

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA CZWARTA SEKCJA

SPRAWA WOŚ przeciwko POLSCE

(SKARGA nr 22860/02)

WYROK – 8 czerwca 2006 r.

Wyrok ten stanie się prawomocny zgodnie z warunkami określonymi przez art. 44 § 2 Konwencji. Wyrok ten podlega korekcie wydawniczej przed jego opublikowaniem w ostatecznej wersji.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Pan N. Bratza, *Przewodniczący*,
Pan J. Casadevall,
Pan G. Bonello,
Pan K. Traja,
Pan S. Pavlovschi,
Pan L. Garlicki,
Pani L. Mijović, *sędziowie*,
oraz Pan M. O’Boyle, *Kanclerz Sekcji*,

obradując na posiedzeniu zamkniętym 16 maja 2006 r.,
wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 22860/02) wniesionej w dniu 23 maja 2002 r. przeciwko Polsce do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatela polskiego pana Bronisława Wosia.

2. Rząd polski („Rząd”) reprezentowany był przez swoich pełnomocników, pana K. Drzewickiego, a następnie pana J. Wołasiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący zarzucał naruszenie jego prawa dostępu do sądu gwarantowanego art. 6 § 1 Konwencji w odniesieniu do roszczeń wobec Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie.

4. Skarga została przydzielona Czwartej Sekcji Trybunału (art. 52 § 1 Regulaminu Trybunału). W obrębie tej Sekcji (art. 27 § 1 Konwencji) zgodnie z art. 26 § 1 Regulaminu ukonstytuowała się Izba do rozpatrzenia niniejszej sprawy.

5. 1 listopada 2004 r. Trybunał zmienił skład swoich Sekcji (art. 25 § 1). Niniejsza sprawa została przypisana do świeżo ukonstytuowanej Czwartej Sekcji (art. 52 § 1).

5. Decyzją wydaną 1 marca 2005 r. Trybunał uznał skargę za częściowo dopuszczalną.

7. Skarżący i Rząd przedstawili dalsze pisemne obserwacje (zgodnie z art. 59 § 1).

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

8. Skarżący urodził się w 1928 r. i zamieszkuje w Cielczy, w Polsce.

A. Tło historyczne

9. Sytuacja międzynarodowa, jaka się wytworzyła po zakończeniu drugiej wojny światowej nie pozwoliła Rzeczypospolitej Polskiej dochodzić jakichkolwiek roszczeń wynikających z prześladowań jej obywateli, włączając w to robotników przymusowych, przez Niemcy hitlerowskie.

10. W okresie następującym bezpośrednio po drugiej wojnie światowej Polska nie zawarła specjalnego porozumienia z Niemcami w sprawie reparacji. Opierała się na umowie poczdamskiej z 1 sierpnia 1945 r. zawartej przez rządy Stanów Zjednoczonych Ameryki, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich.

11. 27 lutego 1953 r. między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Wielką Brytanią, Francją oraz Związkiem Radzieckim zawarte zostało Porozumienie londyńskie ws. zewnętrznego zadłużenia Niemiec (Porozumienie londyńskie ws. zadłużenia). Zgodnie z niniejszym porozumieniem rozważenie roszczeń wynikających z drugiej wojny światowej przez państwa, które były w stanie wojny lub były okupowane przez Niemcy podczas tej wojny, jak również roszczenia obywateli tych państw, przeciwko Rzeszy lub jej instytucjom, zostały przesunięte do ostatecznego rozwiązania kwestii reparacji.

12. 23 sierpnia 1953 r., dzień po wydaniu podobnego oświadczenia przez Rząd Związku Radzieckiego, Rząd Polski oświadczył, iż z dniem 1 stycznia 1954 r. rezygnuje z jakichkolwiek roszczeń przeciwko Niemcom w odniesieniu do reparacji wojennych. W oświadczeniu z dnia 27 września 1969 r., złożonym w Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rząd Polski wyjaśnił, iż rezygnacja złożona w 1953 r. nie obejmowała roszczeń indywidualnych wynikających z aktów bezprawnych.

13. Dopiero po zawarciu Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec w dniu 12 września 1990 r. (tzw. Porozumienie dwa plus cztery) oraz zawarciu dwóch umów między Republiką Federalną Niemiec oraz Rzeczpospolitą Polską w 1990 r.¹ oraz w 1991 r.² podniesiono sprawę osób prześladowanych przez reżim nazistowski w umowie dwustronnej z dnia 16 października 1991 r. (patrz punkt 28 poniżej).

B. Okoliczności sprawy

14. Skarżący był poddany pracy przymusowej podczas drugiej wojny światowej na terytorium okupowanej Polski. W lutym i marcu 1941 r. pracował w niemieckim gospodarstwie niedaleko Cielczy. Następnie od kwietnia 1941 r. do kwietnia/maja 1944 r. skarżący pracował jako pracownik leśny w Cielczy. Na koniec został przeniesiony do miejsca znajdującego się 200 km od miejsca swego zamieszkania, gdzie był wykorzystany do przygotowania niemieckich umocnień – od maja/czerwca 1944 r. do 26 stycznia 1945 r. W lutym 1944 r. skarżący osiągnął wiek 16 lat.

1. Postępowanie dotyczące pierwszego trybu kompensacyjnego

15. 20 października 1993 r. skarżący zgłosił do Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie („Fundacja”) wniosek o świadczenie za pracę przymusową z funduszy przekazanych przez rząd Republiki Federalnej Niemiec zgodnie z porozumieniem z 16 października 1991 r. (patrz punkty 20-21 poniżej). W dniu 2 lutego 1994 r. Komisja Weryfikacyjna Fundacji, biorąc pod uwagę dokument wystawiony przez ZUS, uznała, że skarżący wykonywał pracę przymusową od lutego 1941 r. do stycznia 1945 r. i przyznała mu świadczenie w wysokości 1050 zł. Wypłata ta została wykonana w ramach tzw. wypłat podstawowych. W decyzji tej nie odniesiono się więc do sprawy deportacji. Odwołanie skarżącego od tej decyzji zostało odrzucone przez Odwoławczą Komisję Weryfikacyjną w nieokreślonym później dniu. Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna uznała, iż suma przyznanego świadczenia została wyliczona poprawnie.

¹ Traktat z 14 listopada 1990 r. potwierdzający istniejące granice między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczpospolitą Polską.

² Traktat z 17 czerwca 1991 r. o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

16. W nieokreślonym dniu w 1999 r. Zarząd Fundacji przyjął uchwałę nr 29/99, która wprowadziła kryterium deportacji dla wnioskodawców będących robotnikami przymusowymi. Zarządzenie przewidywało także, że wnioskodawcy, którzy wykonywali pracę przymusową jako dzieci poniżej 16 roku życia mogli otrzymać kompensację niezależnie od spełnienia warunku deportacji (patrz punkt 35 poniżej).

17. 2 marca 2000 r. Komisja Weryfikacyjna przyznała skarżącemu, zgodnie z zarządzeniem nr 29/99, wypłatę dodatkową w wysokości 365 zł. Decyzja o wypłacie dodatkowej odnosiła się do pracy przymusowej skarżącego wykonywanej jako dziecko poniżej 16 roku życia (kwiecień 1941 r. – luty 1944 r.). Tak więc okres pracy przymusowej od marca 1944 r. do stycznia 1945 r. nie został wzięty pod uwagę, ponieważ w okresie tym nie zostało spełnione kryterium deportacji zdefiniowane w uchwale 29/99. Okres pracy przymusowej od lutego do marca 1941 r. nie został uznany ze względu na brak odpowiednich dowodów.

18. 12 marca 2000 r. skarżący odwołał się od niniejszej decyzji do Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej, kwestionując wysokość przyznanej rekompensaty. Można przyjąć, że skarżący kwestionował fakt, iż okres pracy przymusowej między majem/czerwcem 1944 r. a 26 stycznia 1945 r., w szczególności ciężkie warunki związane z jego przeniesieniem, nie zostały uwzględnione przez Komisję Weryfikacyjną. Nie otrzymawszy odpowiedzi na swoje odwołanie, skarżący ponawiał swoje wnioski do Fundacji w dniach 31 października 2000 r. i 3 stycznia 2001 r.

19. W międzyczasie skarżący złożył skargę na brak działań Fundacji do Rzecznika Praw Obywatelskich. W dniu 4 kwietnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował skarżącego, iż niestety nie ma możliwości zakwestionować zgodności z prawem zarządzenia przyjętego przez Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie lub jakąkolwiek inną fundację. Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie została utworzona zgodnie z ustawą o fundacjach z 6 kwietnia 1984 r. W tym szczególnym przypadku Fundacja działa pod nadzorem Ministra Skarbu Państwa. Nawet w takim przypadku Rzecznik Praw Obywatelskich nie może ingerować w działania Fundacji, jak długo są one w zgodzie z jej Statutem i innymi regulacjami prawnymi. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się również do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 1998 r., odmawiającej uznania Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie jako organu administracji publicznej (patrz punkty 41-42 poniżej).

20. Pismem z dnia 24 kwietnia 2001 r. Prezes Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej Fundacji poinformował skarżącego, iż zgodnie z obowiązującym prawem wewnętrznym Fundacji (uchwała nr 29/99) tylko robotnicy przymusowi deportowani do Trzeciej Rzeszy lub terenów okupowanych przez Rzeszę niemiecką (z wyjątkiem terytorium okupowanej Polski) spełniali warunki dla uzyskania świadczenia. Skarżący został również poinformowany, iż nie przy-

sługuje mu żadne dodatkowe odwołanie od niniejszej decyzji Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej.

21. Mimo to skarżący, w nieokreślonym czasie później, złożył skargę na decyzję Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej z dnia 24 kwietnia 2001 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wydaje się, że skarżący kwestionował w swojej skardze także zarządzenie nr 29/99.

22. 14 grudnia 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił odwołanie skarżącego, uznając je za prawnie niedopuszczalne. Opierał się przy tym o uchwałę nr OPS 3/01, przyjętą przez Naczelny Sąd Administracyjny w dniu 3 grudnia 2001 r. (patrz punkt 45 poniżej).

23. W swym liście z dnia 23 września 2002 r. Minister Skarbu Państwa poinformował skarżącego, iż dla przyznania świadczenia konieczne było spełnienie kryterium deportacji określonego w uchwale Zarządu Fundacji nr 29/99.

2. Procedura dotycząca drugiego trybu kompensacyjnego

24. 21 listopada 2000 r. skarżący złożył wniosek do polskiej Fundacji o świadczenie zgodnie z trybem dla pracowników niewolniczych i przymusowych (drugi tryb kompensacyjny), opartym o Wspólne Oświadczenie z dnia 17 lipca 2000 r., ustawę niemiecką z dnia 2 sierpnia 2000 r. o utworzeniu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” („akt założycielski niemieckiej fundacji”) oraz późniejszą umowę z dnia 16 lutego 2001 r. między Fundacją „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” a Fundacją Polsko-Niemieckie Pojednanie. W dniu 17 kwietnia 2001 r. Komisja Weryfikacyjna Fundacji odrzuciła jego wniosek z powodu niespełnienia kryterium deportacji przewidzianej w art. 11 § 1.2 aktu założycielskiego niemieckiej fundacji (patrz punkt 33 poniżej). Wydaje się, że skarżący nie odwołał się od decyzji Komisji Weryfikacyjnej z dnia 17 kwietnia 2001 r. Późniejsze skargi skarżącego do Ministra Skarbu Państwa, będącego organem nadzorczym Fundacji, były bezskuteczne.

3. Fakty przedstawione po decyzji o dopuszczalności

25. Listem z dnia 28 czerwca 2005 r. Zarząd Fundacji, odnosząc się do decyzji Trybunału w sprawie dopuszczalności niniejszej sprawy, poinformował skarżącego, iż uchwała nr 29/99 z 18 sierpnia 1999 r. dotycząca interpretacji pojęcia „deportacja” nigdy nie ograniczyła ani nie naruszyła jego prawa do otrzymania świadczenia z następujących powodów:

(a) skarżący nie spełniał warunku deportacji określonego w uchwale nr 27/92 z 17 sierpnia 1999 r. Zgodnie z tą uchwałą deportacja była zdefiniowana jako: „deportacja dokonywana przez okupanta poza miejsce stałego zamieszkania w celu wykonywania pracy przymusowej na rzecz i na terytorium III Rzeszy Niemieckiej”;

(b) przyznanie świadczenia w ramach tzw. wypłat podstawowych za okres od lutego 1941 do stycznia 1945 r. nastąpiło z naruszeniem przepisów Fundacji, to jest uchwały nr 27/92;

(c) w związku z tym skarżący powinien otrzymać świadczenie wyłącznie za okres do lutego 1944 r., tj. do czasu ukończenia 16 roku życia, bowiem nigdy nie spełniał on kryterium deportacji określonego w uchwale nr 27/92;

(d) błąd Fundacji dokonany podczas wypłat podstawowych został naprawiony w trakcie przyznawania wypłat dodatkowych i tym samym nie może być mowy o tym, iż prawa skarżącego zostały ograniczone lub naruszone.

26. Skarżący został ponadto poinformowany, iż w związku z faktem, że zamieszkiwał on i pracował przymusowo na terenie Wielkopolski, która jako prowincja Warthegau została włączona do terytorium III Rzeszy w październiku 1939 r., to obowiązek wykonywania pracy w rejonie zamieszkania skarżącego (jego pierwsze miejsce pracy było oddalone o 10 km od jego miejsca zamieszkania, a drugie – las w Cielczy – był tożsamy z jego rodzinnym miejscem zamieszkania) nie mógł być potraktowany jak deportacja w celu świadczenia pracy przymusowej. Podobnie obowiązek umacniania niemieckich okopów na polskim terytorium włączonym do III Rzeszy nie mógł być uważany za „deportację” w rozumieniu uchwały nr 27/92. W końcu pisma skarżący został poinformowany, iż w przypadku, kiedy Fundacja popełniła błąd na korzyść beneficjenta, to konsekwencje takiego błędu musiały zostać poniesione przez Fundację, która stosownie nie żądała od skarżącego zwrotu nadpłaconej kwoty.

II. ODPOWIEDNIE PRAWO KRAJOWE I MIĘDZYNARODOWE ORAZ PRAKTYKA

1. Przepisy konstytucyjne

27. Art. 9 Konstytucji, która została przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. i weszła w życie w dniu 17 października 1997 r., przewiduje:

„Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

Art. 45 § 1 Konstytucji przewiduje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Rozdział III Konstytucji, zatytułowany „Źródła prawa”, odwołuje się do zależności między prawem krajowym a umowami międzynarodowymi.

Art. 87 § 1 przewiduje:

„1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia”.

Art. 91 w omawianym zakresie przewiduje:

„1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy”.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”.

Rozdział VIII Konstytucji zawiera przepisy odnoszące się do sądów i trybunałów.

Art. 175 § 1 przewiduje:

„Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”.

Art. 177 Konstytucji przewiduje:

„Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”.

Art. 184 w odpowiedniej części stanowi:

„Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej”.

B. Umowa z 16 października 1991 r. oraz ustanowienie Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie (pierwszy tryb kompensacyjny)

28. 16 października 1991 r. rządy Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej zawarły porozumienie, na podstawie którego rząd niemiecki oświadczył, iż kierując się względami humanitarnymi gotów jest wnieść 500 milionów marek niemieckich na rzecz Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. Fundacja miała zostać utworzona przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w celu wypłaty świadczeń finansowych na rzecz szczególnie poszkodowanych ofiar prześladowań nazistowskich. Fundacja miała określić niezbędne przesłanki wypłaty świadczeń kompensacyjnych, mając na uwadze kryteria ciężkich szkód na zdrowiu ofiar oraz ich obecną trudną sytuację materialną. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej oświadczył, iż nie będzie dochodził dalszych roszczeń indywidualnych polskich obywateli wynikających z prześladowań nazistowskich. Oba rządy wskazały, że ich porozumienie nie powinno oznaczać ograniczenia praw obywateli obu państw.

29. Następnie, w dniu 27 listopada 1991 r., Minister-Szef Urzędu Rady Ministrów, działający jako fundator, złożył oświadczenie o utworzeniu Fundacji przed notariuszem. Oświadczył on, działając z inicjatywy Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i w imieniu Skarbu Państwa, że ustanawia Fundację Polsko-Nie-

mieckie Pojednanie. Celem Fundacji było świadczenie pomocy ofiarom prześladowań nazistowskich oraz prowadzenie innych działań na rzecz tych osób. Minister oświadczył także, że majątek Fundacji składa się z 500 milionów marek niemieckich przekazanych przez Rząd niemiecki Rządowi polskiemu.

30. Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie została ustanowiona zgodnie z ustawą z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, która reguluje działalność fundacji w Polsce. Ustawa przewiduje, że osoby fizyczne oraz osoby prawne mogą ustanawiać fundacje dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej. Nadzór nad działalnością fundacji jest w zasadzie sprawowany przez wojewodę lub właściwego ministra. Władze nadzorcze mogą wystąpić do sądu w celu ustalenia, czy działania fundacji zgodne są z jej celem, statutem oraz przepisami prawa (art. 12). Właściwy minister lub wojewoda może także wystąpić do sądu o uchylenie uchwały przyjętej przez fundację, jeśli jest ona w rażącej sprzeczności z jej celem, statutem lub z przepisami prawa (art. 13).

31. Statut Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie został sporządzony, a następnie zarejestrowany przez Sąd Rejonowy w Warszawie w dniu 24 lutego 1992 r. W tym dniu Fundacja rozpoczęła swoją działalność. Fundator mógł dokonywać zmian w statucie oraz podejmować decyzję o likwidacji. Zgodnie z § 6 statutu, podstawowym celem Fundacji było udzielanie bezpośredniej pomocy finansowej tym ofiarom prześladowań nazistowskich, które wskutek tych prześladowań zostały ciężko poszkodowane na zdrowiu i znajdują się w trudnej sytuacji materialnej. Nadzór nad Fundacją był sprawowany przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

32. Organami Fundacji były Rada Nadzorcza, składająca się z dwudziestu jeden członków oraz Zarząd, składający się z dziewięciu członków. Członkowie tych organów byli powoływani i odwoływani przez Fundatora, tzn. Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów, który sprawował w tym zakresie pełną kontrolę. Dwoma pozostałymi organami Fundacji były Komisja Weryfikacyjna, której członkowie byli powoływani przez Zarząd, oraz Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna, której członków powoływała Rada Nadzorcza Fundacji.

33. Fundacja rozpatrywała merytoryczne i proceduralne aspekty wniosków o pomoc finansową w oparciu o swój statut oraz regulacje przygotowane przez Zarząd i przyjęte przez Radę Nadzorczą. Komisja Weryfikacyjna była odpowiedzialna za rozstrzyganie o przyznaniu pomocy finansowej ofiarom. Od rozstrzygnięć Komisji Weryfikacyjnej można było wnieść odwołanie do Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej. Rozstrzygnięcia tej ostatniej były ostateczne.

34. Pomoc finansowa przyznawana przez Fundację z funduszy przekazanych przez rząd Republiki Federalnej Niemiec w latach 1992-1993 była wypłacana w dwóch częściach: wypłata podstawowa i wypłata dodatkowa, wynikająca z odsetek od środków przekazanych przez rząd niemiecki. W dniu

7 czerwca 2002 r. wypłata wszystkich tych świadczeń pomocowych została zakończona zgodnie z uchwałą Rady Nadzorczej Fundacji nr 29/2002.

35. W nieokreślonym dniu w 1999 r. Zarząd Fundacji przyjął uchwałę nr 29/99, która nakładała warunek deportacji. Uchwała sprecyzowała, iż warunki otrzymania wsparcia spełniali tylko ci robotnicy przymusowi, którzy zostali deportowani z ich miejsca zamieszkania na terytorium Trzeciej Rzeszy lub terytorium okupowane przez Niemcy. Określała także, że warunek deportacji nie był spełniony w przypadku osób, które były poddane pracy przymusowej na terytorium Polski w jej granicach z sierpnia 1939 r. Uchwała nr 29/99 dodatkowo nakładała oddzielne kryterium przewidujące, iż, niezależnie od spełnienia warunku deportacji, wsparcie może być przyznane osobom, które wykonywały pracę przymusową jako dzieci poniżej 16 roku życia.

36. W dniu 10 grudnia 2002 r. Ministerstwo Skarbu Państwa przejęło funkcję władzy nadzorującej Fundację.

C. Tryb kompensacyjny dla pracowników niewolniczych i przymusowych (drugi tryb kompensacyjny) i jego realizacja przez Polskę

37. Fakty odnoszące się do drugiego trybu kompensacyjnego oraz odpowiednie przepisy, które nie są istotne dla merytorycznego stanu niniejszej sprawy zostały przedstawione w punktach 29-42 decyzji o dopuszczalności (*Woś p. Polsce* (dec.), nr 22860/02, ETPCz 2005-...).

D. Orzecznictwo polskich sądów

38. W orzeczeniu z dnia 12 stycznia 1993 r., nr I SA 1762/92, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż:

„Fundacja nie jest organem publicznym i dlatego zgodnie z Kodeksem Postępowania Administracyjnego nie jest możliwe delegowanie fundacji uprawnień do rozstrzygania indywidualnych spraw w postaci decyzji administracyjnych”.

W konsekwencji decyzja Fundacji nie może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

39. W postanowieniu z 12 marca 1993 r., nr I Acr 133/93, Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, iż:

„Określone w statucie w stosunku do swojego majątku obowiązki Fundacji nie tworzą w stosunku do niego praw innych osób. Brak ochrony prawnej dla uprawnień poszczególnych osób do uzyskania świadczeń ze strony Funduszu powoduje, że zgłoszone w tym zakresie roszczenie nie ma charakteru sprawy cywilnej, konsekwencją czego jest niedopuszczalność (cywilnej) drogi sądowej”.

40. W 1997 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Sądu Najwyższego pytanie prawne, czy decyzje wydane przez organy Fundacji mogły być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego i jeśli nie, to czy mo-

gły być one przedmiotem postępowania cywilnego. Rzecznik Praw Obywatelskich oparł się, *inter alia*, na art. 45 Konstytucji i art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W szczególności Rzecznik Praw Obywatelskich prosił Sąd Najwyższy o rozważenie następujących kwestii:

a) czy istnieją jakiegokolwiek przepisy wykluczające drogę sądową w przypadku sporu powstałego między obywatelem a Fundacją;

b) czy Fundacja może być uznana za podmiot wykonujący funkcje z zakresu administracji publicznej, realizuje bowiem cele publiczne, korzystając ze środków publicznych;

c) czy art. 1 § 2 i art. 5 § 2 (3) Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi wystarczające podstawy dla stwierdzenia, że Fundacja nie mogła sprawować żadnych funkcji z zakresu administracji publicznej;

d) czy ocena faktów i prawa ustalana w postępowaniu przed organami Fundacji ma znaczenie także w stosunkach między obywatelem a Kierownikiem Urzędu do Spraw Osób Represjonowanych;

e) czy akt przyznania lub odmowy przyznania odszkodowania nie jest czynnością materialnotechniczną, bowiem musi być poprzedzony rozstrzygnięciem, czy i komu oraz w jakiej wysokości pomoc ma być przyznana.

41. 31 marca 1998 r. Sąd Najwyższy przyjął uchwałę nr III ZP 44/97, uznając, iż w związku z tym, że funkcje administracyjne mogły być delegowane tylko statutem, co nie miało miejsca w przypadku statutu Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie, decyzje Fundacji nie spełniały wymogów decyzji administracyjnych i dlatego nie mogły być zaskarżane do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak Sąd Najwyższy odmówił udzielenia definitywnej odpowiedzi na pytanie, czy decyzja Fundacji mogła podlegać drodze sądowej w postępowaniu cywilnym. Niemniej sąd zauważył, że uprawnienie do otrzymania świadczenia od Fundacji nie mieściło się w zakresie prawa cywilnego i dlatego nie mogło być dochodzone przed sądem cywilnym. W wyjątkowych przypadkach, w których uprawnienie ubiegającego się o świadczenie było stwierdzone, ale nie zostało wypłacone, skarga była możliwa w świetle prawa cywilnego.

42. Sąd Najwyższy uznał, że fakt, iż cele Fundacji były takie same jak cele władz publicznych nie mógł uzasadniać wniosku, aby Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie sprawowała funkcje w zakresie administracji publicznej. Podobnie sposób, w jaki Fundacja została utworzona i charakter jej zadań, zbieżne w ocenie Sądu Najwyższego ze wszystkimi fundacjami, nie mogły uzasadniać takiego wniosku.

43. W postanowieniu z 19 lutego 1999 r., nr V SAB 7/99, Naczelny Sąd Administracyjny postanowił:

„Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie nie wykonuje funkcji z zakresu administracji publicznej, żaden przepis prawa bowiem uprawnień takich jej nie powierza. Oznacza to, że jej rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania lub odmowy świadczeń na rzecz poszkodowanych przez okupanta hitlerowskiego nie są,

z braku umocowania ustawowego, decyzjami administracyjnymi i nie przysługuje na nie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

44. W postanowieniu z 5 października 2001 r., nr III CZP 46/01, Sąd Najwyższy stwierdził, że powództwo w celu ustalenia świadczenia z tytułu wykonywania pracy przymusowej podczas drugiej wojny światowej nie mogło być rozpatrywane przez sąd cywilny. Sąd Najwyższy stwierdził, że uzyskanie świadczenia z Fundacji nie rodziło prawa podmiotowego o obligacyjnym charakterze. Fundacja decydowała czy zostały spełnione kryteria uprawniające do uzyskania świadczenia. Fundacja nie była więc dłużnikiem osób uprawnionych do uzyskania świadczenia, lecz występowała wobec nich jako decydent. Jej rozstrzygnięcia tworzyły dopiero podstawę do wypłaty tych świadczeń. A tego rodzaju sytuacja, jak przedstawiono powyżej, nie występuje w stosunkach cywilnoprawnych.

45. W postanowieniu nr OPS 3/01 z 3 grudnia 2001 r. Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził swoje poprzednie orzeczenie stwierdzające, iż nie był on właściwy do badania decyzji Fundacji oraz orzekł:

„Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie przyznając świadczenia poszkodowanym prześladowań nazistowskich ze środków finansowych oddanych jej do dyspozycji przez zagraniczne podmioty nie wykonuje w tym zakresie funkcji administracji publicznej. Oznacza to, że źródłem uprawnienia do świadczenia nie są władcze działania organów administracji”.

Dalej stwierdził, iż:

„Nie budzi wątpliwości, że zarówno porozumienie między rządami Polski i Niemiec zawarte w dniu 16 października 1991 r., które nie zostało ratyfikowane, jak i późniejsze akty dotyczące przyznawania przez Fundację pomocy finansowej z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich nie spełniają kryteriów pozwalających na zaliczenie ich do źródeł powszechnie obowiązującego prawa polskiego. Na podstawie tych źródeł pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie a Fundacją nie powstaje, zatem stosunek administracyjnoprawny, co w konsekwencji oznacza, że Fundacja nie działa jako organ administracji publicznej powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej”.

PRAWO

I. ZARZUTY PRZEDWSTĘPNE RZĄDU

A. Odpowiedzialność państwa polskiego

46. Rząd twierdził, iż Fundacja została powołana dla realizacji porozumienia z 1991 r. na prośbę strony niemieckiej, która przyjęła koncepcję świadczeń *ex-gratia* i nie zamierzała przekazywać 500 milionów marek niemieckich państwu polskiemu, lecz organizacji pozarządowej. Rząd utrzy-

mywał, iż obowiązkiem Polski wynikającym z porozumienia z 1991 r. było utworzenie fundacji w celu dostarczania (z funduszy niemieckich) „pomocy dla ofiar prześladowań nazistowskich”.

47. Mając na uwadze powyższe względy, Rząd nie zgodził się z ustaleniami Trybunału zawartymi w decyzji o dopuszczalności odnoszącymi się do odpowiedzialności państwa za działania Fundacji, a w szczególności w odniesieniu do decyzji państwa o „delegowaniu swych obowiązków wynikających z umowy międzynarodowej do podmiotu działającego w sferze prawa prywatnego” (*Woś p. Polsce* (dec.), op. cit, §§ 72-73). Rząd uzasadniał, że te ustalenia Trybunału nie wynikały z treści porozumienia z 1991 r. i były oparte na koncepcji delegacji władztwa lub obowiązków, która nie miała zastosowania w niniejszej sprawie. Dodatkowo podnosił on, iż Fundacja nie była hierarchicznie podporządkowana Rządowi polskiemu, który nie miał prawa wydawania dla niej wiążących instrukcji w kwestii jej działalności. Ponadto Rząd nie był prawnie odpowiedzialny za działania Fundacji.

48. Dodatkowo Rząd podważył ustalenia Trybunału, jakoby „pozwane państwo powołało Fundację i powierzyło jej administrowanie dwoma funduszami kompensacyjnymi” (*Woś p. Polsce* (dec.), op. cit, § 70) i twierdził, że było to nieprawdą, albowiem chociaż powołanie Fundacji było czynnością dokonaną zgodnie z polskim prawem przez polski Rząd, to akt ten był wynikiem zgodnej woli dwóch stron, tj. Polski i Niemiec. W opinii Rządu, rząd Niemiec po prostu przekazał kwotę 500 milionów marek polskiej Fundacji; a Rząd polski w żadnym razie nie delegował swych obowiązków wynikających z Porozumienia z 1991 r. na Fundację, ponieważ jego jedynym obowiązkiem było utworzenie fundacji. W związku z tym Rząd utrzymywał, iż nie mogła powstać kwestia odpowiedzialności państwa polskiego w związku z delegacją pewnych obowiązków państwa na Fundację. W swoim stanowisku Rząd oparł ten pogląd na koncepcji nieistnienia, zarówno w prawie, jak i w faktach, pewnych przesłanek oraz na błędnym rozumieniu koncepcji delegacji obowiązków.

49. Z drugiej strony Rząd przyznał, iż sprawował pewną kontrolę nad Fundacją w zakresie określonym ustawą o fundacjach z 1984 r., która obejmowała procedurę sądowej rejestracji fundacji oraz nadzoru przez właściwego ministra. Rząd przedstawiał, iż zgodnie z ustawą o fundacjach nadzór państwa był ograniczony i nie wiązał się z bezpośrednim wpływem na decyzje Fundacji. Rząd przyznał także, iż w związku z faktem, iż Fundacja została powołana przez polski Rząd, to miał on dodatkowe środki oddziaływania na jej działalność poprzez mianowanie i odwoływanie członków jej organów zarządzających, tj. zarządu i rady nadzorczej oraz prawo zmieniania statutu Fundacji. W ocenie Rządu było to formą politycznej gwarancji dla strony niemieckiej oraz dla polskich ofiar, że działania Fundacji poddane były nie tylko prawnej kontroli Rządu, ale także jego politycznej kontroli. Ponadto Rząd utrzymywał, że nie miał on prawa do narzucania lub zmieniania poszczególnych decyzji

Fundacji lub ustalenia kryteriów uprawniających, z wyjątkiem jego ograniczonych uprawnień do zaskarzania do sądu uchwał Fundacji. W końcu Rząd stwierdził, że gdyby miał mieć uprawnienia do dyskrejonalnego oddziaływania na działania fundacji, to musiałby on zmienić ustawę o fundacjach oraz znieść autonomię fundacji.

50. Skarżący nie odpowiedział na argumenty Rządu.

51. W swej decyzji z 1 marca 2005 r. w sprawie dopuszczalności niniejszej sprawy Trybunał uznał, iż specjalne okoliczności niniejszej sprawy dawały podstawę do konkluzji, że działania Fundacji w odniesieniu do obu trybów kompensacyjnych mogły pociągać za sobą odpowiedzialność państwa polskiego (*Woś p. Polsce* (dec.), op. cit, § 74). Trybunał uznał, iż Rząd miał do swej dyspozycji istotne środki do wpływania na działanie Fundacji, zważywszy na sposób, w jaki organy zarządzające Fundacji były powoływane, szeroki zakres uprawnień regulacyjnych sprawowanych przez te organy zarządzające w odniesieniu do świadczeń wypłacanych w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego oraz uprawnień tych organów w zakresie powoływania i odwoływania organów orzekających Fundacji. Trybunał miał także na względzie uprawnienia nadzorcze, które sprawowane były w odniesieniu do Fundacji przez właściwego ministra. Trybunał dalej uznał, że choć państwo polskie nie miało bezpośredniego wpływu na decyzje podejmowane przez Fundację w odniesieniu do indywidualnych skarżących, to jednak jego rola była znacząca w ustalaniu całego systemu, w który działała Fundacja.

52. Trybunał zauważa, że Rząd w swych obserwacjach co do dopuszczalności niniejszej skargi nie podniósł formalnie sprzeciwu, co do dopuszczalności na podstawie niezgodności *ratione personae*. Dalej zauważa on, że w swych obserwacjach co do meritum Rząd nie podniósł takiego zarzutu. Chociaż w tych okolicznościach zgodnie z art. 55 Regulaminu Trybunału pozostaje kwestią otwartą dla Trybunału odmówienie pozwanemu Rządowi skorzystania z zarzutu niedopuszczalności, to Trybunał uważa jednak za stosowne zbadanie tego zarzutu w formie kwestii przedwstępnej.

53. Trybunał zauważa, że Rząd ostro sprzeciwił się ustaleniom Trybunału dotyczącym decyzji państwa o delegowaniu swych obowiązków wynikających z porozumienia z 1991 r. na Fundację, która była podmiotem formalnie działającym w sferze prawa prywatnego. Nawet jeśli Trybunał miałby przyjąć argumenty Rządu w tym względzie, to nie jest on przekonany, że mogłoby to zmienić jego poprzednie ustalenia co do kwestii odpowiedzialności państwa, zważywszy na inne względy leżące u podstaw decyzji o dopuszczalności.

54. Konsekwentnie Trybunał odrzuca zarzut przedwstępny Rządu, tak jak to już ustalił w decyzji o dopuszczalności, iż okoliczności niniejszej sprawy dają podstawę do wniosku, że działania Fundacji w odniesieniu do obu trybów kompensacyjnych mogły pociągać za sobą odpowiedzialność państwa polskiego.

B. W odniesieniu do niewyczerpania środków krajowych

55. W swych obserwacjach co do meritum Rząd podniósł po raz pierwszy, że skarżący nie zdołał wykorzystać krajowych środków odwoławczych, albowiem nie skorzystał on z możliwości zbadania jego sprawy w postępowaniu cywilnym.

56. Skarżący nie ustosunkował się do tej kwestii.

57. Trybunał zauważa, że zgodnie z art. 55 Regulaminu Trybunału „jakikolwiek sprzeciw co do niedopuszczalności, w stopniu w jakim jego charakter lub okoliczności sprawy pozwalają, może być podniesiony przez pozwaną Układającą się Stronę w jej pisemnych lub ustnych obserwacjach co do dopuszczalności skargi...”. Jasno wynika z dokumentów sprawy, że warunek nie został spełniony w mniejszej sprawie. Stosownie Rząd musi być powstrzymany od podniesienia zastrzeżenia przed Izbą i dlatego ten sprzeciw musi być oddalony.

II. DOMNIEMANE NARUSZENIE ART. 6 § 1 KONWENCJI

58. Skarżący podnosił, iż nie miał on prawa dostępu do sądu w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji w celu rozpatrzenia jego odwołań od decyzji Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie wydanych w pierwszym trybie kompensacyjnym. Przepis ten stanowi odpowiednio:

„Przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach..., każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”.

A. Zastosowanie art. 6 § 1

1. Stanowiska stron

59. W swych obserwacjach co do meritum Rząd twierdził zasadniczo, iż art. 6 Konwencji nie miał zastosowania do postępowania dotyczącego pierwszego trybu kompensacyjnego. Rząd podniósł, że 17 sierpnia 1992 r. zarząd Fundacji przyjął uchwałę nr 27/99, która określała, iż termin „prześladowania nazistowskie w formie pracy przymusowej” powinien być rozumiany jako „deportacje prowadzone przez siły okupacyjne poza miejsce zamieszkania w celu wykonywania pracy przymusowej na rzecz III Rzeszy Niemieckiej oraz na jej terytorium”. Rząd przedstawił, iż przyjęcie kryterium deportacji dla określenia kategorii osób poddanych najcięższym formom prześladowań nazistowskich wynikało z praktyki Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze, który uznał deportacje dla celów pracy przymusowej za zbrodnie przeciwko ludzkości okupowanego kraju. Rząd utrzymywał, że przeciwnie do ustaleń Trybunału (§ 27 decyzji o dopuszczalności) Fun-

dacja posługiwała się kryterium deportacji od początku swojej działalności, a nie od momentu przyjęcia uchwały nr 29/99 z 18 sierpnia 1999 r.

60. W świetle powyższego Rząd twierdził, że decyzja Fundacji z 2 lutego 1994 r. w sprawie wypłaty podstawowej została wydana w naruszeniu odpowiednich przepisów, ponieważ wymóg deportacji nigdy nie został spełniony przez skarżącego. Rząd twierdził, że wypłata podstawowa powinna być przyznana jedynie za okres do lutego 1994 r., to jest do ukończenia przez skarżącego 16 roku życia. Rząd ponadto przedstawiał, że pomimo tego błędu Fundacja nie domagała się zwrotu nadpłaconej sumy. Stosownie Rząd podnosił, że nie może być utrzymywane, że uchwała nr 29/99 wprowadziła nowe, poprzednio nieznane, kryterium uprawniające. Utrzymywał on, że ta uchwała została przyjęta w celu konsolidacji przepisów Fundacji zawartych uprzednio w wielu dokumentach.

61. Konsekwentnie Rząd podkreślał, że skarżący nie miał prawa do żądania wypłaty dodatkowej za cały okres jego pracy przymusowej, gdyż nigdy nie był on uprawniony do otrzymania takiego świadczenia. Z tego względu w ocenie rządu roszczenia skarżącego były bezpodstawne. Rząd podsumowując stwierdził, że spór o prawo do otrzymania świadczenia za okres całej jego pracy przymusowej nigdy nie powstał.

62. Odnosząc się do par. 91 decyzji o dopuszczalności w niniejszej sprawie, Rząd nie zgodził się, iż istniały podobieństwa między prawem do otrzymania zasiłku oraz prawem do otrzymania świadczenia pomocowego od Fundacji. Podkreślił on, że w przeciwieństwie do zasiłków, świadczenie pomocowe przyznawane przez Fundację miało charakter incydentalny oraz wartość raczej symboliczną niż w istocie ekonomiczną.

63. Rząd dalej podkreślał, że wypłaty dla polskich ofiar prześladowań nazistowskich, włączając w to te dokonywane na podstawie porozumienia z 16 października 1991 r., były dokonywane na podstawie *ex gratia*. Charakter świadczeń finansowanych przez stronę niemiecką miał odzwierciedlenie w statucie Fundacji, który stwierdzał, że celem Fundacji było „dostarczanie pomocy ofiarom prześladowań nazistowskich”. W tym kontekście i w odniesieniu do świadczeń wypłacanych przez Fundację Rząd utrzymywał, że terminy takie jak „roszczenia odszkodowawcze” lub „skarga o odszkodowanie” używane przez Trybunał (zob. §§ 66, 81 i 89 decyzji o dopuszczalności) były nieodpowiednie, ponieważ zakładały one prawo do odszkodowania, które nie miało podstaw ani w prawie niemieckim, ani w polskim prawie publicznym.

64. Rząd podkreślał, że skarżący nie miał roszczenia o świadczenie od Fundacji, ponieważ nie istniały podstawy dla takiego roszczenia zarówno w prawie polskim, jak i niemieckim lub na podstawie porozumienia z 1991 r. Twierdził on, że nie było stosunku prawnego pomiędzy skarżącym a Fundacją, który mógłby dać podstawę dla takiego roszczenia. Rząd także przedstawił, iż pomoc oferowana przez Fundację nie miała podstaw prawnych w polskim

ustawodawstwie. W jego ocenie Fundacja nie przyznawała odszkodowania, ale specjalną pomoc dla ofiar nazizmu.

65. W odniesieniu do skargi skarżącego na podstawie art. 6 § 1 Konwencji Rząd twierdził, iż rodziła ona dwie kwestie. Pierwsza dotyczyła podstaw decyzji Fundacji, druga zaś dostępu do sądu. Utrzymywał on, iż w rzeczywistości skarżący uznawał za niesprawiedliwe nie poszczególne decyzje Fundacji, a generalne kryteria uprawniające, w tym zwłaszcza uchwałę nr 29/99. Jednak kryteria stosowane przez Fundację muszą być uważane za sprawiedliwe, rozsądne i odpowiednie. W związku z tym Rząd odniósł się do faktu, iż istniała konieczność osiągnięcia rozsądnego kompromisu pomiędzy ograniczonymi funduszami a dużą liczbą ofiar. Utrzymywał, że było to niekwestionowane, że świadczenia niemieckie nie zaspokoilyby roszczeń wynikających z prześladowań nazistowskich.

66. W podsumowaniu Rząd stwierdził, że przedmiotem sporu w niniejszej sprawie nie było prawo skarżącego do otrzymania świadczenia od Fundacji, ale raczej kryteria przyjęte w uchwale nr 29/99. W związku z tym w świetle polskiego prawa nie było sporu dotyczącego stosunku prawnego pomiędzy skarżącym a Fundacją. Rząd utrzymywał, że kryterium deportacji nigdy nie było ani dyskryminujące, ani arbitralne i stosowane było do wszystkich skarżących.

67. Skarżący nie zgodził się z argumentami Rządu. W odniesieniu do uchwały nr 29/99 podnosił on, że poprzedzając wydanie niemieckiej ustawy powołującej niemiecką fundację, polska Fundacja uznawała, że kryterium deportacji określone w tej ostatnio wspomnianej ustawie było spełnione przez osoby, które były przeniesione poza granice ich miejsca zamieszkania na obszary o innym statusie administracyjnym.

3. Ocena Trybunału

68. Trybunał musi zbadać zarzut Rządu, że spór o prawa cywilne skarżącego nigdy nie powstał. Trybunał traktuje ten zarzut jako prośbę o rozważenie jego ustaleń co do zastosowania art. 6 § 1 Konwencji do postępowania odnoszącego się do pierwszego trybu kompensacyjnego i zastosowania ostatniego zdania art. 35 § 4 Konwencji, na mocy którego Trybunał może odrzucić skargę, którą uważa za niedopuszczalną „na każdym stadium postępowania”.

69. Art. 35 § 4 Konwencji pozwala Trybunałowi, nawet na etapie meritum i stosownie do art. 55 Regulaminu Trybunału, rozważyć decyzję ogłaszającą skargę jako zasadną w przypadku, gdy uznaje on, że powinna być ona uznana za niedopuszczalną z jednego z powodów wymienionych w pierwszych trzech paragrafach Artykułu 35, włączając w to niezgodność z przepisami Konwencji (zob. *Pisano p. Włochom* [GC] (skreślona), nr 36732/97, § 34, 24 października 2002; *Guerrera i Fusco p. Włochom*, nr 40601/98, § 52, 3 kwietnia 2003; i *Azinas p. Cypru* [GC], nr 56679/00, § 32, ETPCz 2004-III).

70. Trybunał zauważył, że w swej decyzji o dopuszczalności niniejszej skargi, odrzucił on argumenty Rządu odnośnie niewłaściwości art. 6 § 1 do postępowania przed organami Fundacji w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego. W swych obserwacjach Rząd jednak przedstawił dodatkowe argumenty w kwestii niewłaściwości art. 6 § 1 oparte na nowych, wykrytych faktach, w tym w szczególności na uchwale Fundacji nr 27/92 (zobacz par. 59-61 powyżej). Trybunał jest zadowolony z nowych informacji przedstawionych przez Rząd i uważa, że waga niniejszej sprawy uzasadnia specjalne podejście i przeanalizowanie ich na etapie rozpatrywania meritum.

71. 1 marca 2005 r. Trybunał uznał niniejszą aplikację za częściowo dopuszczalną. Uznał on także, że postępowanie przed Fundacją dotyczyło dwóch różnych trybów kompensacyjnych i z tego względu kwestia zastosowania art. 6 § 1 powinna być rozważana oddzielnie dla każdego z trybów. Trybunał uznał, że art. 6 § 1 Konwencji miał zastosowanie do postępowania przed Fundacją w przypadku pierwszego trybu kompensacyjnego, podczas gdy część skargi dotycząca drugiego trybu kompensacyjnego została uznana za niedopuszczalną z powodu niewyczerpania środków (*Woś p. Polsce* (dec.), nr 22860/02, ETPCz 2005-...).

72. Jeśli chodzi o generalne zasady, Trybunał przypomina, że uznał on już w decyzji o dopuszczalności, iż w świetle Konwencji nie istnieje generalny obowiązek państwa do naprawienia krzywd wyrządzonych w przeszłości pod ogólnym nadzorem władzy państwowej. Jednak, jeśli taki tryb kompensacyjny został ustanowiony, to konkretne regulacje określające kryteria uprawniające do otrzymania świadczenia pozostają w zasadzie poza jurysdykcją Trybunału, pod warunkiem, że stosowne kryteria nie są rażąco arbitralne lub ewidentnie sprzeczne z podstawowymi zasadami Konwencji. Z drugiej strony Trybunał zauważył, że pewne kwestie proceduralne odnoszące się do stosowania kryteriów uprawniających do okoliczności indywidualnych spraw – mogły rodzić wątpliwości (*Woś p. Polsce* (dec.), op. cit., § 80). Innymi słowy, jeśli tryb kompensacyjny został wdrożony przez Rząd i bez względu na charakter odnośnych świadczeń, to mogły powstać kwestie dotyczące zgodności z art. 6 § 1 lub art. 1 Protokołu nr 1. Z drugiej strony musi zostać podkreślone, że, w zasadzie, jakiegokolwiek podważanie kryteriów jako takich nie jest możliwe.

73. Trybunał potwierdza powyższe rozważania. Zauważył on także, że w odniesieniu do pierwszego trybu kompensacyjnego ogólne kryteria uprawniające były pierwotnie określone w porozumieniu z 1991 r. Jednak porozumienie to nadawało Fundacji pewien margines uznania co do określenia bardziej szczegółowych warunków i kryteriów, jakie musiały być spełnione dla przyznania świadczenia odszkodowawczego. Fundacja sprawowała ten sam margines uznania, stosując kryteria uprawniające do okoliczności każdej sprawy. W tym kontekście Trybunał podkreśla, iż w obszarze obejmującym margines uznania Fundacji jej decyzje w indywidualnych sprawach wpływały na prawa skarżących. Co do zasady Trybunał uważa, że w sprawach takich jak

niniejsza, w których powstaje kwestia dotycząca oceny faktów art. 6 § 1 będzie miał zastosowanie do podobnych spraw, w których wydają się istnieć uzasadnione podstawy, by sądzić, że ocena faktów dokonana przez Fundację była wątpliwa i dlatego miała bezpośredni wpływ na uprawnienia skarżącego do otrzymania świadczenia odszkodowawczego.

74. Mając na względzie kwestię istnienia sporu o prawo, Trybunał za-uważył w swej decyzji o dopuszczalności, że oryginalny wniosek skarżącego o świadczenie z 20 października 1993 r. został zrealizowany w postaci decyzji z 2 lutego 1994 r. w odniesieniu do całego okresu pracy przymusowej (luty 1941 r. – styczeń 1945 r.) i bez przykładania uwagi do kryterium deportacji. Trybunał ponadto zauważył, iż w ślad za zmianami kryteriów uprawniających, wprowadzonych uchwałą Fundacji nr 29/99, skarżący otrzymał świadczenie dodatkowe 2 marca 2000 r., ale tylko za okres pracy przymusowej pomiędzy kwietniem 1941 r. a lutym 1944 r. i na podstawie innego kryterium, tj. faktu, iż wykonywał pracę przymusową jako dziecko poniżej 16 roku życia. Zważywszy na niniejsze okoliczności Trybunał uważa, że spór co do uprawnienia skarżącego do otrzymania odszkodowania powstał w odniesieniu do prawa do otrzymania odszkodowania za cały okres pracy przymusowej, biorąc pod uwagę, że skarżący uważał, iż kryterium deportacji nie było istotnym czynnikiem dla oceny jego roszczenia odszkodowawczego. W ocenie Trybunału spór miał charakter prawdziwy i poważny. Rezultat odnośnego postępowania przed Fundacją był kluczowy, ponieważ dotyczył zakresu prawa skarżącego do otrzymania świadczenia za cały okres jego pracy przymusowej (*Wośp. Polsce* (dec.), op. ct., §§ 81-82).

75. W odniesieniu do kwestii, czy prawo do świadczenia od Fundacji za prześladowania nazistowskie było uznane przez prawo krajowe przynajmniej na dyskusyjnych podstawach, Trybunał uznał w decyzji o dopuszczalności, że odpowiednie przepisy Fundacji określały warunki i procedury, które ubiegający się o świadczenie musiał spełnić, by świadczenie zostało przyznane przez Fundację. Trybunał uznał, że te przepisy, bez względu na ich charakterystykę w prawie krajowym mogły być uważane za tworzące prawo dla ofiary prześladowań nazistowskich do domagania się świadczenia od Fundacji. Odpowiednio Trybunał uznał, iż jeśli skarżący spełnił kryteria uprawniające wyrażone w tych przepisach, to miał on prawo do otrzymania świadczenia odszkodowawczego od Fundacji (zob. *mutatis mutandis*, *Rolf Gustafson p. Szwecji*, wyrok z 1 lipca 1997 r., Zbiór wyroków i decyzji 1997-IV, s. 1160-1161, § 40). Dlatego w opinii Trybunału nie może być mowy, by przepisy Fundacji dawały podstawę do roszczenia *ex gratia*. W końcu Trybunał uznał, że skarżący mógł domagać się przynajmniej na spornych podstawach prawa do otrzymania świadczenia odszkodowawczego od Fundacji za okres całej pracy przymusowej. Szczególnie ze względu na to, iż otrzymał on już ratę takiego świadczenia na podstawie decyzji z 2 lutego 1994 r. i mógł dojść

do przekonania, że w istocie miał on prawo do takiego świadczenia (*Woś p. Polsce* (dec.), op. cit., §§ 83-84).

76. W odniesieniu do cywilnego charakteru spornego prawa Trybunał zauważył w swej decyzji o dopuszczalności, iż nie został przekonany argumentami Rządu, że niniejsze roszczenia odszkodowawcze nie były oparte na klasycznej koncepcji odpowiedzialności cywilnej, lecz miały humanitarny charakter. Mając na względzie autonomiczną naturę koncepcji „cywilnych praw i obowiązków”, Trybunał nie uznał za rozstrzygające ustaleń sądów krajowych, zgodnie z którymi świadczenia odszkodowawcze przyznawane przez Fundację nie mieściły się w zakresie praw cywilnych. Ponadto Trybunał uznał, że istniały podobieństwa pomiędzy uprawnieniem do zasiłku, który mieści się w zakresie „cywilnych praw i obowiązków” (zob. *Salesi p. Włochom*, wyrok z 26 lutego 1993, Seria A 257-E, § 19) i uprawnieniem do otrzymania świadczenia odszkodowawczego od Fundacji, szczególnie wzgląd uczyniony był na kryteria uprawniające, tj. trudna finansowa sytuacja skarżących i poważny uszczerbek w jego/jej zdrowiu w wyniku prześladowań nazistowskich. W końcu Trybunał zauważył, że w niniejszej sprawie skarżący nie był dotknięty w jego relacjach z Fundacją sprawującą swą dyskrecyjną władzę. Skarżący doświadczył raczej ingerencji w jego środki utrzymania i dochodził indywidualnego, ekonomicznego prawa mającego podstawę w szczegółowych uregulowaniach zawartych w statucie Fundacji i jej uchwałach (zob. *mutatis mutandis*, *Salesi p. Włochom*, op. Cit., § 19; oraz *Mennitto p. Włochom*, [GC], nr 33804/96, § 28, ETPCz 2000-X). Dlatego Trybunał był zdania, że prawo do dochodzenia roszczenia z tytułu prześladowań nazistowskich od Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie może być uważana za „cywilne” w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji. W konkluzji Trybunał uznał, iż prawo do świadczenia odszkodowawczego przyznane skarżącemu w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego było „prawem cywilnym” w rozumieniu art. 6 § 1, który tym samym miał zastosowanie w sprawie (*Woś p. Polsce* (dec.), op. cit., §§ 89-93).

77. Rozpatrując postulaty Rządu przedstawione po decyzji o dopuszczalności, Trybunał nie znajduje w nich niczego, co pozwalałoby zmienić konkluzję, że art. 6 § 1 Konwencji ma zastosowanie do postępowania dotyczącego pierwszego trybu kompensacyjnego. W szczególności Trybunał jest przekonany, że jego ustalenia co do stosowalności art. 6 § 1 nie mogą być odrzucone przez wsteczne przyznanie, pierwszy raz uczynione w czerwcu 2005 r., ujawniające, iż Fundacja uczyniła pomyłkę, kiedy przyznawała skarżącemu wypłatę podstawową za cały okres jego pracy przymusowej. Warto zauważyć w tym względzie, iż w odpowiedziach na różne zapytania skarżącego w przedmiotowym czasie Fundacja nigdy nie podniosła, iż jej decyzja z 2 lutego 1994 r. dotycząca wypłaty podstawowej była opatrzona błędem. Ponadto w swych odpowiedziach Fundacja i minister nadzorujący Fundację stale odnosili się

do uchwały nr 29/99 jako podstawy prawnej decyzji Fundacji w sprawie wypłaty dodatkowej (zob. par. 20 i 23 powyżej).

78. Co się dotyczy twierdzenia Rządu, iż Fundacja stale stosowała ten sam wymóg deportacji przez cały okres swej działalności, Trybunał zauważa, że nie stanowi to kwestii w odniesieniu do roszczeń skarżącego. Ponadto Trybunał zauważa, że w swych początkowych obserwacjach co do dopuszczalności i meritum sprawy, Rząd przyznał, iż wypłata dodatkowa przyznana była decyzją z 2 marca 2000 r. mającą podstawy w zmienionych odpowiednich przepisach Fundacji.

79. Trybunał zauważa argumenty Rządu, że prawo do żądania świadczenia od Fundacji nie było uznane ani przez prawo niemieckie, ani polskie lub porozumienie z 1991 r. Jednak Trybunał przyjmuje inne stanowisko w tej kwestii i uważa, że porozumienie z 1991 r. i przepisy wewnętrzne Fundacji dotyczące przyznawania takich świadczeń, przyjęte w ramach realizacji rzeczzonego porozumienia, mogły być uznawane za źródło takich roszczeń (zob. par. 75 powyżej).

80. Dodatkowo Trybunał uważa, że kwestia zastosowania kryterium deportacji do niniejszej sprawy może być traktowana jako równoległa do prawdziwego sporu w odniesieniu do faktycznych okoliczności, które uzasadniały roszczenie skarżącego o świadczenie odszkodowawcze. W niniejszej sprawie sytuacja była utrudniona przez fakt, że roszczenie skarżącego oparte było na jego statusie jako robotnika przymusowego, który zazębiał się z roszczeniem opartym na statusie prześladowanego dziecka w wieku poniżej 16 lat.

81. Mając na względzie powyższe rozważania, Trybunał odrzuca zarzut Rządu o niezgodności *ratione materiae* i uznaje, jak to już było ustalone w decyzji o dopuszczalności, że art. 6 § 1 ma zastosowanie do postępowania przed Fundacją w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego.

B. Zastosowanie art. 6 § 1

1. Stanowiska stron

82. Rząd twierdził, że prawo dostępu do sądu nie jest absolutne i odniósł się do zasad ustalonych w orzecznictwie Trybunału. Podkreślał on, że świadczenia przyznawane przez Fundację nie mogły być porównane z odszkodowaniem za szkodę i twierdził, że wypłaty te były dobrowolne i stanowiły formę pomocy humanitarnej dla jednostek dotkniętych prześladowaniami nazistowskimi. Biorąc pod uwagę charakter świadczeń, Rząd utrzymywał, że możliwość zapewnienia sądowej kontroli tych działań musiała być wyłączona. Niemniej jednak utrzymywał on, że charakter świadczeń nie uszczuplał prawa skarżących do sprawiedliwego rozpatrzenia ich spraw przez Fundację. Rząd dalej wskazał, że Komisja Weryfikacyjna i Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna były całkowicie niezależne od organów zarządzających Fundacji.

83. Rząd także wyjaśnił, że „decyzje” Fundacji dotyczące pomocy finansowej miały formę listu informującego o przyznaniu ubiegającym się świadczenia i zawierały dokument podobny do czeku. Przedstawiał on również, że termin „decyzja”, używany w pierwotnych jego obserwacjach, mógł być w pewnym stopniu mylący i sugerować, że działania fundacji były regulowane przez prawo administracyjne. Jednak wybór tego terminu wynikał z braku innego odpowiedniego słowa w języku angielskim, które mogłoby odpowiadać działaniu Fundacji, to jest tak zwanym *rozstrzygnięciem Fundacji o pomocy finansowej z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich*.

84. Mając na uwadze powyższe, Rząd utrzymywał, że nie istniały podstawy, które pozwalałyby stwierdzić, iż Fundacja działała w sferze prawa administracyjnego. Dalej uznał on, iż zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego porozumienie z 1991 r. i późniejsze porozumienia nie mogły stanowić podstawy dla stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy Fundacją a osobą ubiegającą się o pomoc finansową. W podsumowaniu Rząd stwierdził, że istniały istotne podstawy dla wyłączenia jurysdykcji sądów administracyjnych w odniesieniu do badania indywidualnych decyzji wydawanych przez organy Fundacji w sprawie przyznania świadczenia.

85. Rząd utrzymywał, że w przypadku indywidualnych szkód poniesionych przez obce państwo (tj. wynikających z wojny), co miało miejsce w niniejszej sprawie, praktyka międzynarodowa wskazywała, iż powództwa były zakazane, a pozwy były automatycznie odrzucane do czasu, aż uzgodnione odszkodowanie było wypłacone poprzez specjalną i zamkniętą procedurę. Rząd odniósł się także do orzecznictwa Trybunału dotyczącego immunitetu państwa (*Al-Adsani p. Wielkiej Brytanii* [GC], op. cit.), stwierdzając, że środki prawne w odniesieniu do pewnych szkód, włączając w to te związane z drugą wojną światową, były uznawane za nieskuteczne (*Kalogeropoulou i inni p. Grecji i Niemcom* (dec.), nr 59021/00, ETPCz 2002-X). Dalej utrzymywał on też, że droga sądowa dochodzenia roszczeń obywateli jednego państwa przeciwko innemu państwu była czasami zamknięta przez ustanowienie specjalnego i wyłącznego forum.

86. W odniesieniu do prześladowań nazistowskich Rząd przedstawił, iż środki prawne do dochodzenia w Niemczech takich skarg były niedostępne. Wcześniejsze pozwy wniesione do sądów niemieckich przez obcokrajowców, którzy byli ofiarami prześladowań nazistowskich, zostały odrzucone z powodu braku pokojowego porozumienia z Niemcami, braku podstaw prawnych czy też upływu terminu na wniesienie takich powództw. Ponadto w następstwie wydania w 2000 r. ustawy powołującej niemiecką Fundację jakiegokolwiek roszczenie mogło być dochodzone jedynie do maksymalnej wysokości określonej w tej ustawie.

87. Rząd ponadto utrzymywał, że jeśli pewne świadczenia (także *ex gratia*) oraz procedura ich wypłaty była w nim ustalona oraz były one uznane przez inne państwo, to tam powstawała kwestia dopuszczalności środków są-

dowych do wzruszania indywidualnych decyzji oraz kryteriów ich wypłaty. Jednak decyzje Fundacji nie mogły być zaskarżone do sądu, a polskie sądy uznawały taką sytuacją za zgodną z prawem. Rząd podkreślał, że w sprawach odnoszących się do prześladowań nazistowskich, sytuacja ta była dodatkowo usprawiedliwiona przez praktykę międzynarodową, która wskazywała, że dostęp do sądu w takich sprawach był zazwyczaj wyłączony, pozwalając na istnienie wewnętrznej procedury odwoławczej. Rząd utrzymywał, iż była to także praktyka niektórych stron Konwencji³.

88. Ponadto Rząd sprzeciwił się zapewnieniu sądowej kontroli w okolicznościach niniejszej sprawy, kwestionując jej praktyczną użyteczność. Rząd podniósł, że sądowa kontrola dokonywana przez zwykłe sądy w sprawach dotyczących przyznania lub odmowy przyznania świadczenia oraz uchwał Fundacji pociągałaby za sobą w rzeczywistości interpretację kryteriów uprawniających i weryfikację dowodów. Rząd także podkreślił, iż kwestia poprawnego stosowania kryteriów uprawniających nie powinna rodzić kwestii w świetle podstawowych postanowień Konwencji. Ponadto procedura odwołań wewnątrz Fundacji była uzasadniona ważnymi względami praktycznymi, a mianowicie jednorazowym charakterem świadczeń, które miały być wypłacone jak najszybciej osobom starszym, z których wiele umierało każdego roku.

89. Rząd podkreślił, że z istoty humanitarnego charakteru pomocy finansowej przyznawanej przez polską Fundację z funduszy niemieckiego rządu, jurysdykcja sądów cywilnych powinna być wyłączona w odniesieniu do badania zasad przyznawania tych świadczeń i kryteriów wypłaty. Z drugiej strony, Rząd utrzymywał, że bez względu na charakter świadczenia w pewnych wypadkach, takich jak np. błąd w obliczeniu kwoty do wypłaty przez pracownika Fundacji lub wypłaty mniejszej kwoty niż ta, która była przyznana, skarżący mógł wnieść powództwo cywilne przeciwko Fundacji. Rząd opierał się na uchwale Sądu Najwyższego nr III ZP 44/97 (zob. par. 41-42 powyżej).

90. W podsumowaniu Rząd stwierdził, że skarga na podstawie art. 6 § 1 Konwencji powinna być uznana za niedopuszczalną z powodu rażąco bezpodstawnego charakteru i/lub niewyczerpania krajowych środków odwoławczych. Ewentualnie Rząd podniósł, iż nie doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji.

³ W tym kontekście Rząd odwołał się, *inter alia*, do porozumienia z 1992 r. pomiędzy Federalną Republiką Niemiec i Konferencją Żydowskich Roszczeń Majątkowych przeciwko Niemcom w sprawie wypłaty odszkodowań Żydom z Europy Wschodniej zamieszkujących po drugiej wojnie światowej w Europie Zachodniej, porozumienia z 19 września 1995 r. pomiędzy Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Rządem Republiki Federalnej Niemiec dotyczące pomocy finansowej dla pewnej grupy obywateli Stanów Zjednoczonych Ameryki, którzy byli ofiarami prześladowań nazistowskich, porozumienia z 18 stycznia 2001 r. pomiędzy Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki i Rządem Republiki Francuskiej w sprawie wypłat za pewne straty odniesione podczas drugiej wojny światowej oraz tryb dla robotników przymusowych i pewne materialne odszkodowania w ramach niemieckiej ustawy powołującej Fundację oraz podobną ustawę austriacką z 2001 r., które zostały przyjęte w wyniku negocjacji międzynarodowych.

91. Skarżący, który nie był reprezentowany przez prawnika, nie ustosunkował się do tych kwestii.

2. Ocena Trybunału

92. Art. 6 § 1 wymaga, by dla określenia cywilnych praw i obowiązków decyzje podejmowane przez władze administracyjne lub inne władze, które same w sobie nie spełniają wymogów tego art., były następnie przedmiotem kontroli organów sądowych, które mają pełną jurysdykcję (zob. *Le Compte, Van Leuven i De Meyere p. Belgii*, wyrok z 23 czerwca 1981, Seria A no. 43, s. ..., § 51).

93. Trybunał musi zatem w pierwszej kolejności ocenić, czy organy orzekające Fundacji – Komisja Weryfikacyjna i Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna – mogły być uważane za trybunały w rozumieniu wymogu art. 6 § 1.

94. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, „trybunał” w rozumieniu tego przepisu musi spełniać szereg wymogów – niezależność, w szczególności od władzy wykonawczej, bezstronność, kadencyjność sprawowanego urzędu oraz gwarancje zapewnione przez procedurę – z których niektóre widnieją w tekście art. 6 § 1 (zob. *Belilos p. Szwajcarii*, wyrok z 29 kwietnia 1988, Seria A nr 132, s. 29, § 64; *Demicoli p. Malcie*, wyrok z 27 sierpnia 1991, seria A nr 210, s. 18, § 39; i *Cypr p. Turcji* [GC], nr 25781/94, § 233, ETPCz 2001-IV). Trybunał zauważa, że w niniejszej sprawie, jeśli chodzi o kwestie strukturalne, to członkowie Komisji Weryfikacyjnej i Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej byli powoływani odpowiednio przez Zarząd i Radę Nadzorczą Fundacji. Statut Fundacji stwierdzał także, iż zasady, na jakich działały jej organy orzekające, powinny być uregulowane w uchwałach podejmowanych przez Radę Nadzorczą. Natomiast organy zarządzające Fundacji były powoływane i odwoływane przez odpowiedniego ministra zgodnie z jego uprawnieniami dyskrecyjnymi (zob. par. 32 powyżej). Ponadto odpowiedni minister w pewnym stopniu kontrolował i nadzorował Fundację. Wygląda poza tym na to, iż członkowie Komisji Weryfikacyjnej i Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej nie sprawowali swych funkcji kadencyjnie. W związku z tym Trybunał uważa niezależność organów orzekających Fundacji za wątpliwą, wbrew argumentom Rządu. Jeśli chodzi o gwarancje proceduralne, to wydaje się, iż komisje orzekające nie miały jasnych i publicznie dostępnych regulaminów (zob. *H p. Belgii*, wyrok z 30 listopada 1987, Seria A nr 127-B, s. 35, § 53) oraz nie prowadziły publicznych rozpraw. Z tego względu organy te nie mogą być uważane za trybunały w rozumieniu art. 6 § 1.

95. Dlatego też, w celu zapewnienia postępowania w zgodzie z art. 6 § 1, decyzje organów orzekających Fundacji powinny być poddane kontroli organu sądowego mającego pełną jurysdykcję. Trybunał jednak zauważa, że Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił wyraźnie skargę skarżącego na decyzję Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej z dnia 24 kwietnia 2001 r. opierając się na uchwale nr OPS 3/01 przyjętej przez skład siedmiu sędziów tegoż sądu

w dniu 3 grudnia 2001 r. która wykluczała sądową kontrolę takich decyzji przez sądy administracyjne (zob. paragrafy 38, 43 i 45 powyżej). Podobnie Trybunał zauważa, iż orzecznictwo Sądu Najwyższego jasno wskazywało, iż cywilna droga sądowa dla oceny decyzji Fundacji w indywidualnych sprawach była wyłączona (zob. par. 39, 41, 42 i 44 powyżej). Trybunał zauważa, że w tej kwestii Rząd nie przedstawił nawet jednego przykładu wyroku sądu cywilnego, który potwierdziłby, iż takie sprawy mogły być rozpatrywane przez te sądy.

96. Niemniej jednak Rząd utrzymywał, że ograniczenia nałożone na skarżącego w przedmiocie dostępu do sądu nie stanowiły naruszenia art. 6 § 1. Równocześnie wygląda na to, iż Rząd akceptuje, że kwestia zapewnienia sądowej kontroli, tak jak w tej sprawie może powstać (zob. par. 87 powyżej).

97. Trybunał przypomina, iż w sprawie *Golder p. Wielkiej Brytanii* (wyrok z 21 lutego 1975, Seria A nr 18, s. 13-18, §§ 28-36) uznał on, iż gwarancje proceduralne przyjęte w art. 6, a odnoszące się do sprawiedliwości, publiczności oraz szybkości postępowania, nie będą miały znaczenia w przypadku braku jakiegokolwiek ochrony prawa do sądu będącego warunkiem przedwstępnym skorzystania z tych gwarancji. Trybunał, odnosząc się do zasady rządów prawa i unikania dyskrecjonalnej władzy, uznał ten warunek za immanentną część gwarancji wyrażonych w art. 6, które leżą u podstaw Konwencji. Dla tego art. 6 § 1 zabezpiecza prawo każdej jednostki do rozpatrzenia przez sąd jej skargi odnoszącej się do jej cywilnych praw i obowiązków.

98. Prawo dostępu do sądu nie ma jednak charakteru absolutnego i może stanowić przedmiot pewnych ograniczeń, które są dozwolone poprzez ich uregulowanie, jako że prawo dostępu do sądu ze swej natury wymaga uregulowania przez państwo. Z tego względu państwa-strony mają pewien margines uznania, chociaż ostateczna ocena co do przestrzegania wymogów Konwencji pozostaje w gestii Trybunału. Trybunał musi być przekonany, iż zastosowane ograniczenia nie ograniczają lub nie umniejszają dostępu do sądu przysługującego jednostkom, w taki sposób lub w takim stopniu, że istota tego prawa nie jest naruszona. Ponadto ograniczenie nie będzie zgodne art. 6 § 1, jeśli nie będzie miało na celu osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu oraz jeśli nie istnieje uzasadniony związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a zamierzonym do osiągnięcia prawnie uzasadnionym celem (zob. *Waite i Kennedy p. Niemcom* [GC], nr 26083/94, § 59, ETPCz 1999-I).

99. W tym kontekście Trybunał przypomina także, że jego kontrola opiera się na zasadzie, że celem Konwencji jest gwarantowanie praw, które nie są teoretyczne lub iluzoryczne, ale są praktyczne i efektywne. Jest to szczególnie istotne w przypadku prawa dostępu do sądu w świetle jego doniosłego znaczenia, jakie prawo do rzetelnego procesu zajmuje w demokratycznym społeczeństwie (zob. m.in. *Prince Hans-Adam II z Liechtenstein p. Niemcom* [GC], nr 42527/98, § 45, ETPCz 2001-VIII).

100. Trybunał musi najpierw określić, czy ograniczenie prawa dostępu do skarżącego do sądu realizowało uzasadniony cel. Zauważa on, że Rząd w swych obserwacjach nie wskazał jasno słusznego celu, który był realizowany poprzez kwestionowane ograniczenie prawa skarżącego do dostępu do sądu. Wygląda na to, że twierdził on, iż wyłączenie sądowej kontroli wprowadzone było ze względów praktycznych, takich jak potrzeba szybkiej wypłaty świadczeń potencjalnym beneficjentom, którzy szybko odchodzili z tego świata. Ponadto przedstawił on, że kontrola musiałaby pociągać za sobą interpretację kryteriów uprawniających oraz ocenę faktów poszczególnych spraw. Rząd także twierdził, że przedmiotowe ograniczenie było uzasadnione szczególnym charakterem świadczeń przyznawanych przez Fundację. Trybunał przeanalizuje te argumenty przy założeniu, iż te ograniczenia realizują uzasadniony cel gwarantujący elastyczność i efektywność w przyznawaniu świadczeń odszkodowawczych przez Fundację.

101. Główną kwestią w tej sprawie pozostaje proporcjonalność kwestionowanego ograniczenia do prawa skarżącego dostępu do sądu, którą to Trybunał oceni w świetle szczególnych okoliczności niniejszej sprawy.

102. Trybunał zauważa, że Rząd sprzeciwiał się możliwości sądowej kontroli w niniejszej sprawie, opierając się o międzynarodową praktykę, jak to było rzekomo ustalone w wielu porozumieniach (zob. par. 87 powyżej), dotyczących indywidualnych roszczeń odnoszących się do podobnych form prześladowań nazistowskich. Jednak Trybunał nie uznaje tych argumentów za przekonujące. Trybunał zauważa, że porozumienia, do których odniósł się Rząd, zawarte były pomiędzy Niemcami a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Francją a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Niemcami i Konferencją Roszczeń Żydowskich przeciwko Niemcom oraz pomiędzy stronami, które uczestniczyły w negocjacjach prowadzących do utworzenia drugiego trybu kompensacyjnego (zob. par. 87 powyżej). Trybunał zauważa, że niektóre państwa-sygnatariusze były stronami tych porozumień. Jednak Trybunał nie uznaje, że na podstawie powyższych porozumień zostało ustanowione, że istnieje ogólnie uznana praktyka międzynarodowa pośród układających się stron, która wykluczałaby sądową kontrolę w sprawach dotyczących indywidualnych roszczeń wynikających z wojennych prześladowań.

103. Ponadto istotne jest, by zauważyć, że bieżąca sprawa, przeciwnie do tego co sugerował Rząd, nie dotyczy kwestii immunitetu państwa (zob. *Al-Adsani p. Wielkiej Brytanii* [GC], op. cit.; *Fogarty p. Wielkiej Brytanii* [GC], nr 37112/97, ETPCz 2001-XI (wyciągi); i *Kalogeropoulou i inni p. Grecji i Niemcom* (dec.), cyt. pow.) lub jakiegokolwiek innej formy immunitetu uznanego przez prawo międzynarodowe lub ogólnie akceptowanego przez państwa sygnatariuszy, który mógłby być uznany za proporcjonalne ograniczenie dostępu do sądu (zob. *Waite i Kennedy p. Niemcom* [GC], nr 26083/94, ETPCz 1999-I, dotyczący immunitetu organizacji międzynarodowych; i *A. p. Wielkiej Brytanii*, nr 35373/97, ETPCz 2002-X, dotyczący doktryny immunitetu parla-

mentarnego), ale trybu kompensacyjnego, który wywodzi się z porozumienia międzynarodowego. Trybunał zauważa ponadto, że skarga skarżącego przed Fundacją została uznana na podstawie specjalnych kryteriów uprawniających ustanowionych w jej przepisach wewnętrznych i miała jedynie nikły związek, jeśli jakkolwiek z Niemcami, które pierwotnie spowodowali szkody u skarżącego.

104. Trybunał ponadto zauważa, że sądy krajowe interpretując porozumienie z 1991 r. i różne wewnętrzne przepisy (zob. par. 38-45 powyżej), wykluczyły sądową kontrolę indywidualnych decyzji wydanych przez Fundację. Ustalenia krajowych władz sądowych stanowią istotne rozważania dla Trybunału, ale nie są decydujące. Trybunał przypomina, że nie jest jego zadaniem zastępować krajową judykaturę. Rozwiązywanie problemów interpretacji przepisów wewnętrznych pozostaje przede wszystkim kompetencją władz krajowych, a zwłaszcza sądów. Ma to także zastosowanie, gdy prawo wewnętrzne odnosi się do postanowień międzynarodowych porozumień. Rola Trybunału ogranicza się do stwierdzania, czy efekty takiej interpretacji są zgodne z Konwencją (zob. *Waite i Kennedy p. Niemcom* [GC], op. cit., § 54).

105. Trybunał zauważa, że w swym orzecznictwie dotyczącym pierwszego trybu kompensacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy uzasadniały swą odmowę kontroli decyzji Fundacji w indywidualnych sprawach, odwołując się do zakresu swojej jurysdykcji (zob. par. 38-45 powyżej). W odniesieniu do jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego sądy krajowe stwierdziły, iż Fundacja nie była organem publicznym i żadne władztwo administracyjne nie zostało na nią delegowane statutem oraz że decyzje Fundacji nie były decyzjami administracyjnymi. Z tego względu jurysdykcja Naczelnego Sądu Administracyjnego była wyłączona. Podobnie w odniesieniu do sądów cywilnych Sąd Najwyższy uznał, iż jego jurysdykcja była wyłączona na tej podstawie, że uprawnienie do otrzymania świadczenia od Fundacji nie mieściło się w zakresie prawa cywilnego.

106. Zadaniem Trybunału nie jest ocena, czy powyższe ustalenia odzwierciedlały poprawną interpretację prawa krajowego. Jednak Trybunał nie może nie zauważyć, że w rezultacie takiej interpretacji skarżący został pozostawiony w stanie luki prawnej, w której sądy powszechne i administracyjne ustaliły, iż nie mają jurysdykcji do rozpoznania jego roszczeń. Konsekwentnie skarżący nie miał możliwości do zbadania decyzji Fundacji przez „trybunał” w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że byłoby to sprzeczne z zasadami rządów prawa w demokratycznym społeczeństwie lub z głównymi zasadami leżącymi u podstaw art. 6 § 1 – a mianowicie, iż powództwo cywilne musi być poddane ocenie sędziego – jeśli państwo mogłoby, bez ograniczeń i kontroli przez organy wykonawcze Konwencji, usuwać spod jurysdykcji sądów całe grupy spraw cywilnych lub nadawać zwolnienia od odpowiedzialności cywilnej wielu grupom lub kategoriom podmiotów (zob. *Fayed p. Wielkiej Brytanii*, wyrok z 21 września 1994 r. 21, Seria

A nr 294-B, s. 49-50, § 65; i *Al-Adsani p. Wielkiej Brytanii* [GC], nr 35763/97, § 47, ETPCz 2001-XI). Trybunał zauważa ponadto, że interpretacja sądów krajowych zdaje się nie nadawać prawu do rzetelnego procesu wystarczającej mocy, tak jak to wyrażono w art. 45 Konstytucji.

107. Trybunał dalej zauważa, że podana przez Rząd możliwość wniesienia powództwa cywilnego do sądu w pewnych wyjątkowych sytuacjach, np. kiedy Fundacja nie wypłaciła świadczenia zgodnie z decyzją na korzyść beneficjenta, nie ma podstaw w ustalonej praktyce sądów krajowych, które wykluczały sądową kontrolę w procesie cywilnym decyzji Fundacji w indywidualnych sprawach dotyczących świadczeń odszkodowawczych (zob. w szczególności uchwałę Sądu Najwyższego z 31 marca 1998 r. nr III ZP 44/97, par. 41-42 powyżej).

108. W odniesieniu do proporcjonalności kwestionowanego ograniczenia prawa dostępu do sądu skarżącego, Trybunał przywiązuje wagę do faktu, że skarżący nie miał do dyspozycji żadnych innych alternatywnych sposobów zaspokojenia (zob., *mutatis mutandis*, *Waite i Kennedy*, op. cit., § 68; i *Cordova p. Włochom* (nr 1), nr 40877/98, § 65, ETPCz 2003-I).

109. Co się tyczy argumentu Rządu, że możliwość sądowej kontroli pociągałaby za sobą interpretację kryteriów uprawniających i ocenę faktów, Trybunał przywołuje swoje ustalenia na temat zastosowalności art. 6 § 1 do postępowania przed Fundacją w stopniu takim, w jakim stwierdził, że wysiłki skarżących dla wzruszenia kryteriów uprawniających byłyby bezowocne. Jednak Trybunał podkreśla, że sądowa kontrola decyzji Fundacji w indywidualnych sprawach nie może być wykluczona tam, gdzie można by wykazać, że stosowne decyzje zostały wydane w wyniku niepoprawnej oceny faktów leżących u podstaw skargi skarżącego (zob. par. 72-73 powyżej). Trybunał chciałby także zauważyć, że sądowa kontrola decyzji Fundacji przez sądy krajowe nie musi koniecznie wypierać zasady szybkiego badania poszczególnych roszczeń.

110. W stopniu, w jakim Rząd usiłował uzasadnić ograniczenie prawa skarżącego do sądu poprzez odniesienie do szczególnego charakteru tego świadczenia przyznawanego przez Fundację, Trybunał przypomina, że zajmował się tą kwestią, kiedy badał problem stosowania art. 6 § 1 do niniejszej sprawy w decyzji o dopuszczalności i obecnym wyroku (zob. par. 71-80 powyżej). Mając na uwadze swe ustalenia w tym względzie, Trybunał uważa, że argument odnoszący się do szczególnej natury świadczeń nie może przeważać nad wagą prawa dostępu do sądu z uwagi na szczególne miejsce, jakie w demokratycznym społeczeństwie zajmuje prawo do rzetelnego procesu (zob., *Adt-Mouhoub p. Francji*, wyrok z 28 października 1998 r., RJD 1998-VIII, s. 3227, § 52, odnoszący się do *Airey p. Irlandii*, wyrok z 9 października 1979 r., Seria A nr 32, s. 12-13, § 24; *Waite i Kennedy*, op. cit., § 67).

111. Mając na względzie powyższe rozważania, Trybunał uważa, że absolutne wyłączenie sądowej kontroli w odniesieniu do decyzji wydawanych przez Fundację w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego było dyspro-

porcjonalne do słusznego celu, jaki miało realizować i naruszało istotę prawa skarżącego do „dostępu do sądu” w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji.

112. Z powyższego wynika, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

113. Art. 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba słusznego zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda

114. Skarżący domagał się odszkodowania w nieokreślonej kwocie.

115. Rząd nie ustosunkował się.

116. Trybunał uważa, że skarżący niewątpliwie poniósł szkodę niematerialną, która nie może być zaspokojona przez samo stwierdzenie naruszenia Konwencji. Dokonując oceny na zasadach słuszości, przyznaje skarżącemu z tego tytułu kwotę 5000 EUR.

B. Koszty i wydatki

117. Skarżący domagał się 919,80 PLN za przepisywanie pism, wysyłkę i tłumaczenie.

118. Rząd nie ustosunkował się.

119. Trybunał zauważa, że skarżący nie przedstawił żadnych odpowiednich dokumentów na poparcie swego roszczenia i dlatego uznaje, że nie ma podstaw do przyznania zwrotu kosztów i wydatków.

C. Odsetki za zwłokę

120. Trybunał uważa, że odsetki za zwłokę w wypłacie odszkodowania powinny być ustalone zgodnie z marginalną stopą procentową Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE

1. *Oddala* zarzut przedwstępny Rządu, co do niezgodności *ratione personae* i niewyczerpania środków krajowych;
2. *Łączy* zarzut przedwstępny Rządu co do niezgodności *ratione materiae* i *oddala* go;
3. *Uznaje*, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji;

4. *Uznaje, że:*
- (a) pozwane państwo ma wypłacić skarżącemu, w ciągu trzech miesięcy od dnia, kiedy wyrok stanie się prawomocny, zgodnie z art. 44 § 2 Konwencji, kwotę 5000 EUR (pieć tysięcy euro) z tytułu szkody niemająkowej, która ma być przeliczona na złote polskie według kursu z dnia realizacji wyroku, plus jakikolwiek podatek, jaki może być pobrany od tej kwoty;
 - (b) zwykłe odsetki według marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego plus trzy punkty procentowe będą płatne od tej sumy od wygaśnięcia powyższego trzymiesięcznego terminu do momentu zapłaty;
5. *Oddala pozostałą część roszczenia skarżącego o zadośćuczynienie.*

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie 8 czerwca 2006 r., zgodnie z art. 77 § 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Michael O'BOYLE
Kancierz

Nicolas BRATZA
Przewodniczący