

**Jan Wiktor Tkaczyński<sup>1</sup>**

**Der lange Neuanfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit  
in Polen nach dem Zweiten Weltkrieg**

**Keywords:** history of administrative jurisdiction

**Słowa kluczowe:** historia sądownictwo administracyjnego

**Summary**

**The long new beginning of administrative jurisdiction  
in the post-World War II Poland**

It's hard to deny that the history of administrative jurisdiction in Poland attests the dramatic fate the country faced in the twentieth century. It is the only country in Europe which, through deliberate actions of the German occupant, suffered the loss of its entire decree archives. Similar were personnel losses: following the end of the war only 37% of all justices and prosecutors from before the war returned to work. The most serious blow, however, to the idea of the revival of the administrative jurisdiction in Poland, came from the communists' complete rejection of such type of jurisdiction. It was considered irreconcilable with the then propagated doctrine of socialist legitimacy, according to which a conflict between the administration of the state, realising the will of the working people, was *eo ipso* impossible. It was, therefore, a departure from the previous understanding of law, according to which the role of administration was to guard the legal rights of every individual. Restitution of administrative jurisdiction (initially of a quite limited scope) at the dawn of the communist rule in Poland was therefore an

---

<sup>1</sup> The author is a professor in the Institute of European Studies Faculty of International and Political Jagiellonian University in Krakow. E-mail: jan.tkaczynski@wp.pl.

exception in all of the then Ostblock. The gradual development from that moment onwards of the Polish administrative jurisdiction, and also an increase in popular awareness of individual rights, are best testified by the statistical data. If in 1980, the first year of the restored administrative jurisdiction, 2,470 cases were submitted to court, in 2015 there were as many as 83,529 cases.

### Streszczenie

#### **Długi nowy początek sądownictwa administracyjnego w Polsce po II wojnie światowej**

Trudno nie przyznać, że również historia sądownictwa administracyjnego w Polsce poświadcza dramatyczne losy polskiego państwa w XX stuleciu. Jako jedyne bowiem w Europie może się ono poskarżyć na utratę w wyniku celowej działalności okupanta niemieckiego całości swojego archiwum orzeczniczego. Nie inaczej jest z poważnymi stratami ludzkimi: po zakończeniu działań wojennych zgłosiło się do pracy zaledwie 37% wszystkich sędziów i prokuratorów z przed wybuchu wojny. Najpoważniejszy cios idei przywrócenia sądownictwa administracyjnego w Polsce zadało jednak odrzucenie przez komunistów w ogóle takiego typu sądownictwa, uznanego za nie do pogodzenia z ówczesnie głoszoną doktryną socjalistycznej praworządności. Według niej konflikt między administracją państwa urzeczywistniającą wolę ludu pracującego a obywatelem nie był *eo ipso* możliwy. Tym samym oznaczało to odejście od dotychczasowego rozumienia prawa, według którego zadaniem administracji było strzec praw podmiotowych każdej jednostki. Restytucja sądownictwa administracyjnego (początkowo w dość ograniczonym zakresie) u schyłku panowania komunistów w Polsce była zatem ewenementem w całym ówczesnym Ostblocku. Stopniowy rozwój od tego momentu polskiego sądownictwa administracyjnego, ale i zarazem wzrost świadomości społecznej w zakresie przysługujących jednostkom praw poświadczają jednakże najlepiej dane statystyczne. Jeśli bowiem w 1980 r. (w pierwszym roku działalności przywróconego sądownictwa administracyjnego) wniesiono 2.470 spraw, to w 2015 r. było ich już 83.529.



Um den Beginn der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach 1945 in Polen zu beschreiben, lassen wir am besten zuerst einige Kriegszerstörungsdaten zu Wort kommen. Nach der Niederschlagung des Warschauer Aufstandes von 1944

und der Vertreibung der überlebenden Zivilbevölkerung aus der Stadt hatte die deutsche Wehrmacht begonnen, bei gleichzeitigem teilnahmslosem Zuschauen der Russen vom anderen Weichselufer, die Stadt systematisch zu zerstören. Am 3. November 1944 wurde das Archiv der Neuen Aktenstücke in Brand gesetzt. Den Flamen fielen damals zum Opfer u.a. die Archivsammlungen des Obersten Verwaltungsgerichtshofes (*Najwyższy Trybunał Administracyjny*, NTA) (ca. 100.000 Aktenstücke) sowie des Verwaltungsgerichtes für Invaliden (*Inwalidzki Sąd Administracyjny*, ISA) (11.370 Aktenstücke)<sup>2</sup>. Die archivierten 17 Jahre der NTA-Arbeit und vier Jahre der ISA-Tätigkeitsarbeit waren damit unwiederbringlich verloren gegangen. Kein anderes Land Europas hat den Verlust seines kompletten Verwaltungsgerichtsbarkeitsarchivs im Krieg zu beklagen.

Mit den materiellen Zerstörungen gehen die menschlichen Verluste einher. Nach dem Krieg haben sich lediglich 37% aller Richter und Staatsanwälte aus der Vorkriegszeit wieder zur Arbeit gemeldet<sup>3</sup>. Jedoch weder jene noch andere Zerstörungen und Verluste haben über das Schicksal der Verwaltungsgerichtsbarkeit im neuen, durch die Kommunisten seit dem Ende des Krieges mit der Hilfe von sowjetischen Bajonetten regierten Polen entschieden. Die Idee einer Verwaltungsgerichtsbarkeit, welche eine feste Institution des demokratischen Rechtsstaates darstellt, wurde mit dem zwangsimportierten sowjetischen Muster eines Staates der Volksdemokratie als schlichtweg nicht vereinbar anerkannt. Nach der neuen aufoktroierten Staatsdoktrin, in der die Staatsverwaltung den Willen vom Volk der Arbeiter und Bauern verwirklicht, wurde ein potenzieller Interessenkonflikt zwischen dem Bürger und dem Staat *eo ipso* nicht für möglich gehalten. Diese neue Lösung bedeutete zugleich einen Abgang vom bisherigen Rechtsverständnis, nach dem

---

<sup>2</sup> J. Stojanowski, *Archiwum Akt Nowych w Warszawie*, [In:] *Straty archiwów i bibliotek warszawskich w zakresie rękopiśmiennych źródeł historycznych*, Hrsg. K. Konarski, Warszawa 1956, Bd. II, pp. 278–281 und 324–327. Die erstgenannte Zahl kann als geschätzte angegeben werden, weil die Archivinventur nach den Verlusten gleich zu Beginn des Krieges (ca. 5.000 Aktenstücke) sowie nach der im unbekannten Ausmaß von der deutschen Besatzungsmacht durchgeführten Aussonderung einige Aktenstücke sowie deren Umlagerung (seither gelten sie als verschollen) nach Lötzen in Ostpreußen bis zum Ausbruch des Aufstandes am 1. August 1944 nicht abgeschlossen wurden.

<sup>3</sup> J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, 2. Aufl. Kraków 2003, p. 246.

das subjektive Recht des Einzelnen zu bewachen, die Aufgabe der Verwaltungsgerichte sein sollte<sup>4</sup>.

Wenn wir dem neuen ideologischen Gerüst dieser Konzeption noch genauer nachgehen wollen, kommen wir nicht umhin, feststellen zu müssen, dass sein wahrer Grund rein politischer Natur war. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit als Institution des *ancien régime* gesehen, wurde von einigen als nicht dem Zeitgeist gerecht eingestuft. Außerdem hat man behauptet, dass diese Art von obsoleter (wie man meinte) Gerichtskontrolle die Effektivität sowie die Leistungsfähigkeit der Verwaltung unnötigerweise hemmen wird, währenddessen die Zeit drängte, das Land wiederaufzubauen. Denn es wurden Bedenken geäußert, dass die junge und unerfahrene Volksverwaltung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit in ihrem Handeln gelähmt wird. Das alles in allem würde also dazu führen, dass sich die Gestaltung der erwünschten Verhältnisse maßgeblich verzögern würde. Besonders gefährlich scheint jedoch dabei eine damals vertretene Meinung, dass die Realisierung der Staatsaufgaben durch die Verwaltung zu wichtig sei, um sie bloß aus der Perspektive ihrer Konformität zu beurteilen.

Unabhängig von der ideologisch motivierten Auseinandersetzung um das Sein oder Nichtsein der Nachkriegsverwaltungsgerichtsbarkeit hat man weiterhin an ihrer (Wieder)Einführung festgehalten. Zumindest offiziell. Dies belegt die Ankündigung im Art. 26 der „Kleinen“ Verfassung vom 19. Februar 1947<sup>5</sup>, in der man nachlesen kann: „Besonderes Gesetz legt das Prozedere und das Sachgebiet der zuständigen Organe über die Rechtsprechung von Konformität der Verwaltungsentscheidungen im Bereich der öffentlichen Verwaltung fest“. Auch in einem anderen Gesetz vom 9. Januar 1947 über die Einstufungsgrundsätze von der Besoldungsordnung der Richter im allgemeinen und im Verwaltungsgerichtswesen<sup>6</sup> ist nicht nur die Rede von Richtern der Verwaltungsgerichte, sondern es wird sogar der Name vom Obersten Verwaltungsgerichtshof (NTA) im § 1 des Gesetzes wortgenau angegeben.

---

<sup>4</sup> M. Jaroszyński, *Nowe aspekty zagadnienia kontroli administracji*, „Państwo i Prawo“ 1950, Issue 4, pp. 95–117.

<sup>5</sup> Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 o ustroju i zakresie działania najważniejszych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. RP Nr 18, pos. 71).

<sup>6</sup> Ustawa z 9 stycznia 1947 o zasadach zaszeregowania do grup uposażenia sędziów w sądownictwie powszechnym i administracyjnym (Dz.U. RP Nr 10, pos. 44).

Als die neue Verfassung vom 22. Juli 1952 allerdings verkündet wurde<sup>7</sup>, fand man im Verfassungstext dennoch kein einziges Wort über die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Das offizielle Schweigen über die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist keineswegs gleichzusetzen mit einem Mangel an diesbezüglichen Diskussionen in Polen<sup>8</sup>. Besonders fieberhaft konnte man jedoch erst nach 1956 dieses Thema diskutieren. Das politische Tauwetter jener Jahre hat es möglich gemacht, eine Initiative zur Reaktivierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu organisieren<sup>9</sup>. Am 17. Dezember 1956 wurde beim Justizministerium ein Ausschuss einberufen, dessen Aufgabe es war, den entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten. Dies geschah im Eiltempo, sodass die endgültige Fassung des Entwurfs das Datum vom 31. Dezember 1957 trägt. Da dem gesamten Projekt die nötige politische Unterstützung doch verweigert wurde, hat man den Entwurf *ad acta* gelegt<sup>10</sup>. Es soll am Rande unterstrichen werden, dass dieser Entwurf von 1945 bis zum Jahr 1977 das einzige komplett ausgearbeitete Projekt der Wiedereinführung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen darstellte<sup>11</sup>.

Es sind noch zwei weitere Dekaden vergangen, damit in einem schleppenden Tempo die Arbeiten über die Einführung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit wiederaufgenommen werden konnten. Nach drei Jahren der Beratungen und 40 Jahren seit der letzten Verhandlungen des Obersten Verwaltungsgerichtshofes wurde mit dem Gesetz über Hauptverwaltungsgericht (*Naczelny Sąd Administracyjny*, NSA) vom 31. Januar 1980 das polnische Verwaltungs-

---

<sup>7</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 (Dz.U. PRL Nr 33, pos. 232).

<sup>8</sup> J. Paliwoda, *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, „Nowe Prawo“ 1960, Nr 1, pp. 33–49 (gegen die Einführung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit) sowie E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo“ 1960, Nr. 2, pp. 155–170 (dafür).

<sup>9</sup> M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, p. 34.

<sup>10</sup> S. Gajewski, *Próba reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 1956–1959 (wokół projektu ustawy – Prawo o sądach administracyjnych z 1958 roku)*, „Studia Iuridica“ 2014, Nr. 58, pp. 83–94.

<sup>11</sup> J. Zimmermann, *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym*. Marian Zimmermann (1901–1969), „Samorząd Terytorialny“ 1993, Nr. 1–2, pp. 125–135. Dort auch der Textentwurf: Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r., pp. 108–124.

tribunal ins Leben (wieder)gerufen<sup>12</sup>. Da bis dahin Verwaltungsstreitigkeiten von den ordentlichen Gerichte entschieden wurden, musste folglich das NSA-Gesetz mit umfangreichen Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetzbuch einhergehen.

Das neu eingesetzte Verwaltungsgericht unterschied sich vom alten sowohl was den Namen angeht, als auch in Bezug auf eigene, eher bescheidene Zuständigkeit. Nur eins war bei beiden Gerichten geblieben: sie waren die Gerichte der ersten und zugleich der letzten Instanz. Als *Novum* muss dagegen angesehen werden, dass der neue Verwaltungsgerichtshof außer seinem Hauptsitz in Warschau zusätzlich (Art. 1 Abs. 2 und 3 NSA) die auswärtigen (lokalen) Vertretungen in Danzig, Kattowitz, Krakau, Posen und Breslau hatte<sup>13</sup>. Das sollte den Rechtsmäßigkeitsschein wecken, das Gericht stehe jedem Bürger nahe. Dass das NSA-Gericht von seinem von der Staatsmacht unabhängigen Vorgänger doch entfernt war, bestätigt die Aufsicht des Obersten Gerichts über seine Rechtsprechung (Art. 5 NSA). Auch die enumerative Aufzählung der Sachgebiete (II. Kapitel NSA), die dem NSA-Gericht unterlagen, beweist das Gegenteil.

Die kritische Bewertung des NSA-Gerichts in der Einrichtungsphase muss insofern revidiert werden, als man dieses mit einer Bresche in der Mauer des kommunistischen Einheitsstaates vergleicht. Denn nach und nach drängte in die dumpfe Atmosphäre jener Jahren über sie ein frischer Wind hinein. Der Wind erwies sich im Jahr 1989 bekanntlich von der historischen Tragweite und fegte nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die aufoktroyierte Staatsdoktrin aus. Schon am 24. Mai 1990 wurde die enumerative Zuständigkeitsaufzählung durch die Generalklausel ersetzt<sup>14</sup>. Fünf Jahre später, am 11. Mai 1995 wurde das Gesetz über das Hauptverwaltungsgericht grundsätzlich neu geschrieben<sup>15</sup>. Die Krönung des Reformprozesses stellt allerdings

---

<sup>12</sup> Ustawa z 31 stycznia 1980 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. PRL Nr 4, pos. 8).

<sup>13</sup> § 3 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 25 lutego 1981 w sprawie struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz ustalenia siedzib, właściwości i organizacji ośrodków zamiejscowych tego sądu (Dz.U. PRL Nr 5, pos. 21).

<sup>14</sup> Ustawa z 24 maja 1990 o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. RP Nr 34, pos. 201).

<sup>15</sup> Ustawa z 11 maja 1995 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. RP Nr 74, pos. 368).

erst die Realisierung der Verfassungsankündigung dar, nicht nur ein zweitinstanzliches Verfahren im Verwaltungsgerichtswesen zu etablieren<sup>16</sup>, sondern es neu einzurichten. Dies geschah auf dem Wege von drei Gesetzen, die allesamt nach dem Inkrafttreten am 1. Januar 2004 die neue Ära in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Polens eröffnet haben. Die drei erwähnten Gesetze sind die folgenden: (1) vom 25. Juli 2002 über Verwaltungsgerichtsverfassungsrecht<sup>17</sup> (2) vom 30. August 2002 über Verwaltungsverfahrensrecht<sup>18</sup> und vom 30. August 2002 über Ausführungsvorschriften zum Verwaltungsgerichtsverfassungsrecht und Verwaltungsverfahrensrecht<sup>19</sup>.

Wie schon oben angeführt, stellt die polnische Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenwärtig eine zweitinstanzliche Verfahrensstruktur dar. In der ersten Instanz werden daher die Rechtssachen vom Wojewodschaftsverwaltungsgericht (*Wojewódzki Sąd Administracyjny*, WSA) entschieden, dagegen in der zweiten Instanz vom Hauptverwaltungsgericht (*Naczelny Sąd Administracyjny*, NSA), welches zugleich die allgemeine Aufsicht **über** die Wojewodschaftsverwaltungsgerichte ausübt. Obgleich die zweitinstanzliche Verfahrensstruktur ein Abbild des Gesetzgeberswillens ist und demnach als das Recht des Bürgers auf ein zweitinstanzliches Gerichtswesen darstellt, stieß die jetzige Lösung dennoch auf fundierte Kritik<sup>20</sup>. Es wird moniert, dass der Streitpartei zwar das Recht in Berufung zu gehen zusteht, ihre Kassationsbeschwerde kann jedoch entweder vom Hauptverwaltungsgericht abgewiesen oder, falls ihr stattgegeben wird, an das zuständige Wojewodschaftsgericht zurückgewiesen werden. Mit anderen Worten darf das NSA das WSA-Urteil nicht ändern, wenn schon, dann es lediglich aufheben und die Sache zur erneuten Entscheidung an die erste Instanz zurückweisen. Zweifelsohne bedeutet ein solch konstruiertes Verfahren eine Prozessverlängerung, die nur

<sup>16</sup> Art. 175 Abs. 1, Art. 176 Abs. 1 und Art. 184 der Verfassung vom 2. April 1997 (Dz.U. RP Nr 78, pos. 483).

<sup>17</sup> Ustawa z 25 lipca 2002 – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, [In:] Dz.U. RP Nr 153, pos. 1269.

<sup>18</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. RP Nr 153, pos. 1270).

<sup>19</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. RP Nr 153, pos. 1271).

<sup>20</sup> Zuletzt bei: Jan Zimmermann, *Prawo administracyjne*, 7. Aufl., Warszawa 2016, p. 503.



wenig (wenn überhaupt) auf dem Weg einer Beschwerde über Prozessverschleppung gemildert wird<sup>21</sup>.

Es verläuft nicht anders mit dem Verbot *reformatio in peius*, welches dem Gericht der zweiten Instanz nicht erlaubt, die gerichtliche Entscheidung zu Ungunsten des Rechtsmittelführers zu fällen (Art. 134 § 2 des Verwaltungsverfahrenrechts). Die Einführung einer solchen Rechtsinstitution in die jetzige Verwaltungsgerichtsbarkeit Polens muss hier nicht nur als irrig bezeichnet werden, sondern auch als offensichtlich in Kollision stehende mit den Strukturgrundprinzipien und Funktionen des Verwaltungsverfahrenrechts sowie mit dem Urteilsfindungsmechanismus vom Verwaltungsgericht<sup>22</sup>. Denn das obige Verbot schränkt das freie Ermessenprinzip des Gerichts ein und beschneidet seine grundlegende Funktion, d.h. die Eliminierung der rechtswidrigen Entscheidungen aus dem Rechtsverkehr. Es müssen dabei Bedenken geltend gemacht werden, dass das Verwaltungsgericht, welches nicht sachbezogen urteilt, sondern lediglich die Verwaltungshandlungen überwacht, weder Rechte noch Pflichten von jemanden festlegen darf. Folglich kann das Gericht auch die Rechtslage von jemandem nicht verschlechtern. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass die Bestimmung innerhalb des Verwaltungsrechts der Terminus „zu Ungunsten“ auf ernste Probleme stößt. Die verwaltungsrechtlichen Verhältnisse sind alles anderes als genau bemessbar, und daher ist die Festlegung in einem konkreten Fall, was für die eine bzw. die andere Partei mehr oder weniger (un)günstig bedeutet, ist gutmöglich nicht realisierbar.

Und schließlich die Regelung der Generalklausel im Verwaltungsverfahrenrecht. Diese wurde, wie an früherer Stelle geschrieben, gleich nach dem politischen Umbruch 1990 eingeführt. Obschon die Generalklausel nicht *expressis verbis* in den entsprechenden Gesetzen genannt wird, kann man die Annahme ihrer Existenz als berechtigt ansehen. Dies erfolgt aufgrund der geräumigen und sehr allgemein formulierten Aufzählung der Arten des Verwaltungshandelns, die der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen (Art. 3

---

<sup>21</sup> Ustawa z 17 czerwca 2004 o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. RP Nr 179, pos. 1843).

<sup>22</sup> T. Woś, *Mechanizm orzekania przez sąd administracyjny*, [In:] *Postępowanie sądowo-administracyjne*, 7. Aufl., hrsg. T. Woś, Warszawa 2015, pp. 273–277.



und 4 des Verwaltungsverfahrenrechts). Auch deshalb, weil dagegen die aufgestellte enumerative Aufzählung von Ausnahmen (Art. 5) sehr bescheiden ausfällt. Trotzdem, eben diese Kategorie sorgt für den Diskussionszündstoff. Der genannte Artikel listet drei Arten von Sachen auf, die als dem inneren Kompetenzbereich der Verwaltung angehörenden nicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegen. Das sind: a) Handlungen auf der Organisationsebene zwischen den Organen der öffentlichen Verwaltung (Art. 5 Pkt. 1), b) typische Diensthandlungen (Art. 5 Pkt. 2) sowie Stellenverweigerungen und -berufungen im öffentlichem Dienst (Art. 5 Pkt. 3).

Der Kern des dargelegten Streits lässt sich als die Frage beschreiben, ob die letztgenannte Regelung *per analogiam* auch in nichtöffentlichen Betrieben ihre Anwendung findet? Da das geltende Recht darauf keine Antwort liefert, muss diese Lücke erst mit Hilfe der Rechtsprechung ausgefüllt werden. Keine Probleme dagegen vermittelt eine Lücke im Verwaltungsverfahrenrecht den Verwaltungsgerichten, dass diese Gerichte im Kompetenzbereich der anderen Gerichte nicht zuständig sind. Es ist jedoch offensichtlich, dass das Verfassungsgebot des Art. 177, welches diese Materie regelt, absolute Klarheit schafft.

Bei all diesen Erwägungen ist es unerlässlich abschließend danach zu fragen, welchem Rechtsschutzkonzept die polnische Rechtsprechung folgt(e) sowie welches Verständnis bei der Definition des subjektiven öffentlichen Rechts zugrundegelegt wurde (wird)? Wenn wir auf die Ziele der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingehen, können wir nicht umhin festzustellen, dass es sich hier vor allem um den Schutz eines bestimmten Wertekatalogs handelt. Dies führt folgerichtig dazu, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit so konstruiert wird, dass sie dem konkreten Werteschutz am besten dienlich sein kann, natürlich aus der Sicht dieses Wertes definiert als das Schutzobjekt. Dem klassischen Model folgend, lässt sich daher sagen, dass das Verwaltungsgericht nur dann tätig sein darf, wenn ihm ein Antrag einer Person vorliegt (*nemo iudex sine actore*), deren subjektives Recht auf dem Weg einer Verwaltungsentscheidung verletzt wurde. Diese Lösung, die ihren Niederschlag im Art. 49 des Vorkriegsgesetzes über den Obersten Verwaltungsgerichtshof (NTA n.F.)<sup>23</sup> gefunden hat, hat jedoch zur Folge, dass das Recht einen

---

<sup>23</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 października 1932 o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. RP Nr 94, pos. 806).

solchen Antrag zu stellen, bezüglich des Personenkreises eingeschränkt wird, der über die bestimmte Prozessführungsbefugnis verfügt.

Anders dagegen verläuft es im Fall des Rechtsschutzobjekts, wo jede Person (*actio popularis*) befugt wird, einen Antrag zu stellen. Hier reicht im Allgemeinen die Annahme aus, dass die Rechtsverletzung stattgefunden hatte. Das Verwaltungsgericht wird dabei nicht gebunden, ausschließlich über die konkrete Rechtsverletzung, sondern über den gesamten Rechtsakt zu befinden. Mehr noch, ihn im Falle seiner festgestellten Rechtswidrigkeit aufzuheben. Dieser Konstruktion folgte die polnische Rechtsprechung nach (Wieder) Einsetzung des Verwaltungsgerichtshofs im Jahre 1980. Man pries (politisch) zum damaligen Zeitpunkt, dass eben diese Lösung deshalb eine Krönung der Gesetzmäßigkeit der Volksrepublik verkörpere, weil sie das gesamte höher als das detaillierte Rechtsbefinden stellt<sup>24</sup>. Obgleich diese Konstruktion ein – keineswegs makelloses – Politikum darstellt, müssen wir unbefangen zugeben, dass sie den Verwaltungsgerichten mehr Spielraum als eben das bloße Schutzprinzip des subjektiven öffentlichen Rechts gestattet.

Da es jedoch unbestreitbar bleibt, dass jede der beiden genannten Rechtskonstruktionen über Vorteile verfügt, versucht man heutzutage immer häufiger, die zwei aufgelisteten Kompetenzbereiche zu vereinen. Das Verwaltungsgericht hätte demnach als Aufgabe zum einen das subjektive öffentliche Recht und zum anderen die objektive öffentliche Rechtsordnung zu schützen. Dass das Schutzobjekt in der gegenwärtigen polnischen Verwaltungsgerichtsbarkeit die objektive öffentliche Rechtsordnung darstellt, beweist zweifelsfrei Art. 1 § 2 sowie Art. 145 § 1 des Gesetzes vom 25. Juli 2002 über Verwaltungsgerichtsverfassungsrecht<sup>25</sup> und Art. 134 § 1 des Gesetzes vom 30. August 2002 über Verwaltungsverfahrensrecht<sup>26</sup>.

Dennoch ist festzustellen, dass das Verständnis von einem solchen Schutzobjekt nur für die Urteilsverkündungsphase maßgebend ist. Zwar misst man verständlicherweise dieser Phase eine Schlüsselrolle bei, es ist aber zugleich auf-

---

<sup>24</sup> M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny“ 1992, Nr. 1–2, p. 13.

<sup>25</sup> Ustawa z 25 lipca 2002 – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. RP Nr 153, pos. 1269).

<sup>26</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. RP Nr 153, pos. 1270).

grund von Art. 50 § 1 des gerade erwähnten Gesetzes vom 30. August 2002 nicht zu übersehen, dass antragsberechtigt jeder einzelne ist, dessen rechtliches Interesse daran liegt, die Aufhebung bzw. die Erklärung der Nichtigkeit des Verwaltungsaktes zu erwirken. Das führt letztlich dazu, dass in der Anfechtungsphase das Schutzobjekt vom Antragsteller subjektiv anvisiert wird, in der Urteilsverkündungsphase dagegen die objektive öffentliche Rechtsordnung als Schutzobjekt zur Geltung kommt. Dies berechtigt die Behauptung aufzustellen, dass man von zweierlei Objekten, leider jedoch nicht vom komplementären Schutzobjekt in der heutigen polnischen Verwaltungsgerichtsbarkeit sprechen darf<sup>27</sup>.

Zum Schluss können hier natürlich keine statistischen Daten fehlen. Sie belegen eindrucksvoll (wenngleich mit einem bitteren Beigeschmack), wie notwendig die erneute Einsetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen ist (war). Nichts beweist das besser, als die Zahl der eingereichten Anträge beim Hauptverwaltungsgericht<sup>28</sup>:

| Jahr        | 1980  | 1985   | 1990   | 1995   | 2000   | 2005   | 2010   | 2015   |
|-------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| eingereicht | 2.470 | 13.170 | 12.504 | 39.741 | 65.054 | 62.909 | 64.619 | 83.529 |

Sie bezeugt zugleich, wie mühselig der Aufbau eines Rechtsstaates in Polen nach dem politischen Umbruch von 1989 ist. Denn andersherum kann man die rasant steigenden Zahlen von eingereichten Anträgen nicht erklären. Sie spiegeln jedoch wider, und das ist die gute Nachricht – wenn man so pointiert schreiben darf, ein wachsendes Rechtsbewusstsein der Bürger und bestätigt somit die These, dass es dabei (leider) keinen Abkürzungsweg gibt.

## Literaturverzeichnis

Gajewski S., *Próba reaktywacji sądownictwa administracyjnego w latach 1956–1959 (wokół projektu ustawy – Prawo o sądach administracyjnych z 1958 roku)*, „Studia Iuridica“ 2014, Nr. 58.

<sup>27</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...* p. 471.

<sup>28</sup> Die statistischen Jahresdaten sind der NSA-Webseite zu entnehmen: <http://bip.nsa.gov.pl/index.php/bip/BIP/Statystyka> (10.10.2016).

- Iserzon E., *Fundamentum regnorum*, „Nowe Prawo“ 1960, Nr. 2.
- Izdebski H., *Historia administracji*, 5. Aufl., Warszawa 2001.
- Jaroszyński M., *Nowe aspekty zagadnienia kontroli administracji*, „Państwo i Prawo“ 1950, Issue 4.
- Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924.
- Jellinek G., *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin 1929.
- Kelsen H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2. Aufl., Tübingen 1929.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937.
- Langrod J.S., *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938.
- Langrod J.S., *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925.
- Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny“ 1992, Nr. 1–2.
- Malec D., *Der Oberste Verwaltungsgerichtshof und seine Rechtsprechung in den Jahren 1922 – 1939*, [In:] *Rechtsprechung in Osteuropa. Studien zum 19. und frühen 20. Jahrhundert*, Hrsg. Z. Pokrovac, Frankfurt a. Main 2012.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, 2. Aufl., Kraków 2003.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, 2. Aufl., Berlin 1917.
- Paliwoda J., *Nadzór ogólny prokuratury a sądownictwo administracyjne*, „Nowe Prawo“ 1960, Nr. 1.
- Stojanowski J., *Archiwum Akt Nowych w Warszawie*, [In:] *Straty archiwów i bibliotek warszawskich w zakresie rękopiśmiennych źródeł historycznych*, Hrsg. K. Konarski, Warszawa 1956.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Woś T., *Mechanizm orzekania przez sąd administracyjny*, [In:] *Postępowanie sądowo-administracyjne*, 7. Aufl., Hrsg. T. Woś, Warszawa 2015.
- Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, 7. Aufl., Warszawa 2016.
- Zimmermann J., *Z dziejów nauki prawa administracyjnego i nauki o samorządzie terytorialnym. Marian Zimmermann (1901–1969)*, „Samorząd Terytorialny“ 1993, Nr. 1–2.