

Robert WALTER, Heinz MAYER

Strona i jej prawa w postępowaniu administracyjnym

Сторона и ее права в общем административном производстве Австрии

Die Partei und ihre Rechte im allgemeinen Verwaltungsverfahren

1. UWAGI WSTĘPNE

Pojęcie strony stanowi centralne pojęcie austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym (AVG). Jest tak dlatego, że pozycja prawna strony w toku postępowania jest o wiele silniejsza od pozycji innych osób uczestniczących w postępowaniu. O tym, kto jest stroną w postępowaniu, rozstrzyga § 8 AVG. Przepis ten dzieli osoby występujące w postępowaniu na strony i uczestników postępowania. Uczestnikami postępowania są osoby, które wnoszą o podjęcie przez organ określonej czynności, albo osoby, których działalność administracji dotyczy. Zgodnie z § 8 AVG uczestnikowi postępowania przysługuje status strony, „[...] jeśli w danej sprawie mógłby on wystąpić z roszczeniem, albo też jeśli postępowanie dotyczy jego interesów prawnych”. Z powyższego wynika więc, że strona jest zawsze uczestnikiem postępowania. Nie każdy jednak uczestnik jest jednocześnie stroną.

Ścisłe odróżnianie stron od uczestników postępowania ma także niezwykle istotne znaczenie praktyczne, bowiem zgodnie z przepisami AVG jedynie stronom przysługują następujące prawa: prawo wglądu do akt (§ 17); prawo do wysłuchania (wysłuchanie strony — § 37 i 43 ust. 2 i 3, § 45 ust. 3, § 65); prawo żądania wyłączenia biegłego nie będącego osobą urzędową (§ 53 ust. 1); jedynie stronie organy mają obowiązek ogłosić lub doręczyć decyzję (§ 62 ust. 2 i 3); prawo wnoszenia zwykłych (odwołanie, sprzeciw — § 57, 63) i nadzwyczajnych (wznowienie postępowania, przywrócenie do stanu poprzedniego — § 69 i n.) środków odwo-

ławczych, a także prawo żądania wydania przez organ rozstrzygnięcia w sprawie (§ 73).

W odróżnieniu od tego uczestnik, któremu nie przysługują prawa strony może domagać się jedynie prawa do uczestnictwa w rozprawach ustnych (§ 40 ust. 1 AVG), a także ma prawo uczestniczenia przy ustalaniu stanu faktycznego (§ 43 ust. 2 AVG).

2. POJĘCIE STRONY

Przyznanie stanowiska strony § 8 AVG uzależnia od tego, czy dana osoba mogłaby wystąpić z roszczeniem w sprawie albo czy postępowanie dotyczy jej interesów prawnych. Przez „sprawę” należy tu rozumieć przedmiot procesu postępowania administracyjnego, czyli tzw. „sprawę administracyjną”. „Sprawę” tworzy zagadnienie będące podstawowym problemem toczącego się postępowania; zagadnienie, co do którego zapadnie rozstrzygnięcie w sentencji decyzji. W związku z takim unormowaniem ustawy przyznanie komuś stanowiska strony wymaga uprzedniej odpowiedzi na pytanie, czy zainteresowany mógłby w danej sprawie wnieść roszczenie, a co najmniej, czy ma w toczącym się postępowaniu interes prawny. Należy podnieść, że nie ma żadnego znaczenia, czy zainteresowany uzyskuje status strony dlatego, że mógłby w sprawie wnieść roszczenie, czy też na podstawie posiadanego interesu prawnego. W obu wymienionych wypadkach stronie w toku postępowania przysługują te same prawa. Gdybyśmy chcieli interpretować pojęcia „roszczenie prawne” i „interes prawny” zgodnie z wolą historycznego ustawodawcy, to należałoby stwierdzić, że roszczenie prawne ma strona wtedy, gdy może domagać się od organu administracji podjęcia określonej czynności. Natomiast interes prawny strony nie musi polegać na prawie żądania od organu wydania określonego rozstrzygnięcia. Wystarczy, że porządek prawny przewiduje, iż organ administracyjny rozstrzygając sprawę winien mieć na względzie określone okoliczności dotyczące danej osoby. Okoliczności te stanowią podstawę interesu „prawnego”. To, czy danej osobie przysługuje roszczenie albo czy ma ona interes prawny, da się wywnioskować z (zależy więc od) istniejącego w danym momencie porządku prawnego. Jak więc wynika z przedstawionego unormowania, § 8 AVG odsyła do wszystkich przepisów prawnych stosowanych przez organy administracyjne w rozpatrywanej sprawie i jednocześnie uzależnia katalog przyznanych zainteresowanemu praw proceduralnych (praw stron) od przysługujących mu — stosownie do treści odsyłanych przepisów — uprawnień natury materialnoprawnej. Dzięki tym prawom proceduralnym uprawnie-

nia materialnoprawne mogą stać się „subiektywnymi”, tzn. mogą zostać zrealizowane.

Stanowisko strony w postępowaniu administracyjnym ma także każda osoba, której prawo materialne nie przyznaje żadnych uprawnień, a jedynie nakłada na nią obowiązki. Roszczenie prawne lub interes prawny polega wówczas na tym, że obowiązki powinny zostać ustalone albo zarządzane zgodnie z treścią ustaw. Dzięki takiemu rozwiązaniu chroniona jest wolność jednostki, która może domagać się, aby nakładane na nią obowiązki nie przekraczały rozmiaru przewidzianego w przepisach prawa.

Jeden z najtrudniejszych — na tle § 8 AVG — problemów da się ująć w pytaniu, czy przepisy prawne „przyznają” osobom uprawnienia, albowiem nie każda norma obiektywnego prawa administracyjnego gwarantuje także subiektywne uprawnienie. Na postawione pytanie można udzielić odpowiedzi jedynie przeprowadzając analizę odpowiednich przepisów prawa; ze względu na zakotwiczoną w austriackim prawie konstytucyjnym zasadę państwa praworządnego, należy wątpić, że norma prawa obiektywnego gwarantuje także uprawnienie subiektywne (tak orzeczenie Trybunału Administracyjnego z 14 października 1976 r. nr 722/76). Sporne jest także, czy roszczenie lub interes prawny — będące podstawą do przyznania zainteresowanemu praw strony w postępowaniu — mogą wynikać wyłącznie z prawa administracyjnego, czy także z prawa prywatnego. Należy tu zauważyć, że § 8 mówi wyłącznie o roszczeniu prawnym „w danej sprawie”; sprawą w tym znaczeniu jest odnośna działalność administracyjna, tzn. kwestia, która ma być rozstrzygnięta przez organ administracyjny zgodnie z przepisami prawa administracyjnego (art. VI ust. 2 EGVG). W związku z powyższym trzeba przyjąć, że roszczenie prawne albo interes prawny może wynikać tylko z takiego przepisu, który jest stosowany przez organ w postępowaniu administracyjnym, a więc z przepisu prawa administracyjnego.

Dosłowna interpretacja § 8 AVG mogłaby prowadzić do wniosku, że stanowisko strony przysługuje tylko temu, komu prawo materialne rzeczywiście przyznaje odnośne roszczenie albo interes prawny. Przeciwno takiej wykładni przemawia jednak przede wszystkim cel postępowania administracyjnego, które ma dopiero ustalić ewentualne istnienie roszczenia. Już choćby dlatego legitymacja procesowa nie może zależeć od przepisów materialnoprawnych. Należy zatem przyjąć, że stroną jest każdy, kto twierdzi, że ma roszczenie prawne albo interes prawny wobec organu administracji i w związku z tym domaga się od organu określonego rozstrzygnięcia. Pozycję strony mają też osoby, wobec których winno nastąpić „urzeczywistnienie prawa”, tj. każdy, względem kogo organ administracji twierdzi, że obciąża go obowiązek prawny. Niekiedy stanowisko strony może wynikać wyłącznie z przepisów prawa procesowego.

Przedstawione trudności w ustaleniu, komu w konkretnym postępowaniu administracyjnym przysługują prawa strony, doprowadziły do tego, że (niektóre) przepisy prawa sprawę tę regulują wyraźnie, tworząc tym samym pojęcie strony „formalnej” (legalnej). Unormowania tego typu można na obszarze prawa administracyjnego spotkać dosyć często, zwłaszcza zaś tam, gdzie w postępowaniach określonego typu prawa strony mogłyby przysługiwać większej liczbie osób (np. w prawie budowlanym, wodnym, leśnym, górniczym, a także w postępowaniu o zezwolenie na prowadzenie zakładu przemysłowego. Niekiedy ograniczone lub nieograniczone prawa strony zostają przyznane także organom administracyjnym (np. inspektorowi pracy, urzędowi do spraw pomników) lub ustawowym reprezentantom określonych interesów; w takich sytuacjach mówi się o organie-stronie.

Ekskurs: uczestnik postępowania

Zgodnie z § 8 AVG uczestnikiem jest ten, kto w toczącym się postępowaniu ma „mniej” niż interes prawny. Sytuacja taka zachodzi wtedy, gdy daną osobę w toku postępowania należy wysłuchać, jednakże to prawo do wysłuchania nie pociąga za sobą konsekwencji w postaci obowiązku uwzględnienia określonych interesów uczestnika postępowania.

Uczestnik postępowania ma w jego toku wyłącznie prawo do uczestniczenia przy ustalaniu stanu faktycznego na rozprawie (§ 40 ust. 1 i § 43 ust. 2 AVG). W razie naruszenia swoich praw uczestnik postępowania nie może ich dochodzić przy pomocy środków odwoławczych. Jednakże strony postępowania mogą domagać się usunięcia uchybień proceduralnych polegających na pominięciu uczestnika. Uprawnienie to mogą strony realizować także poprzez wnoszenie środków odwoławczych.

3. PRAWA STRON W POSTĘPOWANIU

A. Prawo wglądu do akt

Stosownie do treści § 17 ust. 1 AVG organ administracyjny obowiązany jest — jeżeli szczególne przepisy nie stanowią inaczej — umożliwić stronie wgląd do akt lub ich części oraz dokonanie odpowiednich odpisów, jeżeli znajomość akt potrzebna jest stronie do dochodzenia jej praw lub obrony interesów prawnych. Prawo wglądu do akt ogranicza — zresztą zgodnie z konstytucją — unormowany w art. 20 ust. 3 konstytucji obowiązek zachowania dyskrecji przez organy administracji.

Niektóre dokumenty należące do akt wyłączone są spod działania prawa wglądu do akt: przede wszystkim należą tu dokumenty rejestrujące wstępne, wewnętrzne kroki organów, jak np. projekty rozstrzygnięcia, raporty urzędowe, protokoły obrad. Odnosnie do wymienionych części akt ustawodawca ukształtował prawo ogółu do zachowania w tajemnicy ich treści, powołując się na art. 20 ust. 3 konstytucji.

Z braku miejsca nie możemy się tu bliżej zająć bardzo ciekawym — z dogmatycznego punktu widzenia — problemem, czy tego typu ogólne unormowanie omawianej kwestii przez ustawę zgodne jest z konstytucją.

Obok dokumentów całkowicie wyłączonych z prawa wglądu do akt, prawem tym — stosownie do treści § 17 ust. 2 AVG — nie są także objęte dokumenty, których oglądanie mogłoby naruszać uzasadnione interesy stron postępowania albo osób trzecich bądź powodować zagrożenie niewykonania zadań nałożonych na organy administracji, bądź też sprzeczne byłoby z celem toczącego się postępowania. Ostatnio wykazano sprzeczność założeń polityczno-prawnych, wyrażającą się w treści § 17 AVG: z jednej strony postępowanie administracyjne jest z zasady postępowaniem pisemnym, które zgodnie z treścią § 39 ust. 2 AVG winno być prowadzone możliwie „szybko, celowo, nieskomplikowanie i oszczędnie”; przy tym podstawowym celem tego postępowania jest poszukiwanie prawdy materialnej. Z drugiej strony właśnie tutaj jawność działania administracji umożliwiłaby sprawowanie szczególnej funkcji — kontroli administracji przez jednostkę. Często dopiero dokładna znajomość treści akt pozwala stronie w pełni wykorzystać przysługujące jej prawa i aktywnie, kształtując uczestniczyć w toczącym się postępowaniu. Jak więc widzimy, istnieje ścisły związek między subiektywnym prawem strony, obejmującym wgląd w akta, a zasadami porządku konstytucyjnego w państwie praworządnym. Mimo zawartych ograniczeń § 17 AVG stanowi istotny krok na drodze od tajnej administracji państwa policyjnego do administracji państwa praworządnego.

B. Prawo do wysłuchania

Prawo strony do wysłuchania w toku postępowania związane jest z prawem wglądu do akt i dzięki temu ostatniemu zyskuje istotnie na znaczeniu. Zgodnie z § 37 AVG celem postępowania przygotowawczego jest umożliwienie stronom dochodzenia ich praw lub interesów prawnych. Ta podstawowa zasada uzupełniona jest w licznych innych przepisach AVG: stosownie do treści § 43 ust. 2 i 3 AVG kierujący postępowaniem winien troszczyć się o to, aby w ramach rozprawy ustnej strony mogły skorzystać ze swego prawa do wysłuchania. Przewodniczący winien też czuwać nad tym, by strony mogły przedstawić wszelkie materiały, które

mogłyby służyć jako dowody w sprawie oraz by mogły się one ustosunkować do wszelkich wniesionych środków dowodowych, wniosków i wyników postępowania wstępnego przeprowadzonego samodzielnie przez organ. Szczególne znaczenie praktyczne mają postanowienia § 45 ust. 3 AVG, zgodnie z którymi stronie należy umożliwić zapoznanie się z rezultatami postępowania dowodowego i zajęcie wobec nich swego stanowiska. Z treści tego przepisu wyprowadza się słusznie wniosek, że rozstrzygnięcie organu administracji nie może być oparte na dowodach, co do których strona nie miała możliwości wypowiedzenia się.

Także w toku postępowania odwoławczego organy administracji winny przestrzegać prawa stron do wypowiedzenia się; zgodnie z treścią § 65 AVG, w wypadku gdy strona w odwołaniu podnosi nowe istotne dla danej sprawy okoliczności albo wnosi o przeprowadzenie nowych dowodów, organ administracji obowiązany jest powiadomić o tym wszystkie pozostałe strony i umożliwić im zajęcie stanowiska.

Przytoczone postanowienia dowodzą, że prawo do wysłuchania stron stanowi jedną z najważniejszych zasad procesowych w postępowaniu administracyjnym. Znajduje to także swój wyraz w judykaturze.

C. Prawo strony do ogłoszenia lub doręczenia jej decyzji organu administracji

W pewnym związku z poprzednio omówioną zasadą pozostaje także prawo strony do doręczenia jej albo ogłoszenia decyzji organu. Zgodnie z tym prawem, akty, które naruszają sferę prawną strony (a więc przede wszystkim decyzje), mogą nabrać mocy prawnej dopiero wówczas, gdy ich treść została podana stronie do wiadomości, bądź to w drodze ustnego ogłoszenia, bądź też — jeśli przepisy proceduralne tego wymagają — poprzez doręczenie. Przepisy o doręczeniu zostały tak ukształtowane, aby doręczenie — jeżeli to tylko możliwe — następowało bezpośrednio do adresata, tzn. do osoby, dla której pismo — odpowiednio do jego treści — jest przeznaczone. Tylko w wypadkach występowania istotnych przeszkód albo w sprawach mniejszej wagi można zrezygnować z doręczenia osobistego i zastąpić je złożeniem pisma na pocztę; o możliwości takiej należy adresata poinformować (por. o tym § 23 ust. 4 i § 24 ust. 2 AVG).

4. OCHRONA PRAW STRONY

Jedynie strona — a nie uczestnik — może w ramach toczącego się postępowania wnosić środki odwoławcze, które pozwalają jej dochodzić swoich praw i interesów prawnych.

A. Odwołanie

Odwołanie (§ 63 i n. AVG) jest zwykłym środkiem odwoławczym od decyzji. Jedynie w wypadkach szczególnych, gdy decyzja została wydana w formie „mandatu”, tzn. bez przeprowadzania postępowania dowodowego (§ 57 ust. 1 AVG), zwykłym środkiem odwoławczym przysługującym stronie jest sprzeciw (§ 57 ust. 2 AVG). Odwołania można wnieść zazwyczaj tylko od decyzji, tzn. od rozstrzygnięcia „sprawy administracyjnej”, czasami jednak także od kończących postępowanie rozstrzygnięć proceduralnych („decyzje procesowe”). Przeciwnie zwykłym postanowieniom proceduralnym, tzn. „postanowieniom dotyczącym toku postępowania” odrębne odwołanie jest niedopuszczalne (§ 63 ust. 2 AVG; por. także § 17 ust. 4, § 39 ust. 2, § 53 ust. 2 AVG); mogą być one jednak zaskarżone w odwołaniu przeciwko decyzji kończącej postępowanie (§ 63 ust. 2 AVG). Na pytanie, jak długo można korzystać z przewidzianego przeciw decyzjom środka prawnego — odwołania, nie da się odpowiedzieć ogólnie. Według obowiązującej w tym względzie reguły odwoływać można się aż do momentu, w którym sprawa zostanie rozpatrzona przez najwyższy na drodze instancyjnej organ (ministerstwo federalne, rząd krajowy, radę gminy). Oczywiście od reguły tej mogą istnieć wyjątki. W sprawach należących do administracji federalnej pośredniej (administracji federalnej sprawowanej przez organy krajów) obowiązuje zasada dwuinstancyjności postępowania (art. 103 ust. 4 konstytucji). Należy dodać, że na decyzję organu będącego ostatnią instancją można wnieść skargę do Trybunału Administracyjnego (art. 129 i n. konstytucji) lub do Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 konstytucji).

Odwołanie może być wniesione przez stronę, której decyzja dotyczy, pisemnie albo telegraficznie, w ciągu dwóch tygodni od wydania decyzji. Wnosi się je za pośrednictwem organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji (§ 63 ust. 5 AVG). W odwołaniu należy wskazać decyzję, od której strona odwołuje się, powinno ono zawierać także uzasadnione wnioski odwoławcze (§ 63 ust. 3 AVG). Odwołanie z zasady wstrzymuje wykonanie zaskarżonej decyzji (§ 64 ust. 1 AVG); skutek wstrzymujący może być odebrany odwołaniu tylko wyjątkowo, na mocy decyzji (§ 64 ust. 2 AVG).

Odwołanie rozpatruje zawsze organ wyższego stopnia przewidziany w przepisach normujących tok instancji dla danego rodzaju spraw. Organ ten może odrzucić odwołanie z przyczyn formalnych, np. jeśli w danym wypadku odwołanie nie jest dopuszczalne, gdy strona zrzekła się odwołania albo też gdy wnoszącemu odwołanie nie przysługują prawa strony. W przeciwnym wypadku organ obowiązany jest rozstrzygnąć co do istoty (meritum) sprawy (§ 66 ust. 4 AVG), tzn. przedłożyć sprawę roz-

patrzeć od strony faktycznej i prawnej oraz wydać stosowne orzeczenie. Jedyne w wyjątkowych wypadkach — w razie wystąpienia poważnych braków w ustaleniu stanu faktycznego (§ 66 ust. 4 AVG) — organ odwoławczy może przesłać sprawę organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Rozstrzygnięcie organu odwoławczego następuje w formie decyzji, która może zostać zaskarżona na tych samych zasadach co decyzja organu niższej instancji.

B. Sprzeciw

Wyjątkowo dopuszczalny — jedynie przeciw decyzjom wydanym bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego (tzw. mandatom — § 57 ust. 1 AVG) — środek prawny w postaci sprzeciwu (§ 57 ust. 2 i 3 AVG) jest remonstratywnym środkiem odwoławczym przysługującym stronie. W razie wniesienia sprzeciwu należy przeprowadzić postępowanie dowodowe, a następnie wydać decyzję. Przeciwko takiej decyzji przysługuje odwołanie na omówionych już zasadach ogólnych.

C. Wniosek o wznowienie postępowania

Każda ze stron może żądać wznowienia postępowania zakończonych wydaniem prawomocnej decyzji (§ 69 ust. 1 AVG). Wniesienie tego nadzwyczajnego środka jest dopuszczalne, gdy decyzja została wydana w wyniku przestępstwa, albo też wydanie decyzji zostało czynem przestępnym wyłudzone; zagadnienie wstępne będące przesłanką wydania decyzji zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji; wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogłyby prowadzić do odmiennych rezultatów i nie mogły być uprzednio powołane przez stronę zainteresowaną we wznowieniu bez jej winy (§ 69 AVG).

Wniosek o wznowienie postępowania ograniczony jest terminem (§ 69 ust. 2). O jego uwzględnieniu lub odrzuceniu rozstrzyga się decyzją. W razie uwzględnienia wniosku należy sprawę rozpoznać ponownie (§ 70 ust. 1 AVG). W wypadku odrzucenia wniosku o wznowienie postępowania stronie przysługuje środek prawny w postaci odwołania (§ 70 ust. 3 AVG).

D. Przywrócenie do stanu poprzedniego

Wniosek o przywrócenie do stanu poprzedniego jest środkiem prawnym, za pomocą którego strona może doprowadzić do usunięcia niekorzystnych dla siebie skutków prawnych spowodowanych niezawinionym

uchybieciem terminu, albo też niezawinionymi zaniedbaniami własnych interesów na rozprawie ustnej (§ 71 i n. AVG). Wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu — który może być składany w ograniczonym czasie (§ 71 ust. 2 AVG) — należy dopełnić czynności, dla której termin był określony (§ 71 ust. 3 AVG). W wypadku uwzględnienia wniosku postępowanie wraca do stadium, w którym nastąpiło uchybienie terminu albo zaniedbanie własnych interesów (§ 72 ust. 1 AVG). W razie odrzucenia wniosku stronie przysługuje odwołanie (§ 72 ust. 4 AVG).

E. Środki prawne chroniące stronę przed opieszałością organów administracji

Ogólnie obowiązek wydania rozstrzygnięcia w danej sprawie normuje § 73 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem z opieszałością mamy zazwyczaj do czynienia wtedy, gdy organ nie rozstrzygnie sprawy wniesionej przez stronę w ciągu 6 miesięcy. W takich wypadkach strona może żądać merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy organ nadrzędny („wniosek dewolutywny”). Jeżeli strona nie jest winna zwłoki, nadrzędny organ administracji ma obowiązek rozstrzygnięcia sprawy. Jeśli w zwłoce jest naczelny organ administracji, stronie przysługuje skarga na opieszałość, którą wnosi się do Trybunału Administracyjnego (art. 132 konstytucji).

5. PODSUMOWANIE

System AVG przyznaje status strony osobie, której dotyczy akt prawny wydawany przez organ administracji. Jednoczesne wyposażenie w specjalne uprawnienia proceduralne umożliwi stronie realizację istniejących roszczeń, a także pozwala strzec własnych interesów prawnych. Mimo to jednak nieprzerwanie winny być podejmowane starania zmierzające do poprawy polityczno-prawnego położenia strony w postępowaniu, a w szczególności do zwiększenia efektywności przysługujących stronie środków ochrony prawnej. Istotną rolę w tych poszukiwaniach mogą odegrać także badania porównawcze.

РЕЗЮМЕ

I. Общие замечания. Понятие стороны является центральным понятием в австрийском законе об административном производстве (AVG), т.н. правовое положение стороны в этом производстве гораздо сильнее, чем остальных участников производства. Вопрос о том, кто является стороной в администра-

тивном производстве, решает § 8 AVG. Он делит лица (правовые субъекты), принимающие участие в производстве, на участников и стороны; „участниками” производства могут быть лица, требующие предпринятия каких-либо действий органом власти или лицами, деятельность которых касается определенного органа. По § 8 участники административного производства являются сторонами, „[...] если в данном деле участвуют при помощи юридического притязания или юридического интереса”. Следовательно, сторона — это всегда участник производства, но не каждый участник есть стороной.

Этот параграф так важен потому, что только сторона обладает правом доступа к актам (§ 17), правом заслушивания („заслушивание стороны” § 37, 43 п. 2 и 3, § 45 п. 3, § 65), правом заявления отвода эксперта, не назначенного судом (§ 53 п. 1), правом объявления или доставки решения (§ 62 п. 2 и 3), внесения обыкновенных (протесты, обжалования — § 57, 63) и чрезвычайных юридических средств (возобновление производства, возвращение к прежнему состоянию — § 69) и правом требования вынесения решения (§ 73).

II. Понятие стороны. Признание положения стороны § 2 AVG обуславливает следующим — „участвует кто-либо в данном деле при помощи юридического притязания или юридического интереса”. „Делом”, по § 8 AVG считается предмет административного производства — „административное дело”. Это дело, которое представляет собой главный вопрос, решение по которому должно содержать постановление. Таким образом, следует ответить на вопрос — имеет ли кто в данном конкретном административном производстве положение стороны, а затем следует установить, полагается ли этому лицу юридическое притязание или, по крайней мере, имеет ли оно юридический интерес, т.е. правомочие.

Одной из труднейших проблем § 8 AVG является ответ на вопрос — „признают ли” нормы права данному лицу „субъективное право”, т.к. не каждая норма объективного административного права одновременно гарантирует и субъективные права. На этот вопрос можно всегда ответить только при помощи интерпретации соответствующих норм права. Принимая во внимание укрепившийся в австрийском конституционном праве принцип правового государства, следует выразить сомнение относительно того, что нормы объективного права гарантирует также и субъективное право.

III. Важнейшие права сторон. А. Право доступа к актам: В соответствии с § 17 абз. 1 AVG орган власти должен (если нормы административного права не решают иначе) дать сторонам возможность доступа к актам или к их частям, возможность снять копию, если знание актов нужно стороне для защиты ее правовых интересов. Некоторые части актов находятся вне права доступа к актам.

Б. Право на заслушивание: По § 37 целью подготовительного производства является право сторон добиваться своих прав и правовых интересов. Это основное постановление дополняется другими нормами AVG. Особое значение имеет постановление § 45 AVG абз. 3, что стороны могут ознакомиться с результатами исследования доказательств и выразить свое отношение к нему. Из этой нормы следует, что за основу решения орган власти не может принять ни одного доказательства, полученного в ходе подготовительного производства, по отношению к которому сторона не высказала свое мнение.

В. Право на внесение обыкновенных и чрезвычайных юридических средств: В принципе сторона имеет право на внесение юридических средств против решений. Это могут быть средства обыкновенные

(протест или обжалование) или чрезвычайные (возобновление производства). Сюда же следует отнести юридическое средство против стороны, не виноватой в просрочке — заявление о возвращении к предыдущему состоянию.

I. **Требование обязанности внесения решения:** В соответствии с § 73 AVG, если в течение шести месяцев дело не будет решено, при помощи письменного заявления сторона может вызвать передачу компетенций соответствующему вышестоящему органу.

ZUSAMMENFASSUNG

I. **Allgemeines:** Der Begriff der Partei stellt den zentralen Begriff des Österreichischen Verwaltungsverfahrens dar, weil der Partei im Verfahren eine ungleich stärkere Rechtsstellung zukommt als allen anderen an einem Verfahren beteiligten Personen. Wer Partei im Verwaltungsverfahren ist, regelt grundsätzlich § 8 AVG; diese Bestimmung scheidet die von einem Verfahren betroffenen Personen (die Rechtssubjekte) in Beteiligte und Parteien; „Beteiligte“ sind „Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht“. Beteiligte sind nach § 8 AVG „Parteien, [...] insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind.“ Jede Partei ist damit Beteiligter, aber nicht jeder Beteiligter ist auch Partei.

Die genannte Vorschrift ist deshalb so bedeutend, weil nach dem AVG nur die Partei das Recht auf Akteneinsicht (§ 17), Gehör („Parteiengehör“: §§ 37, 43 Abs 2 u 3, § 45 Abs 3, § 65), Ablehnung eines nichtamtlichen Sachverständigen (§ 53 Abs 1), Verkündung oder Zustellung eines Bescheides (§ 62 Abs 2 u 3), Erhebung ordentlicher (Vorstellung, Berufung — §§ 57, 63) und außerordentlicher Rechtsmittel (Wiederaufnahme des Verfahrens, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand — §§ 69 ff) und auf Geltendmachung der Entscheidungspflicht (§ 73) hat.

II. **Der Parteibegriff:** § 8 AVG knüpft die Parteistellung daran, daß jemand „an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt“ ist. Unter „Sache“ iS des § 8 AVG ist der Prozeßgegenstand des Verwaltungsverfahrens — die „Verwaltungssache“ — zu verstehen; das ist die Angelegenheit, die die Hauptfrage bildet, über die also im Spruch des Bescheides entschieden werden soll. Damit erfordert die Beantwortung der Frage, ob jemand in einem konkreten Verwaltungsverfahren Parteistellung hat, eine Prüfung dahingehend, ob der Betreffende einen Rechtsanspruch oder zumindest ein rechtliches Interesse, d.h. also: eine Berechtigung hat.

Eines der schwierigsten Probleme des § 8 AVG ist dadurch gegeben, daß die Beantwortung der Frage, ob einer Person durch eine Rechtsvorschrift „Berechtigungen eingeräumt“ werden, weil, nicht jede Norm des objektiven Verwaltungsrechtes auch eine subjektive Berechtigung gewährt. Die aufgeworfene Frage kann immer nur durch eine Interpretation der betreffenden Rechtsvorschriften beantwortet werden; unter Berücksichtigung des im österreichischen Verfassungsrecht verankerten Rechtsstaatsprinzips wird man im Zweifel annehmen müssen, daß eine Norm des objektiven Rechts auch ein subjektives Recht gewährt.

III. **Die wichtigsten Parteirechte:** A. **Das Recht auf Akteneinsicht:** Nach § 17 Abs 1 AVG hat die Behörde, sofern die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, den Parteien die Einsichtnahme und Abschrift-

nahme der Akten oder Aktenteile zu gestatten, deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist. Bestimmte Aktenteile sind von der Akteneinsicht ausgenommen.

B. Das Recht auf Gehör: Nach § 37 AVG ist es ein Zweck des Ermittlungsverfahrens, den Parteien Gelegenheit zur Geltendmachung ihrer Rechte und rechtlichen Interessen zu geben. Diese grundsätzliche Bestimmung findet ihre Ergänzung in verschiedenen anderen Vorschriften des AVG. Von besonderer praktischer Bedeutung ist die Bestimmung des § 45 Abs 3 AVG, die vorsieht, daß den Parteien Gelegenheit zu geben ist, vom Ergebnis der Beweisaufnahme Kenntnis zu nehmen und dazu eine Stellungnahme abzugeben. Aus dieser Vorschrift wird zutreffend abgeleitet, daß die Behörde ihrer Entscheidung kein Beweisergebnis zu Grunde legen darf, zu dem sich die Partei nicht äußern konnte.

C. Das Recht auf Erhebung ordentlicher und außerordentlicher Rechtsmittel: Die Partei hat grundsätzlich das Recht, gegen Bescheide Rechtsmittel zu erheben. Diese können ordentliche (Berufung bzw Vorstellung) oder außerordentliche (Wiederaufnahme des Verfahrens) sein; auch der Rechtsbehelf gegen unverschuldete Säumnis der Partei — der Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand — zählt hierher.

D. Die Geltendmachung der Entscheidungspflicht: Nach § 73 AVG kann die Partei, wenn über ihren Antrag nicht innerhalb von sechs Monaten entschieden wurde, durch schriftlichen Antrag den Übergang der Zuständigkeit an die sachlich in Betracht kommende Oberbehörde bewirken.