



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Prof. dr Adam ZIELIŃSKI

RPO/250355/97/I

Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
Tel. 827 42 02
Fax 827 64 53

Warszawa, 30 października 1997 r.

Sąd Najwyższy

**ul. Ogrodowa 6
WARSZAWA**

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 pkt 3 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) wnoszę o podjęcie uchwały wyjaśniającej:

czy rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego jest aktem administracyjnym, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i od którego przysługuje skarga do tego sądu, a jeśli nie - czy istnieje możliwość kwestionowania takiego rozstrzygnięcia na drodze postępowania cywilnego?

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi obywateli dotyczące niemożliwości kontroli w postępowaniu sądowym rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego. W szczególności skarżący podnoszą że organy Fundacji naru-

szają prawo ustalając wymagania formalne, trudne lub niemożliwe do spełnienia przez zainteresowanych, bezpodstawnie zmieniając przepisy i regulaminy Fundacji dotyczące kryteriów przyznawania pomocy oraz rozstrzygając sprawy wadliwie. W rezultacie wielu skarżących poszukiwało ochrony przed sądami. Nie odniosło to pozytywnego rezultatu.

I tak n.p. Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 12 marca 1993 r., sygn. akt I ACr 133/93 przyjął, że przewidziane w statucie Fundacji sposób i zasady wykorzystywania majątku przeznaczonego przez założyciela na określone cele nie stwarzają prawa domagania się określonych świadczeń po stronie osób spełniających wymagania określone przez Fundację. Określone w statucie w stosunku do swojego majątku obowiązki Fundacji nie tworzą zatem praw innych osób w stosunku do majątku Fundacji. Powoduje to - w ocenie Sądu Apelacyjnego - iż zgłoszone w tym zakresie roszczenie nie ma charakteru sprawy cywilnej, konsekwencją czego jest niedopuszczalność drogi sądowej. Powyższej oceny nie zmienia fakt, że statut Fundacji i uchwalony w oparciu o niego Regulamin Komisji Weryfikacyjnej zakłada objęcie pomocą wszystkich osób, które udokumentują fakt bycia ofiarami prześladowania przez władze nazistowskie i w konsekwencji utratę zdrowia albo trudną sytuację materialną związaną z aktualnym poziomem rent lub emerytur. Statut i regulamin nie przewidują drogi sądowej w sprawach sporów o istnienie prawa do pomocy ani o wysokość przyznanej pomocy.

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie w postanowieniu z dnia 15 lutego 1993 r. (sygn. akt III APz 6/96 - nie publikowane), uznał, że sprawa wypłaty przez Fundację odszkodowania dla osób poszkodowanych przez III Rzeszę nie ma charakteru sprawy z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 476 § 1 kpc. i że nie ma podstaw do przekazania pozwu także innemu organowi w oparciu o treść art. 464 §1 kpc. W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny uznał odrzucenie pozwu przeciwko Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” o zapłatę za zgodne z prawem.

NSA w Warszawie postanowieniem z dnia 12 stycznia 1994 r. (sygn. akt I S.A. 1762/92, opubl. w: ONSA 1993/3/75) uznał skargę do sądu administracyjnego w przedmiocie nieprzyznania pomocy finansowej przez Fundację za niedopuszczalną. NSA wywiódł z art. 84 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zmianami) oraz przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203), że fundacje nie są organiza-

cjami społecznymi, w związku z czym - wobec treści art. 1 § 2 kpa - nie jest możliwe zlecenie im załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

Powyższa linia orzecznictwa, która nie dopuszcza do rozpatrzenia przez sąd sporów między obywatelami a Fundacją narusza prawa obywatelskie, przede wszystkim zaś prawo do sądu. Narusza ona w szczególności art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) stanowiący, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji przewidujący, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Narusza także art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

W ocenie Rzecznika - w obowiązującym stanie prawnym możliwa jest wykładnia przepisów prawa pozwalająca na nadanie im treści odpowiadającej normom konstytucyjnym.

Należy podkreślić, że droga sądowa w przypadku sporów pomiędzy obywatelami a Fundacją nie została wyłączona żadnym przepisem obowiązującego prawa. Droga sądowa nie może być w szczególności wyłączona przez statut Fundacji oraz regulamin udzielania pomocy, których postanowienia nie mają waloru przepisów prawa, ani też nie może być ograniczona przez porozumienie z dnia 16 października 1991 r. między Rządami Polski i RFN, w związku z którym powołano Fundację.

Jak się zdaje, można uznać Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie” za podmiot wykonujący administrację publiczną. Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” realizuje bowiem cele publiczne korzystając ze środków publicznych. Fundacja dysponuje środkami przeznaczonymi przez Rząd RFN na wypłatę odszkodowań dla obywateli polskich za przymusową pracę niewolniczą na rzecz III Rzeszy. Władze Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec posłużyły się wprawdzie formą fundacji, jednakże dla realizacji ciężącego na Republice Federalnej Niemiec publicznoprawnego obowiązku rekompensaty szkód wyrządzonych obywatelom polskim przez władze III Rzeszy. Realizacja tego obowiązku nie jest wykonywana bezpośrednio przez organy władz niemieckich. Wykorzystanie w tym celu aparatu państwowego Rzeczypospolitej Polskiej wraz z pozostającymi w jego dyspozycji środkami władczymi stwarzałoby wrażenie, że to nie Republika Federalna Niemiec, ale Rzeczypospolita Polska ponosi odpowiedzialność za działania władz okupacyjnych w okresie II wojny światowej. Z tych względów zaakceptowano formę

organizacyjną instytucji fundacji. W tym stanie rzeczy Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów działając z inicjatywy Rządu RP i w imieniu Skarbu Państwa w dniu 16 października 1991 r. podpisał akt notarialny o ustanowieniu Fundacji, zaś Rząd Republiki Federalnej przekazał na jej rzecz kwotę 500 mln DM.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu ww. postanowienia z dnia 12 stycznia 1993 r. dla potwierdzenia poglądu o niemożności wykonywania przez fundacje zadań z zakresu administracji publicznej powołał się na art. 5 §2 pkt 3 Kpa w związku z art. 1 §2 Kpa. Przepisy te nie mają jednak tego znaczenia, jakie przypisuje im Naczelny Sąd Administracyjny, dotyczą one bowiem zakresu stosowania przepisów Kpa (art. 1 §2 Kpa) oraz wyjaśniają pojęcie organu administracji państwowej użyte w przepisach Kpa. Pominięcie fundacji w tych przepisach świadczy jedynie o tym, że w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez fundacje nie stosuje się przepisów Kpa. Powołane przez NSA przepisy Kpa nie mogą zatem stanowić podstawy dla poglądu o niemożności wykonywania przez fundacje jakichkolwiek zadań z zakresu administracji publicznej. Należy przypomnieć w tym miejscu, że autorzy podręcznika *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, (pod. redakcją prof. Marka Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H.Beck Warszawa 1996, s. 28) dostrzegając zjawisko pełnienia funkcji organów administracji państwowej przez podmioty nie wymienione w art. 1 Kpa postulują traktowanie m.in. fundacji oraz spółek prawa handlowego jako organów administracji w rozumieniu Kpa w zakresie, w jakim wykonują one funkcje z zakresu administracji państwowej.

Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” została ustanowiona dla realizacji celów publicznych, które winny być realizowane przez organy władzy publicznej w formach właściwych dla prawa publicznego. Tym samym Fundacja jest w istocie podmiotem powołanym do załatwiania spraw z zakresu prawa publicznego, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zmianami).

Przekazanie świadczenia osobie pokrzywdzonej przez III Rzeszę jest poprzedzone postępowaniem kwalifikacyjnym, w którym osoba ubiegająca się o świadczenie przedstawia dowody, iż była prześladowana w okresie okupacji hitlerowskiej i zmuszana do pracy na rzecz okupanta. Stan faktyczny i prawny ustalony w tym postępowaniu nie wywołuje przy tym skutków wyłącznie w relacjach między obywatelem a Fundacją ale ma znaczenie również w stosunkach między obywatelem a Kierownikiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, bowiem w myśl załącznika do zarządzenia Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 23 lipca 1996 r. w spra-

wie wymaganych dokumentów i dowodów oraz szczegółowego trybu postępowania przy składaniu i rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (M.P. Nr 46, poz. 450), który to załącznik określa wzór podania o przyznanie świadczenia pieniężnego na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. Nr 87, poz. 395), w przypadku braku oryginałów dokumentów lub dowodów przesładowań można załączyć potwierdzone przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie” kopie dokumentów lub dowodów, stanowiące podstawę przyznania jednorazowej pomocy finansowej. Tym samym ustalenia dokonane przez organy Fundacji w trakcie postępowania dowodowego nabierają walorów dowodowych w postępowaniu przed organami państwowymi.

Akt przyznania czy odmowy przyznania odszkodowania nie może być również uznany za czynność materialnoteczną polegającą jedynie na prostym wydaniu przedmiotu świadczenia. Czynność ta musi być bowiem poprzedzona rozstrzygnięciem - czy, komu i w jakiej wysokości pomoc ma być przyznana. Oznacza to - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - możliwość przyjęcia, że skierowanie (odmowa skierowania) do otrzymania odszkodowania jest aktem administracyjnym jednostronnie i autorytatywnie rozstrzygającym sytuację prawną konkretnego adresata. W konsekwencji można uznać, że sprawa wyłonienia kandydata do odszkodowania jest sprawą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i że w konsekwencji od rozstrzygnięcia w takiej sprawie przysługuje skarga do NSA.

Rozstrzygnięcie organów Fundacji w przedmiocie odszkodowania za przymusową pracę niewolniczą na rzecz III Rzeszy następuje wprawdzie w innej prawnej formie, niż decyzja administracyjna lub postanowienie, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przyznanie (odmowa przyznania) odszkodowania jest natomiast aktem administracyjnym w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a tym samym akt ten podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego po uprzednim wezwaniu przez obywatela właściwego organu Fundacji do usunięcia naruszenia prawa (art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

W wypadku, gdyby Sąd Najwyższy uznał, że rozstrzygnięcia Fundacji nie mają charakteru aktów administracyjnych podlegających zaskarżeniu do NSA, gdyż stosunek,

jaki powstaje na tle pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego ma charakter cywilnoprawny, należałoby z kolei rozważyć możliwość wykorzystania dla ochrony osób, którym prawo to przysługuje, konstrukcji umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej. Można by bowiem wówczas bronić poglądu, że Porozumienie z 16.X.1991 r. między Rządami Polski i Republiki Federalnej Niemiec, w związku z którym powołano Fundację, doprowadziło do powstania - na gruncie polskiego porządku prawnego - stosunku cywilnoprawnego będącego źródłem roszczeń osób uprawnionych o spełnienie przez Fundację świadczeń polegających na wypłaceniu pomocy finansowej zgodnej z zasadami i celami tego porozumienia (art. 373 §1 k.c). Spory powstające na tle takich roszczeń podlegałyby rozpoznaniu przez sądy powszechne na podstawie art. 2 §1 Kpc.

Pozbawienie osób uprawnionych do uzyskania pomocy finansowej od Fundacji narusza wskazane wyżej przepisy oraz zasadę, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

W związku z wątpliwościami prawnymi wskazanymi w niniejszym wniosku skierowanie w tej sprawie pytania prawnego do Sądu Najwyższego uważam za konieczne.

Prof. dr Adam Zieliński

W załączeniu:

- 1) kopia postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 lutego 1996 r., sygn. akt III Apz 6/96
- 2) kopia postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 12 marca 1993 r., sygn. akt I ACr 133/93
- 3) kopia postanowienia NSA z 12 stycznia 1993 r. sygn. akt I S.A. 1762/92