
Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wojciech TARAS

**Rechtliche Institutionen, die dem Bürger eine aktive
Teilnahme am Verwaltungsverfahren ermöglichen, im Lichte
der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts**

Institucje prawne umożliwiające obywatelowi czynny udział w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Правовые институты, дающие гражданам возможность активно участвовать в административном производстве, в свете практики Верховного административного суда

Die Novelle zum Verwaltungsverfahrensgesetzbuch (VVGb) vom 31. 01.1980¹ erlegte den Verwaltungsorganen die Pflicht der Versicherung einer aktiven Teilnahme der Beteiligten an jedem Stadium des laufenden Verfahrens auf. Bis jetzt wurde das Verwaltungsorgan, nur zur Ermöglichung den Beteiligten, sich hinsichtlich der gesammelten Beweise und Materialien und hinsichtlich der erheften Forderungen auszusprechen, verpflichtet. Artikel 10 VVGb in jetziger Fassung befiehlt das Schaffen den Beteiligten der Bedingungen zu voller Realisierung ihrer Prozeßbefugnisse und bildet zugleich die meistens berufene Grundlage für die Urteile des Oberverwaltungsgerichts, die die Bestimmungen der Verwaltungsorgane wegen der Verletzung des Verwaltungsverfahrenrechts aufheben.

Obwohl der Grundsatz einer aktiven Teilnahme der Beteiligten am Verwaltungsverfahren eben im Art. 10 bestimmt wurde, bedeutet das aber nicht, daß man ihn aus anderen Artikeln des Gesetzbuches nicht ableiten kann, insbesondere aus anderen allgemeinen Grundsätzen. Dieser Artikel

¹ Verwaltungsverfahrensgesetzbuch vom 14.06.1960 in der Fassung der Bekanntmachung des Präsidenten des Ministerrates vom 17.03.1980 (Dziennik Ustaw 1980, Nr. 9, Pos. 26).

ist eng verbunden mit Art. 8 (der Grundsatz der Bürgervertrauensvertiefung zu den Staatsorganen), mit Art. 9 (der Grundsatz der Informationserteilung über die tatsächlichen und rechtlichen Umstände einer Sache) und mit Art. 11 (der Grundsatz der Überzeugung). Es ist eigentlich schwer, über aktive Teilnahme des Beteiligten am laufenden Verfahren zu diskutieren, wenn dieser nicht weiß, daß dieses Verfahren eingeleitet wurde; wenn er das gesammelte Beweismaterial nicht kennt; wenn er nicht imstande ist, von den aus Verwaltungsrecht hervorgehenden Berechtigungen Gebrauch zu machen, und wenn die nach dem Erlaß einer Entscheidung angewandten Bestimmungen und Kriterien der im Verfahren erbrachten Beurteilung der Beweise und endlich Weisen der Beanständigung einer Entscheidung für ihn unverständlich sind. Also sprechend über den Grundsatz einer aktiven Teilnahme der Beteiligten am Verfahren, soll man die anderen, sich gegenseitig ergänzenden Grundsätze nicht vergessen, als auch das, daß die allgemeinen Grundsätze VVGb, ausgedrückt besonders in Art. 7—11 des Gesetzbuches, einen Integralteil der das VVGb regulierenden Bestimmungen bilden und daß sie für die Verwaltungsorgane auf derselben Ebene, wie die anderen Bestimmungen gebunden sind.²

Das novellierte VVGb sichert einem Beteiligten die Teilnahme am Verfahren schon im Moment seiner Einleitung, weil Art. 61 § 1 dem zuständigen Verwaltungsorgan die Benachrichtigung aller an diesem Verfahren beteiligten Personen anordnet. Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts fordert von Verwaltungsorganen die Erfüllung der vorstehenden Pflicht mit Konsequenz, anerkennend, daß die innere Korrespondenz zwischen den Verwaltungsorganen, die Bürgersachen betrifft, keine Einleitung des Verfahrens verursacht. Darum wird in Anbetracht der Tatsache, daß das Gesetzbuch über die Datenfestsetzungsweise eines Verfahrens von Amts wegen nicht entscheidet, als solches Datum Tag des ersten Amtsgeschäfts, das in konkreter Sache gemacht wurde durch das dazu berechnigte Organ, das im Rahmen den ihm zustehenden Kompetenzen wirkt, bestimmt, aber nur dann, wenn einem Beteiligten über dieses Amtsgeschäft kundgemacht wurde.³

In jedem Verfahrensstadium hat ein Beteiligter Recht auf Durchsicht der Streitsacheakten, auf Anfertigung ihrer Abschriften, und er kann auch ihre Beglaubigung oder die Herausgabe ihrer, durch das Verwaltungsorgan beglaubigten Abschriften fordern, aber nur wenn er sein Interesse an ihrem Bekommen beweist. Solches Recht haben auch die

² Urteil vom 4.06.1982 (I SA 258/82), Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych [fortan: OSPIKA] 1983, Nr. 6 mit der Glosse E. Ochędowski.

³ Beschluß vom 4.03.1981 (SA 654/81), Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego [fortan: ONSA] 1981, Nr. 1, Pos. 15.

Subjekte, die das Recht haben, am Verfahren als die Beteiligten teilzunehmen, d.h. die zur Teilnahme am Verfahren berechnigte Gesellschaftsorganisation oder der Staatsanwalt. Die Öffentlichkeit des durch ein Organ in einer konkreten Sache gesammelten Materials, trägt keinen absoluten Charakter sogar für die Beteiligten am Verfahren. Die Staatsgeheimnisakten und die Akten, die — des Verwaltungsorgans Meinung nach — für das Wohl des Staatsinteresses wichtig sind, sind nicht den Beteiligten zugänglich. Einem Beteiligten oder einer Gesellschaftsorganisation mit Beteiligungsrecht die Möglichkeit der Durchsicht der Akten, die Kopieanfertigung usw. verweigernd, erläßt das Organ eine Bestimmung, gegen die den Berechnigten eine Beschwerdeeinlegung beim höheren Organ zusteht. In einer anderen Prozeßsituation befindet sich ein Staatsanwalt, dem das Verwaltungsorgan die Akten ohne Rücksicht auf das wichtige Staatsinteresse zugänglich machen muß, und sogar — auf seinen Wunsch — die Akten nach Prokuratursitz senden muß.

Das Verwaltungsverfahren trägt nach wie vor einen inquisitorischen Charakter, weil ein erheblicher Teil der Beweise durch das Verwaltungsorgan oder auf seinen Antrag durchgeführt ist. Verfahrensrechte der Beteiligten im Rahmen des Beweisverfahrens lassen sich darauf zurückführen: 1) das Recht auf Beweisaufnahme, 2) das Recht auf Teilnahme am Beweisaufnahme, 3) das Recht auf Kündigung über die Beweisaufnahme. Das Gesetzbuch erlegt den Verwaltungsorganen die Pflicht der Beweisdurchführung auf, wenn ihren Gegenstand ein für die Streitsache wichtiger Umstand bildet. Das Verwaltungsorgan kann die Forderung eines Beteiligten nicht in Betracht ziehen, wenn sie im Laufe der Beweisaufnahme oder des Verfahrens nicht angemeldet wurde und wenn sie die schon mit anderen Beweisen bestätigten Umstände betrifft, sei es denn, sie sind für die Streitsache von Bedeutung. Der Beteiligte soll über die Durchführung jeder Beweisaufnahme informiert werden, er kann daran teilnehmen, Fragen an den Zeugen, den Sachverständigen und den anderen Beteiligten richten und auch Erklärungen abgeben. Das Gesetzbuch verbietet im Art. 81 deutlich, solche tatsächlichen Umstände als beweis zu anerkennen, über die sich die Partei nicht aussprechen konnte. Ein Beteiligter am Verwaltungsverfahren, auch wenn er schon im anderen Verfahren mit den gesammelten Beweisen bekannt gemacht wurde (Zivil- oder Strafverfahren) soll mit diesen Beweisen im Laufe des Verfahrens, z.B. im Steuersachenverfahren, noch einmal bekannt gemacht werden, unter Androhung der Verletzung der Art. 9 und 10 § 1 VVGb.⁴ Die Verheimlichung des Beweises durch den Beteiligten schließt zugleich die Möglichkeit der wirksamen Hinweisung der

⁴ Urteil vom 3.12.1982 (SA/Kr 743/82), ONSA 1982, Nr. 2, Pos. 112.

Nichtübereinstimmungseinrede der erlaßten Entscheidung mit dem Recht vom Berufungsorgan oder vom Oberverwaltungsgericht zu. Im Interesse des Beteiligten liegt darum die Anführung aller wichtigen Sachverhalte zur Kenntnis des Verwaltungsorgans und die Forderung ihrer Verzeichnung in den Akten.⁵

Um die Grundsätze einer aktiven Teilnahme des Beteiligten am Verfahren zu realisieren, die Beweise zu konzentrieren und das Verfahren zu vereinfachen, kann das Verwaltungsorgan eine Verhandlung durchführen. Es wird dazu verpflichtet, wenn die Verhandlung die Beschleunigung des Verfahrens oder seine Vereinfachung, die Realisierung eines Erziehungsziels gewährleistet und wenn die Vereinbarung der Interesse einiger Beteiligten notwendig ist, wenn man die Verfahrenssache mit Teilnahme der Zeugen, der Sachverständigen oder auf dem Augenscheinswege erklären oder wenn es die Rechte fordern. Das Organ muß zugleich die Verhandlung sehr genau vorbereiten, durch die Ladung der Beteiligten zur Einlegung der Beweise, zum persönlichen Erscheinen oder durch die Bevollmächtigten oder durch die Benachrichtigung der interessierten Gesellschaftsorganisationen, damit es eine Entscheidung direkt nach ihrer Beendigung erläßt. Es besteht kein Zweifel, daß im Laufe der Verhandlung solche Voraussetzungen realisiert sind, die die Grundlage für die Absonderung der allgemeinen Grundsätze aus den Art. 8—11 des VVGb bilden. Trotzdem führen die Verwaltungsorgane eine Verhandlung sehr selten durch, was das Fehlen an der Verhandlungsleitungsweise betreffenden Regelung und das Gewöhnen der Verwaltungskader an „kabinette“ Entscheidungsaufnahme verursacht. Die Verhandlung ist praktisch nur dann durchgeführt, wenn es die Rechtsvorschrift anordnet. Der Rücktritt von der Verhandlung sogar mit Einverständnis der Beteiligten verursacht die Verfahrensmängel, was zur Aufhebung einer das Verfahren beendigten Entscheidung von einem Berufsorgan oder vom Oberverwaltungsgericht führt.⁶

Das Verwaltungsorgan ist zur Sicherung einer aktiven Teilnahme der Beteiligten an jedem Verfahrensstadium verpflichtet, d.h. nicht nur am Verfahren der ersten Instanz, sondern auch am Berufungsverfahren und an Sonderverfahren (sie betreffen die Wiederaufnahme des Verfahrens und die Feststellung der Nichtigkeit einer Entscheidung). Eine große Rolle spielt hier die Begründung der Entscheidung, deren Aufgabe ist, die erlaßte Entscheidung zu erklären und dadurch dem Beteiligten die Erhebung der Einreden in einer Berufung oder in einer Klage beim

⁵ Urteil vom 4.06.1982 (I SA 212/82), OSPiKA 1983, Nr. 3 mit der Glosse S. Dalka.

⁶ Urteil vom 2.03.1983 (SA/Kr 1179/82), OSPiKA 1984, Nr. 7—8, Pos. 140 mit der Glosse H. Poleszak.

Oberverwaltungsgericht zu erklären und die Vorbereitung zur Verteidigung eigener Interesse in der Berufungsphase oder im gerichtlichen Verfahren. Das VVGb anordnet die Begründung aller Entscheidungen, die sich auch auf das Verwaltungsermessen stützen, mit den vereinzelt Ausnahmen, mit Rücksicht auf die Staatssicherheit oder auf die öffentliche Ordnung und der Inhalt der Entscheidungsbegründung weicht vom Inhalt der Urteilsbegründung in den Zivil- und Strafsachen nicht ab. Aus der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts geht hervor, daß das Verwaltungsorgan die Entscheidungsbegründung auf einen Satz nicht beschränken kann und daß es darin keine oberflächlichen Feststellungen ausführen kann. Es kann auch von den tatsächlichen Umständen und von ihrer Beurteilung nicht abweichen, wenn sie einen bedeutenden Einfluß auf die Entscheidung in einer Streitsache ausüben können.⁷ Die Beurteilung des gesammelten Beweismaterials und die ausführliche Erklärung der Voraussetzungen des gefassten Beschlusses sollen ihren vollen Ausdruck in der Begründung der Entscheidung finden und diese Begründung soll zu Richtigkeit der Beurteilung der tatsächlichen Situation eines Beteiligten und zu Richtigkeit der Entscheidung überzeugen.⁸ Die Rechtsbegründung soll erklären, warum das Verwaltungsorgan die gegebene Rechtsvorschrift zu den konkreten Feststellungen angewandt hat, oder warum es sie als unzuständig anerkannt hat.⁹ Gewiß kann die Begründung einer Entscheidung die Entscheidung nicht korrigieren und im Falle des gegenseitigen Widerstreits soll man den Entscheidungsinhalt als maßgeblich annehmen.¹⁰ Die Bedeutung der richtigen Vorbereitung einer Begründung erhöht die Tatsache, daß der Klagegegenstand beim Oberverwaltungsgericht die Begründung selbst sein kann, ohne die Stellung des Entscheidungsbeschlusses in Frage zu stellen.¹¹

Wie ich schon erwähnte, steht der Grundsatz einer aktiven Teilnahme der Beteiligten am Verfahren in sehr enger Verbindung mit der Informationspflicht der am Verfahren beteiligten Personen durch das Verwaltungsorgan. Dieses letzte soll die Beteiligten im Bereich des Frageinhalts informieren, als auch in jeder Situation, wenn die tatsächlichen

⁷ Urteile: vom 4.09.1981 (II SA 221/81), ONSA 1981, Nr. 2, Pos. 84; vom 19.12.1984 (III SA 872/84), „Gospodarka — Administracja Państwowa” [fortan: GAP] 1986, Nr. 13; vom 10.02.1981 (SA 810/80), ONSA 1981, Nr. 1, Pos. 7.

⁸ Urteil vom 28.08.1981 (SA/Wr 87/81), ONSA 1981, Nr. 2, Pos. 80.

⁹ Urteil vom 15.02.1984 (SA/P 1122/83), GAP 1986, Nr. 4.

¹⁰ Urteil vom 15.08.1985 (III SA 730/85), GAP 1987, Nr. 5.

¹¹ Urteile: vom 28.06.1982 (I SA 47/82), „Państwo i Prawo” 1985, Nr. 1 mit der Glosse J. Borkowski; vom 30.06.1983 (I SA 178/83), „Nowe Prawo” 1985, Nr. 5 mit der Glosse J. Zimmermann; vom 13.02.1984 (II SA 1790/83), OSPiKA 1985, Nr. 4, Pos. 72 mit der Glosse T. Woś.

und rechtlichen Umstände entstehen, die den Einfluß auf die Bestimmung der Rechte und Pflichten der zur Information berechtigten Person ausüben können oder wenn diese Person den Schaden wegen der Rechtsunkenntnis erleidet. Sich auf obengenannte stützend, lehnte das Oberverwaltungsgericht die Vermutung der Rechtskenntnis von den Bürgern ab und verbot das Einreden des Beteiligten wegen der ungenügenden Kenntnis des Rechts.¹² Die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts entwickelt systematisch den Umfang der Informationspflichten der Verwaltungsorgane. Es befestigte sich die Meinung, daß das Verfahren führende Organ die Beteiligten nicht nur über den Umfang der Streitsache, die im Laufe ist, informieren soll, sondern auch durch die Erteilung der entsprechenden Informationen nach der Realisierung des echten Bürgerinteresses streben soll, z.B. es soll die Auskunft über die Möglichkeiten der Wohnungszuerteilung geben, in der Situation, wenn der Beteiligte in schwerer Wohnungssituation ist und nur den Antrag auf Wohnungstausch stellt.¹³

Eine aktive Teilnahme der Beteiligten am Verwaltungsverfahren ist mit einer Reihe von Rechtsmitteln geschützt. Das VVGb fordert die Gründung der Berufung einer Entscheidung auf gesetzlichen Grundlagen nicht, es reicht nur, daß aus seinem Inhalt hervorgeht, daß der Beteiligte mit der erlassenen Entscheidung unzufrieden ist. Also die Einrede der Nichtzulassung zur Teilnahme am Verwaltungsverfahren kann sich schon in der Berufung finden und im Falle ihrer Bestätigung soll das Berufungsorgan eine Kassationsentscheidung erlassen zwecks der Ermöglichung dem Beteiligten der Verteidigung seiner Rechte im Verfahren der ersten Instanz. Das Organ der 1. Instanz kann keine neue Entscheidung erlassen vor der Zustellung dem Beteiligten der Entscheidung des Berufungsorgans und vom Zeitablauf, der dem Beteiligten für die Äußerung im Wiederverfahren notwendig ist.¹⁴

Im Verhältnis zur endgültigen Entscheidung, die das Verfahren schließt, an dem der Beteiligte nicht voll teilnahm, dienen dem Beteiligten zwei Rechtsmittel. Das eine — das ist die Klage beim Oberverwaltungsgericht, das zweite — die Klage auf die Wiederaufnahme des Verwaltungsverfahrens. Das Oberverwaltungsgericht war der Meinung, daß die Feststellung durch das Gericht des Entscheidungserlasses mit der Verletzung der allgemeinen, in Artikeln 7, 8, 9 und 10 § 1 VVGb

¹² Urteile: vom 27.03.1985 (III SA 153/85), GAP 1986, Nr. 4; vom 26.05.1981 (SA 811/81), ONSA 1981, Nr. 1, Pos. 46.

¹³ Urteile: vom 27.03.1981 (SA 382/81), ONSA 1981, Nr. 1, Pos. 27; vom 15.08.1985 (III SA 639/85) — nicht publiziert.

¹⁴ Urteil vom 19.10.1982 (SA/Kr 746/82), „Gazeta Prawnicza“ Nr. 10 vom 16.05.1984.

bestimmten Vorschriften dieses Organ zur Aufhebung der angefochtenen Entscheidung verpflichtet.¹⁵ Diese Richtung der Rechtsprechung ist bis dahin mit Konsequenz realisiert. Man nimmt an, daß das Recht auf Wiederaufnahme eines Verwaltungsverfahrens sowohl diesem Beteiligten, den man bei einiger Beweishandlungen übergang, z.B. er wurde über Zeugenverhör nicht informiert, als auch der Person, die als Beteiligte im Verfahren auftritt, die keine Teilnahme daran hat und nur durch Zufall über die erlassene Entscheidung Bescheid weiß, zusteht.¹⁶ Die Notwendigkeit der Wiederaufnahme eines Verfahrens folgt in der Situation, wenn das Organ eine Entscheidung erließ, gesondert für den Beteiligten, dem die Berechtigung zuerkannt wurde und gesondert für den Beteiligten, dem dieselbe Berechtigung abgeschlagen wurde und es gelange diese Entscheidung zur Kenntnis nicht. Dadurch wurde das Recht der Beteiligten auf Einbringung einer Berufung beschränkt.¹⁷ Der Beteiligte, der den Schaden infolge der Wiederaufnahme des Verfahrens erlitt, wegen nicht Teilnahme an diesem Verfahren, kann die Entschädigung vor dem ordentlichen Gericht auf den im Zivilgesetzbuch bestimmten Grundlagen (Art. 417—421) verlangen.

Von anderer Seite, schützen die Verwaltungsverfahrensgesetzbuchbestimmungen die Personen, die im Verfahren keine Parteien sind, aber an die die Entscheidung gerichtet wurde. Sie können die Feststellung ihrer Nichtigkeit fordern, sich an den Art. 156 § 1 pkt 4 VVGb stützend, und die Entschädigung für den tatsächlich erlittenen Schaden (*damnum emergens*) verlangen.

Die aktive Teilnahme der Beteiligten am Verfahren kann nicht absolutiert werden. Das Verwaltungsorgan ist an den Grundsatz in den Fällen nicht gebunden, wenn die Erledigung der Sache keinen Aufschub in Hinsicht auf die Gesundheitsgefahr oder Lebensgefahr der Menschen oder in Hinsicht auf den drohenden, unersätzlichen Sachschaden, leidet (Art. 10 § 2 VVGb). Man soll dann in den Akten solcher Sache die Ursachen des Rücktritts (Art. 10 § 3 VVGb), die im Moment der Entscheidung eines Verwaltungsorgans für die Verwaltungsverfahrensführung ohne Teilnahme der Beteiligten wirklich bestehen müssen, verzeichnen. Es besteht kein Zweifel, daß die obengenannten Ursachen eng als Ausnahmen vom Grundsatz interpretiert werden sollen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das VVGb den Bürgern die bewußte Teilnahme am Verwaltungsverfahren in großem Ausmaß

¹⁵ Urteil vom 26.10.1984 (II SA 1161/84), OSPiKA 1986, Nr. 3, Pos. 48 mit der Glosse A. Jaroszyński und mit der Glosse J. Borkowski.

¹⁶ J. Litwin: *Wznowienie postępowania administracyjnego z powodu niedopuszczenia do uczestnictwa*, „Palestra” 1965, Nr. 10, S. 47.

¹⁷ Urteil vom 8.04.1981 (SA 337/81), ONSA 1981, Nr. 1, Pos. 30.

ermöglicht und eine gehörige Verteidigung ihrer Interesse gewährleistet und daß die vorgestellten Rechtsinstitute eine Erscheinung der gesellschaftlichen Kontrolle des Verfahrens und der Tätigkeit der Verwaltungsorgane bilden.

STRESZCZENIE

Artykuł stanowi poprawioną wersję referatu wygłoszonego na konferencji polsko-niemieckiej poświęconej zagadnieniom postępowania administracyjnego w krajach socjalistycznych (Kazimierz Dolny 19—23 maja 1987 r.). Wskazano w nim na powiązania zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.) z innymi zasadami ogólnymi kodeksu, zwłaszcza z zasadą informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy. Przedstawione rozwiązania prawne kodeksu: wszczęcie postępowania i jego jawność, uprawnienia stron w postępowaniu dowodowym, rozprawa, środki prawne, chroniące czynny i świadomy udział stron w postępowaniu — zostały zilustrowane i dopełnione orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

РЕЗЮМЕ

Статья является исправленным вариантом доклада, прочитанного на польско-немецкой конференции, посвященной вопросам административного производства в социалистических странах (Казимеж Дольны, 19—23 мая 1987 г). В ней отмечена связь принципа активного участия сторон в административном производстве (ст. 10 Административно-процессуального кодекса) с другими общими принципами кодекса, особенно с принципом информирования сторон о фактических и юридических обстоятельствах дела. Представлены правовые решения в кодексе следующих вопросов: возбуждение производства по делу и его гласность, правомочия сторон в судебном процессе, судебное разбирательство, юридические правовые средства, охраняющие действия и сознательное участие сторон в производстве, которые затем проиллюстрированы и дополнены примерами из практики Верховного административного суда.