszczalność ingerencji *ex-post* w konsekwencje prawne ustanowione decyzją ostateczną, zaś różnice dotyczą zwłaszcza przesłanek, trybu, formy, zakresu (rzeczowego i czasowego) i rodzaju ingerencji. Jaki wpływ ma ta relacja na rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracji lub sąd administracyjny? Ronald Dworkin odpowiada: „Te dwa przepisy razem wzięte (tj. reguła i wyjątek od niej – przypis K.Ł.) determinują orzeczenie w taki sposób, że nie wymaga ono od sędziego wybierania pomiędzy nimi, bądź też określania ich względnej wagi”³⁵.

O możliwości wprowadzenia odstępstw od omawianej reguły stanowi art. 16 § 1 k.p.a., który upoważnia do ich wprowadzenia i zarazem odsyła do wyjątków ustalonych w dalszych przepisach kodeksu oraz w innych ustawach. W rezultacie, do katalogu przykładowych wyjątków od normy dotyczącej *rei iudicatae* decyzji zaliczają się: art. 151 § 1 pkt 2, 154, 155, 158 § 1, 161 § 1 i 2 k.p.a. i art. 54 § 3 p.p.s.a. Wymienione przepisy przyznały kompetencję do ingerencji w rozstrzygnięcie decyzji ostatecznej organom administracji, jednak do tego katalogu należałoby dodać te przepisy p.p.s.a., zwłaszcza art. 145, na podstawie których sąd administracyjny wpływa na konsekwencje prawne wywołane taką decyzją. Uważam, że nie ma większego znaczenia dla uznania danej reguły jako wyjątku, to jaki podmiot, w jakich okolicznościach i w jakiej formie został umocowany do ingerencji w *rei iudica-*

³³ Do podobnej konkluzji doszedł również Z. Kmiecik – tenże, *Problem funkcji i metod rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.*, PiP 2009, nr 9, s. 8.

³⁴ R. Dworkin, *op.cit.*, s. 146.

³⁵ *Ibidem*, s. 145.

tae decyzji, liczą się natomiast skutki skorzystania z tej kompetencji. W tym sensie oddziaływanie *rei iudicatae*, wykracza poza zakres zastosowania k.p.a. i podąża za decyzją ujawniając się zawsze wtedy, gdy dochodzi do ingerencji w jej rozstrzygnięcie.

Kolejny typ relacji stanowi przejaw niespójności systemu prawnego. Dochodzi w nim do kolizji dwóch reguł, co oznacza, że „jedna z nich musi być nieważna”³⁶. Na tle procesu stosowania prawa, skutek nieważności reguły można rozumieć jako odmowę jej zastosowania przez sąd lub organ administracji *in concreto*. Relacja ta, przeniesiona na regułę dotyczącą *rei iudicatae* decyzji, wyraża się w ingerencji w stabilność sytuacji prawnej jednostki ukształtowaną ostateczną decyzją, która realizuje się za pośrednictwem reguł nie zaprojektowanych jako wyjątki. Kolizja z regułą dotyczącą *rei iudicatae* decyzji, z perspektywy teoretycznej przybiera przede wszystkim trzy formy, w których inna reguła: (1) stoi na przeszkodzie nabyciu przez decyzję ostateczną *rei iudicatae*, (2) nakazuje lub zezwala na ingerencję w sytuację prawną objętą *rei iudicatae*, (3) niweczy skutki wprowadzone przez *rei iudicatae*³⁷. Wymienione problemy rozwiązuje się za pomocą utrwalonych w kulturze prawnej reguł kolizyjnych, nadania normie odpowiedniego znaczenia, jak również przy użyciu metody ważenia zasad wspierających reguły pozostające ze sobą w konflikcie i wyborze tej, której zasady okazały się silniejsze w danym przypadku³⁸.

Konflikt może także zaistnieć na linii reguła – zasada, wówczas konsekwencjom wynikającym z normy regulującej *rei iudicatae* decyzji przeciwstawiają się argumenty wysuwane przez zasady. Aby go usunąć, trzeba rozważyć stosunek między zasadą stojącą za regułą, a zasadą kwestionującą ważność (zastosowanie) reguły³⁹. Otrzymany wynik ważenia konkurujących zasad zdecyduje o tym, czy zastosować regułę, czy też nie. Jeśli okaże się on negatywny dla reguły dotyczącej *rei iudicatae* decyzji, to ujawnia się problem ustalenia podstawy prawnej do ingerencji w sytuację ukształtowaną decyzją ostateczną. Jedno z rozwiązań wykorzystuje reguły-wyjątki do wprowadzenia treści pożądaných przez zasady, które zwyciężyły podczas ważenia. Według innego wariantu źródłem ingerencji będzie sama zasada, użyta na podstawie kompetencji przysługującej danemu organowi, czego przejawem

³⁶ Ibidem, s. 65.

³⁷ Na podstawie: S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 106.

³⁸ R. Dworkin, *op.cit.*, s. 64–65.

³⁹ Ibidem, s. 151.

będzie zwłaszcza bezpośrednie stosowanie norm konstytucji przez administrację publiczną i sądy administracyjne⁴⁰.

Przy tej okazji wracając do pierwszego typu relacji, trzeba odnotować, że w niektórych przypadkach samo wprowadzenie reguły-wyjątku od reguły *rei iudicatae* decyzji może okazać się niewystarczające do przełamania skutków tej ostatniej normy. Otóż reguła-wyjątek może wejść w poważną kolizję z zasadami wspierającymi regułę *rei iudicatae* decyzji, a wtedy rozstrzygające znaczenie dla wyboru ważnej reguły, będzie miał wynik ważenia zasad prawnych wspierających jedną i drugą regułę.

Podkreślenia wymaga, że zasady prawa R. Dworkin rozumie w określony sposób – to normy, których przestrzega się ponieważ wymaga tego sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności⁴¹. Co więcej, na podstawie tych zasad ustala się i chroni uprawnienia jednostek⁴². W tym ujęciu, nie każda norma, którą w polskiej kulturze prawnej uznaje się za posiadającą status zasady prawnej, będzie zasadą na gruncie koncepcji R. Dworkina. Dlatego też w procesie ważenia zasad, pozbawione są udziału normy, których nie wspiera sprawiedliwość lub moralność, bez względu na to, że na podstawie innego rodzaju kryteriów⁴³ judykatura i doktryna krajowa, uważają je za zasady prawa.

Do zasad prawnych wspierających regułę dotyczącą *rei iudicatae* decyzji można w takim razie zaliczyć w pierwszej kolejności: zasadę ochrony praw nabytych, która „zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych (zarówno publicznych, jak i prywatnych) przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym”⁴⁴, a także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, przewidującą w szczególności, że obywatel powinien móc „układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”⁴⁵. Z kolei np. spójność sys-

⁴⁰ Na ten temat zob. M. Jaśkowska, *Związanie...*, s. 51 i n.; A. Kabat, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 85 i n.

⁴¹ R. Dworkin, *op.cit.*, s. 56–57.

⁴² *Ibidem*, s. 158 i 171.

⁴³ Np. ze względu na ulokowanie normy w hierarchii systemu prawa, lub jej znaczenia dla danej konstrukcji prawnej, zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 187–188.

⁴⁴ Wyrok TK z 3.3.2011 r., sygn. akt K 23/09, OTK-A 2011/2/8.

⁴⁵ Wyrok TK z 28.2.2012 r., sygn. akt K 5/11, LEX nr 1112548.

temu prawnego trudno zaliczyć do kategorii zasady prawnej, jest to bowiem wartość wewnętrzna prawa, której nie podyktowały wymogi moralności. Wartość ta nie może zatem ani wspierać, ani podważać reguły *rei iudicatae* decyzji w powyższych sytuacjach kolizyjnych.

5. *Res iudicata* a prawomocność decyzji administracyjnej

Ustalenie relacji między powagą rzeczy osądzonej a prawomocnością decyzji administracyjnej wymaga przyjęcia określonej koncepcji tej ostatniej konstrukcji, ponieważ nie została ona uregulowana w systemie prawnym. Zdaniem T. Wośa art. 269 k.p.a. stanowi normę pustą i przepisy k.p.a. nie pozwalają na rozróżnienie decyzji ostatecznych i prawomocnych⁴⁶. Podobne stanowisko zajął J. Borkowski, który uważa, że „Wyraźne i generalne odgraniczenie od siebie mocy wiążącej decyzji ostatecznych oraz decyzji prawomocnych w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe”⁴⁷. W literaturze za najbardziej zaawansowaną koncepcję prawomocności decyzji można uznać tę opracowaną przez T. Wośa, dlatego wykorzystam ją w rozważaniach nad obecnie omawianym zagadnieniem.

Zdaniem T. Wośa prawomocność to techniczno-prawna forma, w jakiej wyraża się zjawisko mocy wiążącej decyzji w czasie⁴⁸. Ten atrybut uzyskuje wyłącznie decyzja, w stosunku do której sąd administracyjny przeprowadził kontrolę i następnie oddalił wyrokiem skargę⁴⁹. Podstawowe skutki prawomocności decyzji polegają na: a) niemożności modyfikacji decyzji (zwłaszcza przez zakaz prowadzenia ponownego postępowania w tej samej sprawie), przy czym skutek ten działa wobec organu administracji, który wydał decyzję i adresata decyzji; b) związaniu innych organów państwa i innych podmiotów prawa stanem prawnym ukształtowanym decyzją⁵⁰. Warto podkreślić, że według tego autora konsekwencją powstania prawomocności jest zwłaszcza ograniczenie, a czasem wyłączenie dopuszczalności późniejszego zastosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego: stwier-

⁴⁶ T. Woś, *Prawomocność decyzji administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 5, s. 35.

⁴⁷ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, t. 9: *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 293.

⁴⁸ T. Woś, *op.cit.*, s. 36–37.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 38.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 37.

dzenia nieważności decyzji oraz wznowienia postępowania administracyjnego, chyba że przesłanki wznowienia postępowania nie zostały ujawnione lub nie istniały w postępowaniu sądownoadministracyjnym i nie objęto ich zakresem kontroli sądowej⁵¹. Jednakże ograniczenia dotyczące pozbawiania mocy wiążącej w czasie decyzji prawomocnych, nie rozciągają się na możliwość „ich uchylania lub zmiany w trybach nadzwyczajnych przewidzianych dla wzruszania decyzji niewadliwych”⁵².

Jak starałem się to wcześniej wykazać, *res iudicata* decyzji administracyjnej to konstrukcja mająca podstawy w obowiązującym prawie (w art. 16 § 1 i 156 § 1 pkt 3 k.p.a.), a więc inaczej niż prawomocność, nie leży tylko w sferze teorii i postulatów, lecz funkcjonuje w obrocie prawnym. Kolejna różnica dotyczy warunków uzyskania przez decyzję tych atrybutów. O ile dla zaistnienia prawomocności niezbędne jest poddanie decyzji kontroli sądu administracyjnego i utrzymanie jej w mocy, o tyle powagę rzeczy osądzonej decyzja uzyskuje już z momentem, gdy stanie się ostateczna na mocy przepisów k.p.a., niezależnie od poddania jej weryfikacji w trybie sądownoadministracyjnym.

Skutki obu omawianych konstrukcji są do pewnego stopnia podobne, bowiem wprowadzają zakaz modyfikacji sytuacji prawnej utworzonej decyzją ostateczną (w przypadku powagi rzeczy osądzonej), albo prawomocną. Trzeba jednak odnotować, że pod tym względem skutki *rei iudicatae* oddziałują w szerszym zakresie, dotykają bowiem każdego organu administracji i sądu administracyjnego, któremu przysługuje kompetencja do ingerencji w konsekwencje prawne ustalone decyzją i bez względu na prawną formę aktu stosowania prawa, w jakiej to następuje. Ochrona przed ingerencją w konsekwencje prawne ustanowione decyzją, jaką zapewnia powaga rzeczy osądzonej okazuje się szersza od tej, jaka wynika z prawomocności, również z tego powodu, że działa w stosunku do nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego zorientowanych na decyzje zarówno naruszające prawo, jak i niewadliwe. Wydaje się natomiast, że *rei iudicatae* decyzji nie wywołuje stanu związania rozstrzygnięciem w niej zawartym innych organów państwa i innych podmiotów prawa⁵³.

Wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę na decyzję nie pozostaje bez wpływu na *rei iudicatae* decyzji. Takie orzeczenie zwiększa jej siłę

⁵¹ Ibidem, s. 40–42.

⁵² Ibidem, s. 39.

⁵³ Skutek ten zdaje się wynikać z zasady trwałości decyzji – zob. wyrok NSA z 19.1.2006 r., sygn. akt II OSK 431/05, LEX nr 217781.

w tym znaczeniu, że wyłącza możliwość zastosowania reguł przewidujących od niej wyjątki, które opierają się na przesłance niezgodności z prawem decyzji, a wyrażają je przepisy k.p.a. dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji i wznowienia postępowania administracyjnego. Ten stan rzeczy nie wynika z konstrukcji powagi rzeczy osądzonej decyzji, ale z przepisów p.p.s.a. regulujących skutki prawomocności wyroku sądu administracyjnego. Nasuwa się w tym miejscu pytanie o zakres powyższych reguł-wyjątków, podlegających wyłączeniu przez wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę. Odpowiedzi nie dostarcza konstrukcja *rei iudicatae* decyzji, lecz opowiedzenie się za określoną wykładnią przepisów p.p.s.a. dotyczących zakresu kontroli przeprowadzanej przez sąd administracyjny oraz prawomocności wyroku sądu. Przykładowo, jeżeli zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym w uchwale Składu Siedmiu Sędziów NSA z 7.12.2009 r., I OPS 6/09⁵⁴, to należy każdorazowo przeanalizować wyrok oddalający skargę, aby stwierdzić, które przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji sąd objął kontrolą i w rezultacie wyodrębnić reguły-wyjątki wyłączone i dopuszczalne. Ponieważ zagadnienie to koncentruje się na sferze działania sądów administracyjnych, a konstrukcja *rei iudicatae* decyzji występuje tu w charakterze „biernego odbiorcy” poczynionych tam ustaleń, pozostawiam je na marginesie.

Opisane różnice między powagą rzeczy osądzonej a prawomocnością decyzji administracyjnej w zakresie podstaw prawnych ich obowiązywania, wywoływanych skutków prawnych i relacji do prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na decyzję, uzasadniają przyjęcie wniosku o ich odrębności i niezależności, chociaż łączą je pewne wspólne aspekty, jak zakaz modyfikacji decyzji. Konstrukcji tych nie można jednak ze sobą utożsamiać.

⁵⁴ ONSAiWSA 2010/2/18; NSA przyjął w uchwale, że: „żądanie strony stwierdzenia nieważności decyzji, na którą skargę oddalono prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, powinno zostać załatwione przez wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (art. 157 § 3 K.p.a.) wówczas, gdy w rezultacie wstępnego badania zawartości żądania organ administracji publicznej ustali wystąpienie – ze względu na wydany uprzednio wyrok sądu – przeszkody przedmiotowej czyniącej jego rozpoznanie niedopuszczalnym. W pozostałych wypadkach organ administracji publicznej obowiązany jest rozpoznać żądanie co do istoty, stosując art. 158 § 1 w związku z art. 156 § 1 K.p.a.”; odmienne stanowisko prezentuje T. Woś, który uważa, że organ administracji nie może stwierdzić nieważności decyzji, jeżeli sąd administracyjny oddalił na nią skargę – zob. tenże, *Glosa do uchwały Składu Siedmiu Sędziów NSA z 7 grudnia 2009 r., I OPS 6/09*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2010, nr 9, s. 94–96.

The doctrine of *res judicata* in the context of administrative decisions (under Administrative Procedure Code)

This article discusses the doctrine of *res judicata* in the context of administrative decisions. It explores fundamental issues concerned with this concept, namely that is its essence, basis in legal order, legal character and also its relation to the binding force of administrative decisions.