

ODPIS

Sygn. akt III CZP 152/08

UCHWAŁA
składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 27 czerwca 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)
SSN Mirosław Bączyk
SSN Stanisław Dąbrowski
SSN Henryk Pietrkowski
SSN Tadeusz Wiśniewski (sprawozdawca)
SSN Hubert Wrzeszcz
SSN Mirosława Wysocka

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 27 czerwca 2007 r.,
przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka,
na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Rzecznika Praw Obywatelskich
we wniosku z dnia 23 listopada 2006 r., RPO-544926-V-KD/06.:

„Czy w sprawach dotyczących ostatecznych rozstrzygnięć
organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie
przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich
dopuszczalna jest droga sądowa ?”

podjął uchwałę:

Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie, w której
powód - ze względu na niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie
Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” - dochodzi
świadczenia pieniężnego z tytułu represji nazistowskich.

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność:
Starszy inspektor sądowy
Bożena Nowicka
Bożena Nowicka

Uzasadnienie

I. Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 147) w zw. z art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przytoczone na wstępie zagadnienie prawne.

Wystąpienie z tym zagadnieniem wnioskodawca uzasadnił – syntetycznie rzecz ujmując - następującymi względami.

Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” (dalej: FPNP), po rozpatrzeniu skierowanego do niej wniosku, doręcza zainteresowanemu decyzję o przyznaniu bądź odmowie przyznania świadczenia, z tym że decyzja pozytywna ma jedynie formę zawiadomienia uprawniającego do odbioru środków pieniężnych. Od decyzji negatywnych przysługuje odwołanie do Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej FPNP, której rozstrzygnięcie jest ostateczne. W związku z tymi decyzjami (rozstrzygnięciami) już od samego początku funkcjonowania FPNP istniała wątpliwość, czy decyzje te podlegają kontroli sądowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w sprawach tego rodzaju nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Z kolei w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego uznaje się niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach związanych z kontrolą działań FPNP. W rezultacie, rozstrzygnięcia FPNP w ogóle nie podlegają nadzorowi ze strony jakiegokolwiek sądu.

W związku z takim stanem judykatury Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że wyrokiem z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie Woś przeciwko Polsce, Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strassburgu (ETPCz), uznając, że prawo do domagania się odszkodowania od FPNP należy uważać za prawo „cywilne”, przesądził, że całkowite wykluczenie kontroli sądowej decyzji FPNP jest nieproporcjonalne do celu oraz narusza istotę prawa do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie, dnia 4 listopada 1950 r. Według Rzecznika, opisana

sytuacja - zamknięcie obywatelom jedynie w wyniku wykładni przepisów - drogi do poddania sądowej kontroli rozstrzygnięć FPNP pozostaje również w sprzeczności z prawem do sądu, określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W konsekwencji, sprawa o przyznanie świadczenia pieniężnego przez FPNP jest sprawą o ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw majątkowych, do których w pełnym zakresie musi znaleźć zastosowanie zakaz zamykania drogi sądowej do ich dochodzenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że art. 184 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji konstruuje domniemanie drogi sądowej przed sądem powszechnym, kognicja zaś sądów administracyjnych musi wynikać z wyraźnych postanowień ustawy. Kluczowe znaczenie dla oceny, czy dana sprawa jest administracyjną (podlegającą kognicji sądów administracyjnych) ma to, czy pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie, a podmiotem, do którego zadań należy rozstrzygnięcie o jego przyznaniu bądź odmowie przyznania, powstaje stosunek administracyjnoprawny. Stosunek taki może zaś powstać - w ocenie Rzecznika - tylko wówczas, gdy wynika z przepisów będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Źródłem praw podmiotowych po stronie osoby ubiegającej się o świadczenia pieniężne z FPNP jest natomiast statut FPNP, regulamin Komisji Weryfikacyjnej FPNP oraz stądsowne przepisy prawa niemieckiego oraz austriackiego. Akty te nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji, dlatego też między FPNP a osobą ubiegającą się o świadczenie nie może powstać stosunek administracyjny. Prowadzi to do wniosku, że zastosowanie powinien tu znaleźć art. 177 Konstytucji, obligujący sąd powszechny do rozstrzygnięcia sprawy.

Prokurator Krajowy wniósł o podjęcie uchwały stanowiącej, że w omawianej sytuacji droga sądowa jest dopuszczalna.

II. Rozstrzygnięcie przedstawionego przez RPO zągądnienia prawnego wymaga uprzedniego, skrótowego chociażby, wyjaśnienia podstawy prawnej funkcjonowania Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”.

Fundacja ta mianowicie pojawiła się w obrocie prawnym z chwilą wpisu do rejestru w dniu 24 lutego 1992 r., a podstawą prawną jej działania są przepisy ustawy z 6 kwietnia o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203

ze zm.) oraz statut. Według statutu (§ 18), działalnością FPNP kieruje zarząd. Ocena jego pracy należy do Rady FPNP, złożonej z osób powoływanych i odwoływanych przez fundatora, którym jest Skarb Państwa (§ 14-15 statutu). W konsekwencji Minister Skarbu Państwa występuje wobec FPNP w podwójnej roli: jako osoba działająca za fundatora oraz jako organ nadzorujący.

Nie bez znaczenia jest, że dotychczasowa działalność świadczeniodawcza FPNP nie była związana z jednym źródłem finansowania. Początkowo działalność FPNP związana była z koniecznością rozdysponowania środków uzyskanych od rządu Republiki Federalnej Niemiec na podstawie porozumienia polsko-niemieckiego z dnia 16 października 1991 r., zawartego w formie wymiany not dyplomatycznych pomiędzy pełnomocnikami szefów rządów polskiego oraz niemieckiego, dotyczącego pomocy dla ofiar prześladowania nazistowskiego. Z porozumieniem tym wiązało się również samo powstanie FPNP. W kolejnym okresie natomiast działalność FPNP łączyła się z wypłatami stanowiącymi rezultat międzynarodowych (z udziałem m.in. Polski) negocjacji przeprowadzonych z rządem niemieckim oraz austriackim w latach 1998-2000, które doprowadziły do uchwalenia w Niemczech ustawy z dnia 2 sierpnia 2000 r. o utworzeniu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność, Przyszłość” (dalej – ustawa niemiecka), w Austrii zaś – do uchwalenia ustawy z dnia 19 lipca 2000 r. o Funduszu dobrowolnych świadczeń Republiki Austrii na rzecz byłych robotników niewolniczych i przymusowych narodowosocjalistycznego reżimu (dalej – ustawa austriacka).

Trzeba także podkreślić, że wypłacanie środków uzyskanych z pierwszego funduszu niemieckiego oraz z odsetek od tego kapitału zostało definitywnie zakończone na podstawie uchwały zarządu Fundacji 29/2002 z dnia 23 maja 2002 r. Jeżeli chodzi zaś o kwestię wypłat dokonywanych przez FPNP w ramach uzgodnień międzynarodowych, to możliwość realizacji wynikających z nich uprawnień potencjalnych świadczeniobiorców również już nie wchodzi w rachubę, albowiem z § 14 ust. 1 ustawy niemieckiej, realizującej wskazane uzgodnienia, wynika, że prawo do świadczenia mogło zostać stwierdzone, jeżeli stosowny wniosek wpłynął do organizacji partnerskiej, a zatem do FPNP, do dnia 31 grudnia 2001 r. Według natomiast § 14 ust. 4 tejże ustawy, uprawnienia do świadczeń wynikające z § 11 wygasły z dniem 30 sierpnia 2006, z tym że w wyjątkowych

okolicznościach świadczenia mogły być realizowane do dnia 31 grudnia 2006 r. Z kolei w § 15 ust. 2 ustawy austriackiej postanowiono, że Austriacki Fundusz Pojednania (AFP) tworzony jest na okres trzech lat. Termin składania wniosków o realizację świadczeń upłynął z dniem 31 grudnia 2003 r. Zakończenie działalności AFP miało nastąpić z dniem 31 grudnia 2004 r., ostatecznie jednak nastąpiło z dniem 31 grudnia 2005 r. W miejsce powyższego Funduszu został powołany Fundusz Przyszłości Republiki Austrii, który ma za zadanie wspierać interesy ofiar reżimu narodowosocjalistycznego oraz zarządzać pozostałością środków finansowych AFP.

Jak zatem widać, procedura związana z kwalifikowaniem beneficjentów świadczeń w ramach pierwszego i drugiego funduszu niemieckiego oraz świadczeń z AFP nie może obecnie być uruchomiona. Stosowne środki funduszowe zostały rozdysponowane, a wypłacanie świadczeń ostatecznie zakończone. Na podstawie komunikatów zamieszczanych na stronie internetowej FPNP można wnosić, że obecnie Fundacja realizuje jedynie programy związane z pomocą ofiarom prześladowań (operacje, pobyty sanatoryjne), wykorzystując w tym celu środki pochodzące z rozmaitych źródeł, w tym ze źródeł własnych. Oznacza to, że potrzeba rozstrzygnięcia przedmiotowego zagadnienia prawnego mimo wszystko istnieje, gdyż nie stało się ono całkowicie bezprzedmiotowe. Inną kwestią jest, że skala problemu i jego ciężar gatunkowy kształtują się obecnie na relatywnie niskim poziomie.

III. Rozpatrując charakter prawny ewentualnego sporu między FPNP a osobą pretendującą do zostania beneficjentem świadczenia należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na dotychczasowe orzecznictwo sądów w tym zakresie, zwłaszcza zaś na wypowiedzi Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego niewątpliwie na pierwszy plan wysuwa się jego uchwała w składzie siedmiu sędziów z dnia 31 marca 1998 r., III ZP 44/97, OSNP 1998, nr 16, poz. 472, w której uzasadnieniu – mimo formalnej odmowy rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez RPO – stwierdzono wyraźnie, że uprawnienia destynatariuszy FPNP do świadczeń od niej należnych,

ale przez nią nieprzyznanych, jako nie mające oparcia w stosunku cywilnoprawnym, nie mogą być dochodzone przed sądem powszechnym, chociaż z drugiej strony nie można wykluczyć, że w pewnych wypadkach, np. w razie nieprzyznania świadczenia osobie zweryfikowanej, roszczenia cywilnoprawne mogą powstać. W ocenie Sądu Najwyższego, dla uznania, że w rozważanej sytuacji można mówić o sprawie cywilnej, należałoby przyjąć założenie, iż pomiędzy stronami istnieje węzeł obligacyjny. Tymczasem, cel FPNP nadaje jej działaniom wymiar charytatywny. Z relacji pomiędzy FPNP a obywatelami Polski nie da się wyprowadzić wniosku, że na FPNP ciąży obowiązek odszkodowawczy. Poza tym, w ocenie Sądu Najwyższego, kwalifikacja świadczeń wypłacanych przez FPNP jako odszkodowawczych pociągałaby za sobą niepożądane skutki w zakresie zaliczenia ich na poczet odszkodowań, co nie byłoby zgodne z zamiarem rządu niemieckiego, a także – jak się zdaje – z wolą fundatora.

Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia istotne jest także uznanie przez Sąd Najwyższy w składzie, który podjął przytoczoną uchwałę, że „rozstrzygnięcia” Fundacji w przedmiocie przyznania, względnie odmowy świadczeń na rzecz poszkodowanych przez okupanta hitlerowskiego nie są – z powodu nielstnienia stosownego ustawowego umocowania Fundacji – decyzjami administracyjnymi. Stanowisko przeciwne równałoby się utożsamianiu dwóch różnych pojęć, działania o charakterze publicznym i „wykonywania” administracji publicznej. W konsekwencji Sąd Najwyższy podjął uchwałę, że na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tytułem przykładu można też wskazać na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1999 r., I PKN 197/99, Prawo Pracy i Prawo Socjalne. Przegląd Orzecznictwa 2000, nr 9, s. 74, oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., III CZP 46/01, OSNC 2002, nr 7-8, poz. 85. W orzeczeniach tych przyjęto niedopuszczalność drogi sądowej w sprawie o ustalenie, że powód wykonywał pracę przymusową na rzecz III Rzeszy, przy czym w uzasadnieniu powyższej uchwały podkreślono, że uzyskanie świadczenia z Fundacji nie rodzi prawa podmiotowego o obligacyjnym charakterze. To Fundacja decyduje,

czy zostały udowodnione lub uwiarygodnione podstawy uprawnienia do jego uzyskania. Względem destynatariuszy (osób poszkodowanych) występuje nie jako dłużnik, lecz jako decydent; jej rozstrzygnięcia tworzą dopiero podstawę prawną do wypłaty świadczeń. Tego rodzaju sytuacja nie występuje w stosunkach cywilnoprawnych. W rezultacie Sąd Najwyższy uznał, że skierowane wobec FPNP żądanie przyznania świadczeń przewidzianych ustawą niemiecką (tworzącą FPOP), nie ma charakteru cywilnoprawnego, a co za tym idzie, nie może być dochodzone na drodze sądowej.

Dla porządku zaznaczyć trzeba, że odmienny pogląd zaprezentował Sąd Apelacyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2005 r., I ACz 3043/04 (niepublik.) oraz Sąd Apelacyjny w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 lipca 2006 r., I ACa 215/06 (niepublik.). W ocenie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, ustalenie, że po stronie pozwanej FPNP nie zachodzi żadna powinność wypłaty środków pieniężnych ma charakter rozstrzygnięcia merytorycznego, a zatem może prowadzić do ewentualnego oddalenia powództwa, a nie do odrzucenia pozwu. Podzielając stanowisko Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, Sąd Apelacyjny w Szczecinie zauważył ponadto, że dostęp do sądu w sprawach związanych z zaskarżaniem decyzji pozwanej FPNP, wynika z art. 6 EKPCz, co potwierdza wyrok ETPCz w sprawie Woś przeciwko Polace.

Omawiane zagadnienie wielokrotnie poruszane było w orzecznictwie sądów administracyjnych (Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych). Warto zwrócić uwagę na dwie najbardziej – jak się wydaje – reprezentatywne i miarodajne wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Otóż Sąd ten w uchwale składu siedmiu sędziów dnia 3 grudnia 2001 r., OPS 3/01, ONSA 2002, nr 3, poz. 99, stwierdził, że na ostateczne rozstrzygnięcie Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 1 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

Takie samo stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 14 grudnia 2001 r., V SA 1991/01 (niepublik.), przy czym – co symptomatyczne – wyraził jednocześnie pogląd, że ocena, iż sprawa nie podlega właściwości sądu administracyjnego, powinna być odczytywana jako wyraz przekonania o możliwości ochrony sądowej realizowanej na drodze powództwa cywilnego.

Można więc w związku z tym przyjąć, że w zasadzie w orzecznictwie w ostatnim okresie występuje jednolitość stanowiska, iż „rozstrzygnięcia” podejmowane przez FPNP nie podlegają kontroli sądów administracyjnych.

Nie można jednak nie zauważyć, że w literaturze kwestia kompetencji sądownictwa administracyjnego w odniesieniu do działalności świadczeniodawczej FPNP nie rysuje się jednoznacznie.

Niektórzy autorzy wyrażając pogląd, że droga sądowoadministracyjna jest tu bardziej naturalna, podkreślają, iż podstawę prawną świadczeń FPNP tworzą dopiero jej rozstrzygnięcia, co wskazuje na podporządkowanie destynatariuszy. Ich zdaniem, udzielanie świadczeń ofiarom prześladowania nazistowskiego, będąc wynikiem porozumienia międzyrządowego, powinno być traktowane jako zadanie publiczne z zakresu opieki społecznej. FPNP realizuje zatem zlecone funkcje z zakresu administracji publicznej, a źródłem tego zlecenia jest umowa międzyrządowa (chodzi tu o porozumienie polsko-niemieckie z dnia 16 października 1991 r.), a więc akt zaliczający się do źródeł prawa międzynarodowego, którego Polska przestrzega na podstawie art. 9 Konstytucji. Zwolennicy tego poglądu mając na względzie tryb ustanowienia FPNP oraz charakter jej zadań uznają więc, że jest ona podmiotem wykonującym administrację publiczną i tym samym jej działalność jest objęta zakresem kompetencji sądów administracyjnych.

IV. Nie ulega wątpliwości, że wynikający z określonego orzecznictwa obecny stan rzeczy, w którym osoby zainteresowane zakwestionowaniem w drodze sądowej odmowy wypłacenia przez FPNP odpowiedniego świadczenia są pozbawieni takiej możliwości, nie jest do zaakceptowania z punktu widzenia obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej standardów konstytucyjnych

I konwencyjnych. Przepis art. 184 ust. 1 w zw. z art. 177 Konstytucji konstruuje wszak domniemanie drogi sądowej przed sądem powszechnym, co oznacza - przynajmniej pośrednio - że ewentualna kognicja sądów administracyjnych powinna wynikać z wyraźnego uregulowania ustawowego. Jeżeli zatem nie ma przepisu szczególnego, przewidującego *expressis verbis* drogę postępowania sądownoadministracyjnego, to w omawianej sytuacji trzeba dopuścić realizację prawa do sądu przez możliwość rozpatrzenia przedmiotowego sporu przez sąd powszechny w ramach postępowania cywilnego.

Z oczywistych względów nie można jednak poprzestać na tym stwierdzeniu, gdyż przedstawione zagadnienie ma bardziej złożony charakter. Najistotniejszy jest tu problem delimitacji kompetencji (właściwości) sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

Zgodzić się należy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że dla oceny, czy dana sprawa jest w ogóle sprawą administracyjną (a więc sprawą podlegającą kognicji sądów administracyjnych), kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie a podmiotem, do którego zadań należy rozstrzygnięcie o przyznaniu bądź odmowie jego przyznania, powstaje stosunek administracyjnoprawny. Powszechnie przyjmuje się, że stosunek taki może powstać tylko wówczas, gdy wynika z przepisów będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Źródłem praw podmiotowych po stronie osoby ubiegającej się o świadczenia pieniężne z FPNP są tymczasem zupełnie inne akty prawne, a mianowicie statut FPNP, regulamin Komisji Weryfikacyjnej FPNP, a także stosowne przepisy prawa niemieckiego oraz austriackiego. Skoro więc akty te nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji, to można stwierdzić, że między FPNP a osobą ubiegającą się o świadczenie nie może powstać stosunek administracyjny. Oznacza to, że w omawianej sytuacji wchodzić powinien w rachubę art. 177 Konstytucji, który obliuguje sąd powszechny do rozstrzygnięcia sprawy.

Za stanowiskiem tym przemawia również argumentacja konstytucyjna związana z podstawami właściwości sądów administracyjnych. Należy więc

zwrócić uwagę na przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego i podmiotowy zakres kontroli sądów administracyjnych.

W polskim systemie prawnym właściwość sądów administracyjnych określona została przede wszystkim w art. 10, art. 165 ust. 2, art. 166 ust. 3, art. 175 ust. 1, art. 176, 177, 183 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP. Z regulacji konstytucyjnej wynika, że sądy administracyjne, stanowiąc wyodrębnioną część władzy sądowniczej, sprawują – tak samo Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe – wymiar sprawiedliwości. Zasadniczo wazakżo wymiar sprawiedliwości powierzony jest sądom powszechnym. Inne sądy sprawują wymiar sprawiedliwości tylko w sprawach zastrzeżonych dla nich mocą konstytucji i odpowiednich ustaw. Ustawodawca konstytucyjny określając podstawowy zakres kompetencji sądów administracyjnych, wskazał jednocześnie, że w zakresie określonym w ustawie sprawują one kontrolę działalności administracji publicznej.

W doktrynie zaznacza się, że powołane wyżej przepisy Konstytucji nie tylko wyznaczają przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego, lecz także wskazują podstawowe elementy konstytutywne sprawy sądownoadministracyjnej, co pozwala na odróżnienie jej od sprawy administracyjnej i sprawy sądowej. Innymi słowy, pozwala na dokonanie rozgraniczenia kompetencji sądów administracyjnych od kompetencji organów administracyjnych i sądów powszechnych w procesie stosowania prawa.

Z punktu widzenia Konstytucji, zasadniczym aspektem sprawy sądownoadministracyjnej jest kontrola przez sąd administracji publicznej w różnych formach jej działania. W przeciwieństwie do sprawy administracyjnej nie polega ona jednak na merytorycznym rozstrzygnięciu jakiejś kwestii przez dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków indywidualnego podmiotu, lecz na zniesieniu działania lub bezczynności niezgodnej z prawem. W odróżnieniu zaś od sprawy sądowej, w postępowaniu sądownoadministracyjnym nie zastępuje się organów administracyjnych w rozstrzygnięciu o czyichś prawach lub obowiązkach. Kontrola sądownoadministracyjna nie polega zatem, jak to ma miejsce w odniesieniu

do sądów powszechnych, na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia.

Od tej reguły ustawodawca konstytucyjny przewiduje jednak wyjątki, gdyż zarówno art. 177 Konstytucji zezwala na odstępstwa ustawowe od domniemania kompetencji sądów powszechnych, jak i art. 184 Konstytucji wskazują, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest przez sądy administracyjne w zakresie określonym ustawą, co oznacza, że sąd administracyjny może nieraz sprawę załatwić merytorycznie.

Poszukując trafnego rozwiązania przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienia należy też podkreślić, że przy określaniu właściwości sądów administracyjnych niebagatelne znaczenie ma ustalenie zakresu podmiotowego tej kontroli. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne polega bowiem na kontroli administracji publicznej. Ze względu na to, że przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) nie zawierają odpowiednika dawnego art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, wyjaśniającego znaczenie pojęcia „organy administracji publicznej”, należy w tym względzie odwołać się z jednej strony do art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., mającego zastosowanie zarówno w odniesieniu do decyzji, jak i postanowień, z drugiej zaś strony – do doktrynalnego pojęcia tych organów.

Nie wnikając szerzej w tę kwestię należy podkreślić, że według art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., przez organy administracji publicznej - rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2. Ze względu na to odesłanie zakresem kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne objęte są więc także inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych.

Co do kwestii pojmowania władzy publicznej i zadań publicznych ścierają się w doktrynie dwa poglądy: zwolenników ścisłej interpretacji tych pojęć

I zwolenników szerokiej interpretacji. Przy szerokim podejściu do problemu, wśród kontrolowanych przez sądy administracyjne podmiotów mogłyby znaleźć się m.in. fundacje wykonujące zadania użyteczności publicznej na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2001 r., Nr 46, poz. 203 ze zm.; dalej jako: ustawa o fundacjach). Zwolennicy tego poglądu podkreślają, że taka rozszerzająca wykładnia mogłaby ewentualnie doprowadzić do objęcia zakresem właściwości sądów administracyjnych – zwłaszcza, że, jak już nadmieniono, z Konstytucji wynika domniemanie właściwości tych sądów w zakresie kontroli administracji publicznej – rozstrzygnięć FPNP w przedmiocie świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu.

Przeciwnie stanowisko – jak już zaznaczono – zajmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzecznictwie tym przyjmowany jest konsekwentnie pogląd wyłączający wszelkie czynności FPNP spod ich kontroli. Chodzi tu o zarówno o czynności, jak i bezczynność Fundacji, w tym sprawy o nakazanie dokonania czynności czy przyznania uprawnienia, czy też sprawy dotycząco odmowy wypłaty jednorazowego świadczenia.

Wobec takiego stanu rzeczy nie sposób zaprzeczyć, że uznanie przez Sąd Najwyższy w odniesieniu do analizowanych sporów niedopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym z jednoczesnym przyjęciem kompetencji sądownictwa administracyjnego, mogłoby wchodzić w rachubę tylko przy wskazaniu jakościowo nowej argumentacji pozwalającej stwierdzić, że dotychczasowe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego powinno jednak ulec zmianie. Nie ma zaś ku temu podstaw.

Nie jest obojętna też okoliczność, że Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” nie ma charakteru fundacji prawa publicznego, a więc fundacji wyposażonej w uprawnienia władcze, z elementami podporządkowania. A nawet gdyby było inaczej, to istotny jest tutaj brak wyraźnego odesłania na drogę postępowania administracyjnego spraw przeciwko tej Fundacji, zwłaszcza, że w odniesieniu do drogi sądowej – w sensie postępowania cywilnego

prowadzonego przez sąd powszechny - obowiązuje wynikające z art. 2 k.p.c. domniemanie jej istnienia.

Konieczność procesowego wyłącznie podejścia do omawianego problemu sprawia zresztą, że dla rozstrzygnięcia zagadnienia przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest niezbędne wyjaśnienie z punktu widzenia prawa cywilnego materialnego różnych aspektów ewentualnego sporu z udziałem FPNP.

Poza konstrukcją domniemania drogi sądowej zwrócić też należy uwagę, że współcześnie w analizie pojęcia „sprawy cywilnej” nieodzownie jest uwzględnianie obecnego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że dla oceny rozważanego zagadnienia prawnego argumentacja nawiązująca wprost do konstytucyjnego uregulowania prawa do sądu nie pozostaje obojętna, a nawet więcej, wynik wykładni art. art. 1 i 2 k.p.c. bezwzględnie musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją. W konsekwencji należy mieć na względzie również treść art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji.

Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sądu, które ma charakter autonomiczny, jest podmiotowym prawem obywatela i stanowi odrębne oraz niezależne od innych rozwiązań normatywnych prawo przysługujące jednostce w stosunku do Państwa. W myśl natomiast art. 77 ust. 2 i z art. 177 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw, przy czym należy domniemywać kompetencję sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

W związku z tak pojmowanym prawem do sądu oraz istnieniem wskazanego domniemania Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 maja 2002, III CK 53/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 31, wyraził pogląd, że sąd powszechny (cywilny) - odrzucając pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej - nie może poprzestać na stwierdzeniu, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz zobowiązany jest także wskazać sąd, dla którego właściwości rozpoznania tej sprawy zostało ustawowo

zastrzeżone. Co więcej, stwierdził też, że gwarantowane przepisem art. 45 Konstytucji prawo do sądu wymaga w praktyce tego, ażeby sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia została przez sąd (powszechny lub inny) rzeczywiście rozpoznana. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 6 dnia kwietnia 2000 r., II CKN 265/00 (niepubl.), zwracając uwagę na konstytucyjny walor zakresu dopuszczalności drogi sądowej. W orzeczeniu tym sformułowano jednoznaczną tezę, że wątpliwości dotyczące przedmiotowego zakresu prawa do sądu powinny być wyjaśniane przy założeniu konstytucyjnego domniemanía prawa do sądu.

Rozważając przedmiotowe zagadnienie, należy odwołać się również do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Problem zgodności wykładni przepisów ustawowych z Konstytucją znajduje bowiem poczesne miejsce w jego orzecznictwie. Przykładowo, w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94 (OTK 1995, nr 1, poz. 19) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo do sądu jest zasadą konstytucyjną i założeniem państwa prawnego, dlatego też „wykładnia obowiązującego prawa musi zawsze dawać możliwie najpełniejszy wyraz temu założeniu”. Z tego względu Trybunał ten przyjął, że nawet milczenie ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (tak w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1). Według Trybunału Konstytucyjnego, do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości należą „wszelkie prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu nie obejmuje tylko sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50).

Akceptując ten kierunek orzecznictwa oraz argumentację przytaczaną dla jego uzasadnienia, należałoby w efekcie przyjąć, że gdyby w sprawie z powództwa zainteresowanego przeciwko FPNP, sąd powszechny miał stwierdzić niedopuszczalność drogi sądowej, wówczas nie mógłby się ograniczyć do odmówienia sprawie charakteru cywilnego w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz musiałby nie tylko wskazać na istnienie jurysdykcji administracyjnej, lecz także wskazać inną drogę sądową, w jakiej sprawa ta mogłaby zostać załatwiona; chodziłoby więc

o drogę, w ramach której sprawa na pewnym etapie mogłaby trafić przed sąd Inny niż sąd powszechny. Z powodów uprzednio omówionych takie wskazanie nie wchodziłoby jednak w rachubę (nie ma wszak przepisów ustawowych określających procedurę, w ramach której miałyby dojść do skontrolowania działalności FPNP względem potencjalnych świadczeniobiorców).

Potrzeba szerokiego ujęcia dostępu jednostki do sądu, czy też inaczej - prawa do wytoczenia powództwa (prawa do sądu) wynika także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Wolności (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), zgodnie z którymi, każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony ustawą dla rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Z ustalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można wnosić, że art. 6 ust. 1 tej Konwencji zapewnia każdemu niezbywalne prawo do przedstawienia sądowi do rozstrzygnięcia wszelkich roszczeń dotyczących „praw i obowiązków” o charakterze cywilnym. Oznacza to, według tego Trybunału, że jednym z aspektów „prawa do sądu”, jest prawo dostępu do sądu, czyli prawn wszczęcia postępowania sądowego w sprawach cywilnych (w sprawach cywilnych w szerokim pojęciu). Zaznaczmy także, aczkolwiek jest to oczywiste, że prawo do sądu nie oznacza prawa do wygrania sprawy. Oznacza natomiast, że żądanie objęte powództwem ma być przez sąd rozpoznane i rozstrzygnięte merytorycznie (przez uwzględnienie lub oddalenie powództwa; tak właśnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06; niepublik.).

Konkludując, wyniki wykładni art. 1 i 2 k.p.c. nakazują przyjąć, że droga sądowa jest dopuszczalna, jeżeli sprawa ma charakter sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym i nie ma przepisu szczególnego, który przekazywałby jej rozpoznanie i rozstrzygnięcie innemu organowi niż sąd powszechny. Droga sądowa jest też dopuszczalna w wypadku, gdy sprawa ma charakter sprawy cywilnej jedynie w znaczeniu formalnym.