

**Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 27 czerwca 2007 r., III CZP
152/06**

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

Sąd Najwyższy 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.:

„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.

Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) w związku 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 następującymi względami.

Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” (dalej: "Fundacja"), 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 Fundacji, której rozstrzygnięcie jest ostateczne. W związku z tymi decyzjami (rozstrzygnięciami) już od początku funkcjonowania Fundacji 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, natomiast w orzecznictwie sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego uznaje się niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach związanych z kontrolą działań Fundacji. W rezultacie, rozstrzygnięcia Fundacji 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. (Woś przeciwko Polsce), Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, uznając, że prawo do domagania się odszkodowania od Fundacji należy uważać za prawo „cywilne”, przesądził, iż wyłączenie kontroli sądowej decyzji Fundacji 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. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej: "e.k.p.c."). Według Rzecznika, opisana sytuacja – zamknięcie obywatelom jedynie w wyniku wykładni przepisów drogi do poddania sądowej kontroli rozstrzygnięć Fundacji – pozostaje również w sprzeczności z prawem do sądu, określonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji, sprawa o przyznanie świadczenia pieniężnego przez Fundację 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 związku 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 sprawą administracyjną 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 powstać – w ocenie Rzecznika – tylko wówczas, gdy wynika z przepisów będących źródłem prawa powszechnie obowiązującego, natomiast źródłem praw podmiotowych po stronie osoby ubiegającej się o świadczenia pieniężne z Fundacji jest statut Fundacji, regulamin Komisji Weryfikacyjnej Fundacji oraz stosowne przepisy prawa niemieckiego i austriackiego. Akty te nie stanowią źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu Konstytucji, dlatego między Fundacją a osobą ubiegającą się o świadczenie nie może powstać stosunek administracyjny. Prowadzi to do wniosku, że zastosowanie powinien znaleźć art. 177 Konstytucji, obligujący sąd powszechny do rozstrzygnięcia sprawy.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Fundacja „Polsko-Niemieckie Pojednanie” 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 dnia 6 kwietnia o fundacjach (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.) oraz statut. Według statutu (§ 18), działalnością Fundacji kieruje zarząd, ocena jego pracy należy do Rady Fundacji, złożonej z osób powoływanych i odwoływanych przez fundatora, którym jest Skarb Państwa (§ 14-15 statutu). W konsekwencji Minister Skarbu Państwa występuje wobec Fundacji w podwójnej roli – jako osoba działająca za fundatora oraz jako organ nadzorujący.

Nie bez znaczenia jest, że dotychczasowa działalność świadczeniodawcza Fundacji nie była związana z jednym źródłem finansowania. Początkowo działalność ta wiązała się 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 powstanie Fundacji. Następnie działalność Fundacji 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 z dnia 23 maja 2002 r. Jeżeli zaś chodzi o kwestię wypłat dokonywanych przez Fundację w ramach uzgodnień międzynarodowych, to możliwość realizacji wynikających z nich uprawnień potencjalnych świadczeniobiorców również już nie wchodzi w rachubę, gdyż 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 Fundacji, do dnia 31 grudnia 2001 r. Według natomiast § 14 ust. 4 tej ustawy, uprawnienia do świadczeń wynikające z § 11 wygasły z dniem 30 sierpnia 2006 r., 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 tworzony jest na okres trzech lat, a termin składania wniosków o realizację świadczeń upłynął z dniem 31 grudnia 2003 r. Zakończenie działalności Austriackiego Funduszu Pojednania miało nastąpić z dniem 31 grudnia 2004 r., ostatecznie jednak nastąpiło z dniem 31 grudnia 2005 r. W miejsce tego Funduszu został powołany Fundusz Przyszłości Republiki Austrii, który ma wspierać interesy ofiar reżimu narodowosocjalistycznego oraz zarządzać pozostałością środków finansowych Austriackiego Funduszu Pojednania.

Procedura związana z kwalifikowaniem beneficjentów świadczeń w ramach pierwszego i drugiego funduszu niemieckiego oraz świadczeń z Austriackiego Funduszu Pojednania nie może więc być obecnie wdrożona. Stosowne środki funduszowe zostały rozdysponowane, a wypłacanie świadczeń ostatecznie zakończone. Na podstawie komunikatów zamieszczanych na stronie internetowej Fundacji 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.

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

W orzecznictwie Sądu Najwyższego niewątpliwie na pierwszy plan wysuwa się uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 31 marca 1998 r., III ZP 44/97 (OSNAPUS 1998, nr 16, poz. 472), w której – mimo formalnej odmowy rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich – stwierdzono wyraźnie, że uprawnienia destynatariuszy Fundacji do świadczeń od niej należnych, ale przez nią nieprzyznanych, jako niemające oparcia w stosunku cywilnoprawnym, nie mogą być dochodzone przed sądem powszechnym, chociaż 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 Fundacji nadaje jej działaniom wymiar charytatywny. Z relacji pomiędzy Fundacją a obywatelami Polski nie da się wyprowadzić wniosku, że na Fundacji ciąży obowiązek odszkodowawczy. Poza tym, w ocenie Sądu Najwyższego, kwalifikacja świadczeń wypłacanych przez Fundację 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, że „rozstrzygnięcia” Fundacji w przedmiocie przyznania względnie odmowy świadczeń na rzecz poszkodowanych przez okupanta hitlerowskiego nie są – z powodu nieistnienia 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 uchwały podkreślono, iż uzyskanie świadczenia od Fundacji nie rodzi prawa podmiotowego o charakterze obligacyjnym. To Fundacja decyduje, czy zostały udowodnione lub uwiarygodnione podstawy uprawnienia do jego uzyskania; względem destynatariuszy (osób poszkodowanych) występuje nie jako dłużnik, lecz jako decydent i jej rozstrzygnięcia tworzą dopiero podstawę prawną do wypłaty świadczeń. Taka sytuacja nie występuje w stosunkach cywilnoprawnych, w związku z czym Sąd Najwyższy uznał, że skierowane wobec Fundacji żądanie przyznania świadczeń przewidzianych ustawą niemiecką (tworzącą Fundację) nie ma charakteru cywilnoprawnego, a co za tym idzie, nie może być dochodzone na drodze sądowej.

Trzeba zaznaczyć, że odmienny pogląd zaprezentował Sąd Apelacyjny w Poznaniu w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2005 r., I ACz 3043/04 (nie publ.) oraz Sąd Apelacyjny w Szczecinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 lipca 2006 r., I ACa 215/06 (nie publ.). W ocenie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu, ustalenie, że po stronie pozwanej Fundacji 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 Fundacji wynika z art. 6 e.k.p.c., co potwierdza wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Woś przeciwko Polsce.

Omawiane zagadnienie wielokrotnie poruszane było w orzecznictwie sądów administracyjnych. Warto zwrócić uwagę na dwie najbardziej reprezentatywne

wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego, który 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 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 (nie publ.), przy czym wyraził jednocześnie pogląd, że ocena, iż sprawa nie podlega właściwości sądu administracyjnego, powinna być odczytywana jako wyraz przekonania o możliwości ochrony sądowej realizowanej w drodze powództwa cywilnego.

Można w związku z tym przyjąć, że w zasadzie w orzecznictwie w ostatnim okresie występuje jednolitość stanowiska, iż „rozstrzygnięcia” podejmowane przez Fundację nie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Nie można jednak nie zauważyć, że w literaturze kwestia kompetencji sądownictwa administracyjnego w odniesieniu do działalności świadczeniodawczej Fundacji nie rysuje się jednoznacznie.

Niektórzy autorzy, wyrażając pogląd, że droga sądownoadministracyjna jest bardziej naturalna, podkreślają, iż podstawę prawną świadczeń Fundacji 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. Fundacja realizuje zatem zlecone funkcje z zakresu administracji publicznej, a źródłem tego zlecenia jest umowa międzyrządowa (porozumienie polsko-niemieckie z dnia 16 października 1991 r.), a więc akt zaliczający się do źródeł prawa międzynarodowego, stosowany na podstawie art. 9 Konstytucji. Zwolennicy tego poglądu, mając na względzie tryb ustanowienia Fundacji oraz charakter jej zadań, uznają więc, że jest ona podmiotem wykonującym administrację publiczną i tym samym jej działalność jest objęta zakresem kompetencji sądów administracyjnych.

3. Nie ulega wątpliwości, że wynikający z określonego orzecznictwa obecny stan rzeczy, w którym osoby zainteresowane zakwestionowaniem w drodze sądowej odmowy wypłacenia przez Fundację odpowiedniego świadczenia są

pozbawione takiej możliwości, nie jest do zaakceptowania z punktu widzenia obowiązujących standardów konstytucyjnych i konwencyjnych. Przepis art. 184 ust. 1 w związku z art. 177 Konstytucji konstruuje 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 trzeba dopuścić realizację prawa do sądu 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 problem delimitacji kompetencji (właściwości) sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

Należy zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że dla oceny, czy dana sprawa jest 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 prawa powszechnie obowiązującego. Źródłem praw podmiotowych po stronie osoby ubiegającej się o świadczenia pieniężne z Fundacji są tymczasem inne akty prawne, a mianowicie statut Fundacji, regulamin Komisji Weryfikacyjnej Fundacji, 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 Fundacją a osobą ubiegającą się o świadczenie nie może powstać stosunek administracyjny. Oznacza to, że w omawianej sytuacji ma zastosowanie art. 177 Konstytucji, który obowiązuje 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, 165 ust. 2, art. 166 ust. 3, art. 175 ust. 1, art.

176, 177, 183 ust. 1 i art. 184 Konstytucji. 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 jednak 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 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 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 wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana jest przez sądy administracyjne w zakresie określonym ustawą, co oznacza, iż sąd administracyjny może nieraz sprawę załatwić merytorycznie.

Poszukując rozwiązania przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienia należy też podkreślić, że przy określaniu właściwości sądów administracyjnych istotne 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 odwołać się do art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., mającego zastosowanie zarówno w odniesieniu do decyzji, jak i postanowień, oraz do doktrynalnego pojęcia tych organów.

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. Zwolennicy tego poglądu podkreślają, że taka rozszerzająca wykładnia mogłaby doprowadzić do objęcia zakresem właściwości sądów administracyjnych – zwłaszcza, że z Konstytucji wynika domniemanie właściwości tych sądów w zakresie kontroli administracji publicznej – rozstrzygnięć Fundacji w przedmiocie świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu.

Przeciwnie stanowisko – jak zaznaczono – zajmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym przyjmowany jest konsekwentnie pogląd wyłączający wszelkie czynności Fundacji spod ich kontroli. Chodzi zarówno o czynności, jak i

bezczynność Fundacji, w tym sprawy o nakazanie dokonania czynności lub przyznania uprawnienia albo sprawy dotyczące 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, iż dotychczasowe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego powinno ulec zmianie, nie ma jednak do tego 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. Nawet gdyby było inaczej, to istotny jest 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 Fundacji.

Poza konstrukcją domniemania drogi sądowej zwrócić też należy uwagę, że współcześnie w analizie pojęcia „sprawy cywilnej” nieodzowne jest uwzględnianie obecnego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega 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. 1 i 2 k.p.c. 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 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 r., III CK 53/02 (OSNC 2003, nr 2, poz. 31) wyraził pogląd, że sąd powszechny – 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 rozpoznanie tej sprawy zostało ustawowo zastrzeżone. Co więcej, stwierdził też, że gwarantowane przepisem art. 45 Konstytucji prawo do sądu wymaga w praktyce, aby sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia została przez sąd (powszechny lub inny) rzeczywiście rozpoznana. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 kwietnia 2000 r., II KKN 285/00 (OSNC 2000, nr 10, poz. 188), 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 domniemania prawa do sądu.

Rozważając przedmiotowe zagadnienie, należy odwołać się również do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94 (OTK Zb.Urz. 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 przyjął, że nawet milczenie ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (uzasadnienie orzeczenia z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK Zb.Urz. 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 Zb.Urz. 1998, nr 4, poz. 50).

Akceptując ten kierunek orzecznictwa oraz argumentację przytaczaną dla jego uzasadnienia, należy przyjąć, że gdyby w sprawie z powództwa zainteresowanego przeciwko Fundacji sąd powszechny stwierdził niedopuszczalność drogi sądowej, nie mógłby się ograniczyć do odmówienia sprawie charakteru cywilnego w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz musiałby wskazać na istnienie jurysdykcji administracyjnej oraz na inną drogę sądową, na której sprawa ta mogłaby zostać załatwiona; chodzi o drogę, w ramach której sprawa na pewnym etapie mogłaby trafić przed sąd inny niż sąd powszechny. Takie wskazanie nie wchodzi jednak w rachubę, gdyż nie ma przepisów ustawowych określających procedurę, w ramach której może dojść do skontrolowania działalności Fundacji 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 e.k.p.c. 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 Trybunału, że jednym z aspektów prawa do sądu jest prawo dostępu do sądu, czyli prawo wszczęcia postępowania sądowego w sprawach cywilnych. Oczywiście, prawo do sądu nie oznacza prawa do „wygrania” sprawy, oznacza natomiast, że żądanie objęte powództwem ma być przez sąd rozpoznane i rozstrzygnięte merytorycznie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., IV CSK 312/06, nie publ.).

Wyniki wykładni art. 1 i 2 k.p.c. nakazują zatem 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.

4. Ujęcie redakcyjne rozstrzyganego zagadnienia wywołuje kontrowersje; mówi się w nim o sprawach dotyczących ostatecznych „rozstrzygnięć” organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich. U podłoża spraw sądowych dotyczących tych „rozstrzygnięć” tkwi niewątpliwie chęć realizacji przez stronę powodową swojego roszczenia, należy więc uwzględnić, że wchodzące w grę środki ochrony prawnej w polskim procesie cywilnym zmuszają stronę powodową do ukierunkowania żądania pozwu. Powództwo powinno zmierzać do zasądzenia świadczenia bądź do ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, bądź też do ukształtowania stosunku prawnego.

Wnioskodawca abstrahuje od tego procesowego podziału powództw, stąd też formuła rozstrzygnięcia przedstawionego przezeń zagadnienia musi być ogólna i uniwersalna, obejmująca wszystkie możliwości określenia żądania pozwu.

Podkreślić zarazem należy, że w niektórych przytoczonych orzeczeniach Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym wydanych w składach powiększonych, również mówi się o ostatecznych „rozstrzygnięciach” organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”. Skłania to do zaakceptowania formuły użytej przez wnioskodawcę w odniesieniu do sposobu wypowiedzi tych organów. Należy nadmienić, że chodzi tu o czynności, jak i bezczynność Fundacji, w tym sprawy o nakazanie dokonania czynności lub o przyznanie uprawnienia oraz o sprawy związane z odmową wypłaty jednorazowego świadczenia.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.

