

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA CZWARTA SEKCJA

DECYZJA W SPRAWIE DOPUSZCZALNOŚCI Skargi nr 22860/02

BRONISŁAW WOŚ przeciwko POLSCE

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Czwarta Sekcja), zasiadając 1 marca 2005 r. jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Pan N. BRATZA, *Przewodniczący*,

Pan J. CASADEVALL,

Pan G. BONELLO,

Pan K. TRAJA,

Pan L. GARLICKI,

Pan J. BORREGO,

Pani L. MIJOWIĆ, *sędziowie*,

oraz Pan M O'BOYLE, *Kanclerz Sekcji*,

mając na uwadze powyższą skargę wniesioną w dniu 23 maja 2002 r.,
mając na uwadze stanowiska przedstawione przez Rząd Rzeczypospolitej
Polskiej oraz odpowiedź przedstawioną przez skarżącego,
po obradach decyduje następująco:

FAKTY

1. Skarżący, Bronisław Woś, obywatel polski, urodził się w 1928 r. i zamieszkuje w Cielczy. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej był reprezentowany przez swoich agentów, p. K. Drzewickiego, a następnie p. J. Wołásiewicza z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

A. Tło historyczne

2. Sytuacja międzynarodowa, jaka się wytworzyła po zakończeniu drugiej wojny światowej, nie pozwoliła Rzeczypospolitej Polskiej dochodzić jakichkolwiek roszczeń¹ wynikających z prześladowań jej obywateli, włączając w to robotników przymusowych, przez Niemcy hitlerowskie.

¹ Należy wskazać, iż w niniejszej decyzji Trybunał wielokrotnie posługuje się angielskim słowem „claim“, tak np. tutaj. Specyfika języka polskiego, a zwłaszcza polskiego języka

3. 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, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich.

4. 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.

5. 23 sierpnia 1953 r., dzień po wydaniu podobnego oświadczenia przez Rząd Związku Radzieckiego, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej wyjaśnił, iż rezygnacja złożona w 1953 r. nie obejmowała roszczeń indywidualnych wynikających z aktów bezprawnych.

6. Dopiero po zawarciu Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec w dniu 12 września 1990 (tzw. Porozumienie dwa plus cztery) oraz zawarciu dwóch umów między Republiką Federalną Niemiec oraz Rzeczypospolitą Polską w 1990 r.² oraz w 1991 r.³ podniesiono sprawę osób prześladowanych przez reżim nazistowski w umowie dwustronnej z dnia 16 października 1991 r. (patrz punkt 20 poniżej).

B. Okoliczności sprawy

7. Fakty przedstawione przez strony mogą być zsumowane następująco:

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

prawnego, wymaga jednak tłumaczenia w tekście słowa „claim” zarówno jako „skargi”, „roszczenia” oraz „wniosku”. Dodatkowo zaznaczyć trzeba, iż Trybunał w przypadku postępowania przed organami Fundacji posługuje się słowem „claim”, choć zgodnie ze statutem Fundacji mamy do czynienia z „wnioskiem”, czemu mogłoby odpowiadać angielskie słowo „request”.

² Traktat z 14 listopada 1990 r. potwierdzający istniejące granice między Republiką Federalną Niemiec a Rzeczypospolitą Polską.

³ Traktat z 17 czerwca 1991 r. o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy.

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

8. 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. Wpłata 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.

9. 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 27 poniżej).

10. 2 marca 2000 r. Komisja Weryfikacyjna przyznała skarżącemu, zgodnie z zarządzeniem nr 29/99, dodatkową wypłatę w wysokości 365 zł. Decyzja o dodatkowej wypłacie 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.

11. 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.

12. 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 Pol-

sko-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 działalność 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 46-47 poniżej).

13. 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 przysługuje mu żadne dodatkowe odwołanie od niniejszej decyzji Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej.

14. 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.

15. 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 50 poniżej).

2. Procedura dotycząca drugiego trybu kompensacyjnego

16. 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 (patrz punkty 29-33 oraz 35-36 poniżej). 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.

17. 17 października 2001 r. polska Fundacja przyznała skarżącemu rekompensatę w wysokości 1000 zł w związku z wykonywaniem pracy przymusowej jako dziecko poniżej 16 roku życia. Decyzja ta opierała się o uchwałę

nr 15/2001 Zarządu Fundacji, przyjętą w dniu 16 marca 2001 r. (patrz punkt 42 poniżej).

18. Późniejsze skargi skarżące do Ministra Skarbu Państwa, będącego organem nadzorczym Fundacji, były bezskuteczne.

C. Odpowiednie prawo krajowe i międzynarodowe

1. Przepisy konstytucyjne

19. 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”.

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

20. 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.

21. 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 w imieniu Skarbu Państwa, iż ustanawia Fundację Polsko-Niemieckie 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.

22. 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).

23. 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.

24. 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.

25. 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 odpowie-

działna za rozstrzygnięcie o przyznaniu pomocy finansowej ofiarom. Od rozstrzygnięć Komisji Weryfikacyjnej można było wnieść odwołanie do Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej. Rozstrzygnięcia tej ostatniej były ostateczne.

26. 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 23 maja 2002 r. wypłata wszystkich świadczeń pomocowych została zakończona, zgodnie z uchwałą Zarządu Fundacji nr 29/2002.

27. 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 terytoria 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.

28. W nieokreślonym dniu w 2001 r. lub wcześniej Ministerstwo Skarbu Państwa przejęło funkcję Fundatora oraz władzy nadzorującej Fundacji.

3. Tryb kompensacyjny dla pracowników niewolniczych i przymusowych (drugi tryb kompensacyjny)

29. Od 1998 r. do 2000 r. prowadzono inne negocjacje międzynarodowe w kwestii rekompensaty dla robotników niewolniczych i przymusowych na rzecz Niemiec hitlerowskich. Rząd polski uczestniczył w tych negocjacjach jako jedna ze stron. Negocjacje spowodowane były serią procesów wytoczonych przeciwko niemieckim firmom przed sądami Stanów Zjednoczonych, w których domagano się rekompensaty za pracę przymusową podczas drugiej wojny światowej. Firmy niemieckie, przeciwko którym wniesiono skargi, pragnęły je zakończyć i uzyskać pokój prawny. Negocjacje zakończono w dniu 17 lipca 2000 r. przyjęciem Wspólnego Oświadczenia, które zostało podpisane przez wszystkie strony negocjacji, włączając Rząd Rzeczypospolitej Polskiej⁴.

30. Strony Wspólnego Oświadczenia uznały intencję rządu Niemiec oraz niemieckich firm przyjmujących moralną i historyczną odpowiedzialność wynikającą z wykorzystania robotników niewolniczych i przymusowych

⁴ Pozostałe strony to rządy Republiki Federalnej Niemiec, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Republiki Białorusi, Republiki Czeskiej, Państwa Izrael, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Fundacji Inicjatywa Niemieckich Przedsiębiorstw, Konferencji Żydowskich Roszczeń Materialnych Przeciwko Niemcom oraz liczni przedstawiciele indywidualnych skarżących w sprawach wniesionych przed sądy USA.

oraz z innych niegodziwości, jakich dopuszczono się w okresie narodowego socjalizmu oraz drugiej wojny światowej. Potwierdzili swój konsensus z 17 grudnia 1999 r. w sprawie utworzenia Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”, która miała być środkiem dostarczenia funduszy dla ofiar z Europy Środkowej i Wschodniej, większość których tylko skromnie korzystała z wcześniejszych niemieckich programów kompensacyjnych i restytucyjnych. Strony Wspólnego Oświadczenia zgodziły się opierać swoje decyzje dotyczące dystrybucji funduszy na kryteriach określonych w niemieckim akcie fundacyjnym.

31. Zgodnie ze Wspólnym Oświadczeniem, Rząd Niemiec oraz niemieckie przedsiębiorstwa postanowiły przeznaczyć 5 miliardów marek dla Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. Wspólne Oświadczenie przewidywało, iż negocjujące państwa z Europy Środkowej i Wschodniej, włączając Polskę oraz rząd Izraela, zgodziły się podjąć konieczne działania w ramach swoich krajowych porządków prawnych w celu osiągnięcia uregulowania sprawy.

32. Następnie, w dniu 2 sierpnia 2000 r., niemiecki parlament przyjął ustawę o utworzeniu Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. Weszła ona w życie 12 sierpnia 2000. Jednakże wypłata świadczeń rozpoczęła się dopiero w dniu 30 maja 2001 r., kiedy to zabezpieczono odpowiednie gwarancje dla niemieckich firm dotyczące odrzucenia pozwów wniesionych przeciwko nim przed amerykańskimi sądami.

33. Ustawa o Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” przewiduje odpowiednio:

„Preambuła

Uznając,

że państwo narodowosocjalistyczne deportacjami, więzieniem, wyzyskiem aż do zagłady poprzez pracę i inne liczne pogwałcenia praw człowieka włącznie, uczyniło wielką krzywdę robotnikom niewolniczym i przymusowym,

że mające swój udział w narodowosocjalistycznej krzywdzie firmy niemieckie ponoszą odpowiedzialność historyczną i muszą jej sprostać,

że firmy połączone w inicjatywę fundacyjnej niemieckiej gospodarki uznały tę odpowiedzialność,

że wyrządzona krzywda oraz spowodowane ludzkie cierpienie nie mogą być naprawione świadczeniami finansowymi,

że Ustawa przychodzi za późno dla tych, którzy stracili swoje życie jako ofiary reżimu narodowosocjalistycznego lub już zmarli,

niemiecki Bundestag poczuwa się do odpowiedzialności politycznej i moralnej za ofiary socjalizmu narodowego. Chce on zachować pamięć o wyrządzonej krzywdzie także dla przyszłych pokoleń.

[...]

§ 1 Utworzenie i siedziba

(1) Pod nazwą „Pamięć, odpowiedzialność i przyszłość” utworzona zostaje posiadająca zdolność prawną Fundacja prawa publicznego. [...]

§ 2 Cel Fundacji

(1) Celem Fundacji jest oddanie do dyspozycji za pośrednictwem organizacji partnerskich, środków finansowych na przyznanie świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu. [...]

§10 Rozdział środków przez organizacje partnerskie

(1) Przyznawanie i wypłacanie jednorazowych świadczeń dla osób uprawnionych do uzyskania świadczenia zgodnie z § 11 następuje za pośrednictwem organizacji partnerskich. Fundacja nie jest do tego ani uprawniona ani zobowiązana. Kuratorium może uchwalić inny rodzaj wypłaty. [...]

§ 11 Osoby uprawnione do uzyskania świadczeń

(1) Osobą uprawnioną do uzyskania świadczenia według niniejszej ustawy jest ten, kto:

1. był więziony w obozie koncentracyjnym w sensie § 42 ust. 2 Federalnej Ustawy o Odszkodowaniach lub w innym miejscu więzienia poza obszarem dzisiejszej Republiki Austrii lub w getcie, w porównywalnych warunkach i był zmuszany do pracy;

2. był deportowany ze swojej ojczyzny na teren Rzeszy Niemieckiej w granicach z 1937 roku lub na obszar okupowany przez Rzeszę Niemiecką, tam zmuszany do pracy w przedsiębiorstwie zarobkowym lub w sektorze publicznym i był uwięziony w innych warunkach, niż wymienione w ustępie 1 lub poddany był warunkom podobnym do uwięzienia lub porównywalnie szczególnie ciężkim warunkom życia; [...]

(2) Uprawnienie do otrzymania świadczenia wnioskodawca ma udokumentować dowodami. Organizacja partnerska ma za zadanie pozyskanie stosownych środków dowodowych. Jeżeli właściwe środki dowodowe nie zostaną przedłożone, uprawnienie do otrzymania świadczenia należy uwiarygodnić w inny sposób. [...]

4. Implementacja drugiego trybu kompensacyjnego przez Polskę

34. 10 sierpnia 2000 r. polski Rząd wniósł do parlamentu projekt dotyczący zwolnienia z podatku i opłat świadczeń otrzymanych w związku z prześladowaniami nazistowskimi. W pisemnym uzasadnieniu projektu Rząd stwierdził, że wypłata świadczeń w związku z pracą przymusową na rzecz reżimu nazistowskiego została uzgodniona w trakcie negocjacji obejmujących odpowiednio rządy, niemieckie przedsiębiorstwa i ofiary. Ponadto stwierdził, że w wyniku umowy ze stroną niemiecką, Polska otrzyma ponad 1,8 miliarda marek. W dniu 21 września 2000 r. polski parlament uchwalił ustawę o zwol-

nieniu świadczeń z tytułu prześladowań przez nazistowskie Niemcy z podatków i opłat oraz niezaliczaniu ich do dochodów. Ustawa zwolniła także Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie z podatków od funduszy uzyskanych przez Fundację na wypłatę świadczeń. Ustawa weszła w życie w dniu 17 listopada 2000 r.

35. 16 lutego 2001 r. zawarto umowę między Fundacją „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” a Fundacją Polsko-Niemieckie Pojednanie. Zgodnie z jej ustaleniami, Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie miała działać jako organizacja partnerska fundacji niemieckiej, w celu zapewnienia szybkiej wypłaty świadczeń na rzecz robotników niewolniczych i przymusowych (§ 1). Obie strony zgodziły się na pełną implementację postanowień niemieckiej ustawy o utworzeniu fundacji i zadeklarowały, że ich umowa jest zgodna ze Wspólnym Oświadczeniem z 17 lipca 2000 r.

36. Niniejsza umowa przewidywała dalej, iż polskiej Fundacji, jako organizacji partnerskiej, powierzono ustalenie uprawnienia do uzyskania świadczeń w stosunku do wszystkich wnioskodawców posiadających w dniu 16 lutego 1999 r. miejsce zamieszkania na terytorium Polski. Organizacja partnerska miała sprawdzać i decydować, czy zostały udowodnione lub uwiarygodnione w inny sposób warunki uprawniające do uzyskania świadczeń (§ 5.1). Wnioskodawca mógł złożyć zażalenie w odniesieniu do podstawy decyzji lub wysokości przyznanego świadczenia do niezależnego gremium odwoławczego ustanowionego w ramach organizacji partnerskiej (§ 5.5). Zgodnie z § 6.3 umowy, decyzje gremium rozpatrującego zażalenia były ostateczne i nie były zaskarżalne do sądu (§ 3).

37. Umowie z dnia 16 lutego 2001 r. towarzyszyły trzy aneksy. Aneks nr 3 zawierał deklarację polskiego Rządu w odniesieniu do odpowiedzialności za wypłatę świadczeń. Odpowiednie fragmenty przewidują:

„Rząd Rzeczypospolitej Polskiej od 1998 r. prowadził niezwykle intensywne starania o wypłaty świadczeń za pracę niewolniczą i przymusową na rzecz III Rzeszy. W negocjacjach dotyczących wypłat Rząd odgrywał znaczącą rolę po stronie przedstawicieli ofiar. Wskutek starań Rządu byli pracownicy niewolniczy i przymusowi w Polsce mają otrzymać w sumie 1,812 mld DM, co stanowi bardzo pozytywny wynik negocjacji.

Nadchodzi okres bezpośrednich wypłat. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dołoży starań, aby wypłaty z funduszu niemieckiej Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” oraz austriackiego „Funduszu Pojednania” na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, realizowane przez polską Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie” i przy udziale polskich instytucji finansowych przebiegały w sposób prawidłowy. Władze polskie będą podejmowały działania w ramach kompetencji założycielskich i nadzorczych wobec Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” oraz uprawnień właścicielskich wobec Banku PKO BP”.

38. Statut Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie został zmieniony z inicjatywy jej fundatora, tzn. Ministra Skarbu Państwa, w celu implementacji postanowień niemieckiej ustawy o utworzeniu Fundacji oraz Umowy z 16 lutego 2001 r.; niniejsze zmiany zostały zarejestrowane w Sądzie Rejonowym w Warszawie w dniu 26 czerwca 2001 r.

39. Zmieniony Statut zakładał, iż Fundacja wypłaci świadczenia ofiarom określonym w § 11 niemieckiej ustawy o utworzeniu Fundacji z funduszy przekazanych przez stronę niemiecką na podstawie niemieckiej ustawy o utworzeniu fundacji (§§ 6.2 i 9.2)⁵. Statut przewidywał ponadto, iż decyzje Fundacji w sprawach indywidualnych będą podejmowane na podstawie wewnętrznych aktów prawnych. Od decyzji w sprawach indywidualnych przysługiwało odwołanie; jednakże decyzja przyjęta po rozpatrzeniu odwołania była ostateczna i nie przysługiwało wobec niej żadne odwołanie (§§ 6.4 i 6.5).

40. Zgodnie z § 20 zmienionego statutu, Komisja Weryfikacyjna rozstrzygała indywidualne wnioski o świadczenia złożone przez ofiary prześladowań nazistowskich. Członkowie i przewodniczący Komisji Weryfikacyjnej byli powoływani i odwoływani przez Zarząd Fundacji (§ 21.1). Szczegółowe zasady organizacji Komisji Weryfikacyjnej, a także zasady i kryteria przyznawania pomocy zostały określone w wewnętrznych aktach prawnych opracowanych przez Zarząd i przyjętych przez Radę Nadzorczą (§ 21.2).

41. Od rozstrzygnięć Komisji Weryfikacyjnej można było wnieść odwołanie do Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej. Jej przewodniczący i członkowie byli powoływani i odwoływani przez Zarząd Fundacji po konsultacji z Radą Nadzorczą. Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna działa w oparciu o wewnętrzne akty prawne opracowane przez Zarząd i przyjęte przez Radę Nadzorczą (§ 23.2). Zmieniony Statut zakładał, że decyzje Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej były ostateczne (§ 23.3).

42. 16 marca 2001 r. Zarząd Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie przyjął uchwałę nr 15/2001 w celu zapewnienia świadczeń pewnej grupie wnioskodawców nieuprawnionych na podstawie kryteriów przewidzianych w niemieckiej Ustawie o utworzeniu Fundacji. Zgodnie z niniejszą uchwałą, Fundacja zdecydowała przeznaczyć 40 milionów złotych ze swoich własnych funduszy oraz 10 milionów USD z Londyńskiego Funduszu Złota (London Gold Fund) (Fundusz ofiar prześladowań nazistowskich), otrzymanych przez polski Rząd od rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, dla tych wnioskodawców, którzy wykonywali pracę przymusową jako dzieci poniżej 16 roku życia w miejscach swojego zamieszkania (tzn. bez spełnienia warunku deportacji).

⁵ Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie została także powierzona wypłata świadczeń na podstawie podobnego trybu przyjętego przez parlament austriacki na korzyść tych robotników niewolniczych i przymusowych, którzy wykonywali swoją pracę na terytorium obecnej Austrii.

5. Orzecznictwo polskich sądów

43. 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.

44. 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”.

45. 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 mogły 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.

46. 31 marca 1998 r. Sąd Najwyższy przyjął uchwałę nr III ZP 44/97, uznając, że 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.

47. Sąd Najwyższy uznał, że fakt, iż cele Fundacji były takie same, jak cele władz publicznych, nie mógł uzasadniać wniosku, że 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.

48. 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 przysługują na nie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

49. 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.

50. 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, że:

„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”.

SKARGA

51. Skarżący wnosił, bez powoływania się na jakikolwiek artykuł Konwencji, iż decyzje Fundacji, częściowo odmawiające przyznania mu świadczenia za pracę przymusową, były niesprawiedliwe oraz iż brak było możliwości odwołania się od tych decyzji do innego kompetentnego organu. Skarżący wskazywał w szczególności, iż był pozbawiony prawa dostępu do sądu.

PRAWO

52. Skarżący skarżył się na decyzję Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie częściowo odmawiającą mu świadczenia. Ponadto zarzucał w szczególności, iż nie miał dostępu do sądu w odniesieniu do decyzji Fundacji w jego sprawie. Trybunał uważa, że zarzuty skarżącego wchodzą w zakres rozpatrywania art. 6 § 1 Konwencji.

Art. 6 § 1 Konwencji w omawianym zakresie brzmi:

„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. Odpowiedzialność państwa polskiego

53. Trybunał musi określić wstępnie, czy zachodzi tutaj odpowiedzialność Polski w rozumieniu Konwencji za działania Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie.

1. Stanowiska stron

54. Rząd twierdził, że Fundacja nie była instytucją rządową. Stanowiła całkowicie niezależną jednostkę działającą w oparciu o przepisy prawa prywatnego i Rząd nie mógł ponosić odpowiedzialności za jej działalność lub

decyzje dotyczące indywidualnych wniosków o świadczenia finansowe. Rząd twierdził, że funkcje nadzorcze wykonywane przez organy publiczne były ograniczone do kontroli, czy działalność Fundacji była zgodna z jej celami, statutem oraz odpowiednimi normami prawnymi. Zgodnie ze stanowiskiem Rządu, nie można nie zauważyć, że kontrola państwowa Fundacji ograniczona była jedynie do kontroli jej organów, przy czym kontroli przez organy państwowe nie podlegał ani fundator, ani też świadczeniobiorcy.

55. Rząd wskazał ponadto, iż należy wyróżnić dwa oddzielne okresy w działalności Fundacji. Okres pierwszy rozpoczął się w 1991 r. wraz z powstaniem Fundacji, a zakończył się w 2000 r., kiedy zawarto porozumienie międzynarodowe ws. świadczeń dla robotników niewolniczych i przymusowych.

56. W odniesieniu do porozumienia z 16 października 1991 r. Rząd stwierdził, iż w pierwszym okresie swojej działalności Fundacja była całkowicie upoważniona do określenia swoich własnych zasad dotyczących przyznawania świadczeń finansowych dla ofiar prześladowań nazistowskich. Zasady przyjęte przez Fundację były wyłącznie sprawą jej wewnętrznych regulacji, a jakkolwiek możliwość ich kontroli była zarezerwowana wyłącznie dla władz nadzorczych, które mogły wystąpić do sądów z wnioskiem o uchylenie uchwały przyjętej przez Fundację. Rząd stwierdził ponadto, że Komisja Weryfikacyjna, jak również Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna były całkowicie niezależne od Zarządu Fundacji oraz Rady Nadzorczej. Dodatkowo prawo do wniesienia odwołania od decyzji Komisji Weryfikacyjnej do ministra odpowiedzialnego za nadzór nad Fundacją miał każdy zainteresowany.

57. Drugi okres działania Fundacji rozpoczął się w 2001 r., kiedy Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie rozpoczęła działalność jako organizacja partnerska niemieckiej Fundacji „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość”. Rząd utrzymywał, iż podstawy prawne i finansowe dobrowolnych wypłat dokonywanych przez niemiecki rząd i przemysł zostały stworzone na podstawie Wspólnego Oświadczenia złożonego 17 lipca 2000 r. i „aktu założycielskiego niemieckiej fundacji”. Akt założycielski fundacji zawierał określone zasady określające przesłanki otrzymania świadczenia, jak również zasady podziału środków finansowych pomiędzy dwie fundacje.

58. Rząd podnosił, iż Wspólne Oświadczenie i „akt założycielski niemieckiej fundacji” stanowią integralną całość, którą negocjowano przez okres dwóch lat. Dodatkowo Rząd twierdził, iż Polska, jak i inni jego sygnatariusze, nie mogła stosować swoich przepisów, odmiennych od trybu kompensacyjnego, który był wiążący dla wszystkich stron porozumienia. Strony porozumienia dokonując wypłat świadczeń osobom uprawnionym, podejmowały się działania zgodnie z kryteriami ustanowionymi w akcie założycielskim. Rząd podkreślił, iż konsekwentnie Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie, jako organizacja partnerska, nie mogła wprowadzać własnych zasad wypłacania świadczeń.

59. Skarżący podnosił, że państwo polskie było odpowiedzialne za czynności Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. Utrzymywał także, że Rząd

utworzył Fundację i powierzył jej zadania. Skarżący dowodził także, że członkowie zarządu Fundacji byli wyznaczani i odwoływani przez Rząd i że Minister Skarbu Państwa nadzorował działania Fundacji.

2. Ocena Trybunału

60. Trybunał zawsze twierdził, iż odpowiedzialność państwa ma miejsce zawsze wtedy, jeśli naruszenie któregoś z praw lub też którejś z wolności określonych w Konwencji jest rezultatem nieprzestrzegania przez państwo obowiązków nałożonych art. 1 zapewniającym każdemu człowiekowi podlegającemu jego jurysdykcji, prawa i wolności (zob., *mutatis mutandis*, *Young, James i Webster przeciwko Wielkiej Brytanii*, wyrok z 13 sierpnia 1981 r., Seria A nr 44, s. 20, § 49). Artykuł pierwszy nie czyni rozróżnienia pomiędzy rodzajem norm, jak również stosownych środków oraz nie zwalnia żadnej części jurysdykcji państwa od krytycznej oceny zgodnie z Konwencją (zob. *The United Communist Party of Turkey and Others przeciwko Turcji*, wyrok z 30 stycznia 1998 r., *Zbiór Wyroków i Decyzji* 1998-I, str. 17-18, § 29). Dodatkowo państwo nie może zwolnić się od odpowiedzialności *ratione personae* poprzez delegowanie swoich obowiązków podmiotom prywatnym lub osobom fizycznym (zob. *mutatis mutandis*, *Costello-Roberts przeciwko Wielkiej Brytanii*, wyrok z 25 marca 1993, Seria A nr 247-C, s. 58 § 27). Zobowiązania przyjęte przez państwo stroną w art. 1 Konwencji obejmują dodatkowo, poza obowiązkiem powstrzymania się od ingerowania w korzystanie z praw i wolności, obowiązek pozytywny, polegający na podjęciu odpowiednich środków w celu zapewnienia poszanowania tychże praw i wolności na swoim terytorium (zob. m.in. *Z. przeciwko Wielkiej Brytanii* (GC), nr 29392/95, § 73, ECHR 2001-V).

b) Zastosowanie powyższych zasad do niniejszej sprawy

(i) Rozważania ogólne

61. Trybunał przyjmuje argument wysunięty przez Rząd, iż powinny zostać rozróżnione dwa okresy działania Fundacji. Jednak uznaje także, że dla celów odpowiedzialności państwa za działalność Fundacji zgodnie z Konwencją, proponowane przez Rząd rozróżnienie, choć nie bez znaczenia, nie może być decydujące.

(α) *Odnosnie pierwszego trybu kompensacyjnego*

62. Trybunał zauważa, że Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie została założona w 1991 r., realizując porozumienie z 16 października 1991 r. zawarte pomiędzy rządami Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec. Fundacja została założona przez Ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów (fundator), działającego z inicjatywy polskiego Rządu i w imieniu polskiego Skarbu Państwa. Jest prawdą, że w sensie formalnym Fundacja jest podmiotem

prawa prywatnego, działającym na podstawie ustawy o fundacjach z 6 kwietnia 1984 r. Jednak nie można nie zauważyć, iż Fundacja została powołana do istnienia właśnie działaniem Ministra, wypełniającego dwustronne porozumienie wynegocjowane i współkształtowane przez reprezentantów polskiego Rządu. Dodatkowo statut Fundacji został opracowany przez Ministra, który działał jako fundator. Trybunał także zauważa, iż fundator mógł zdecydować, czy Fundację można poddać likwidacji.

63. Trybunał zauważa, że zadania, które zostały początkowo wyznaczone Fundacji, miały swoją podstawę prawną w dwustronnym porozumieniu z 16 października 1991 r., do którego Polska przystąpiła dobrowolnie. Trybunał uznaje specyficzny charakter obowiązków, jakie przyjęło na siebie mocą porozumienia państwo polskie, tworząc mianowicie instytucję, która miała rozpatrywać wnioski o kompensację wnoszone przez polskich obywateli prześladowanych przez reżim nazistowski, jak również rozdysponowywać z tego tytułu świadczenia ufundowane przez drugą stronę porozumienia. W ocenie Trybunału pozwany Rząd zgodził się mocą art. 16 porozumienia na delegowanie tych obowiązków instytucji działającej na podstawie prawa prywatnego. W tym celu została utworzona Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie, będąca podmiotem sprawującym *quasi*-publiczne funkcje i sprawującym obowiązki wynikające z międzynarodowego porozumienia.

64. Istotne jest, iż porozumienie z 16 października 1991 r. zawierało tylko klauzulę generalną, skutkującą tym, że kapitał zakładowy Fundacji miał być rozdysponowany pomiędzy tymi ofiarami nazistowskich prześladowań, które zostały szczególnie pokrzywdzone. Trybunał zauważa, że zgodnie z porozumieniem to do Fundacji należało określenie koniecznych warunków dla przyznania świadczenia, np. ciężki uszczerbek na zdrowiu skarżącego i jego/jej późniejsza trudna sytuacja finansowa. Te warunki zostały następnie zawarte w statucie Fundacji i skutkowały w przepisach wydawanych przez Fundację. Jest oczywiste, że porozumienie z 16 października 1991 r. określało tylko ogólne wymagania dla przyznania świadczenia przez Fundację, pozostawiając istotny stopień uprawnień regulacyjnych odnośnie określenia specyficznych kryteriów uprawniających do świadczenia oraz procedur mających być stosowanymi Fundacji. Trybunał zauważa, że przyznane Fundacji prawo regulowania było znaczne i szeroko używane, jak widać *inter alia* w uchwale nr 29/99 wprowadzającej wymóg deportacji.

(β) *Odnosnie drugiego trybu kompensacyjnego*

65. Trybunał zauważa, iż pozwany Rząd brał udział w negocjacjach międzynarodowych, które doprowadziły do przyjęcia aktów prawnych ustalających działanie drugiego trybu kompensacyjnego. Trybunał nie może jednak zauważyć, by podczas tych negocjacji Rząd polski przyjął na siebie zobowiązania, które następnie stałyby się wiążące dla Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. Tak więc Rząd uznał, przynajmniej w sposób dorozumiany,

że był zdolny do sprawowania środków kontroli nad Fundacją. Trybunał zwraca także uwagę na podstawy ustawy o zwolnieniu świadczeń z tytułu prześladowania przez nazistowskie Niemcy z podatków i opłat oraz niezaliczaniu ich do dochodów oraz treść załącznika nr 3 do porozumienia z 16 lutego 2001 r., w którym Rząd polski stwierdził, że będzie śledził proces wypłaty świadczeń przez Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie.

66. Trybunał zauważa także, że zgodnie z par. 10 aktu założycielskiego Niemieckiej Fundacji, Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie, jako jedna z organizacji partnerskich, była uprawniona do oceny wniosków o świadczenia i wypłaty świadczeń osobom uprawnionym. Dodatkowo przepisy stanowiły, iż Fundacja „Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość” nie była upoważniona przez organizacje partnerskie ani do zatwierdzania, ani wypłacania świadczeń pieniężnych. Dlatego dla względów praktycznych decyzja o wypłacaniu świadczeń pieniężnych była podejmowana przez Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie. W istocie główne kryteria uprawniające do świadczeń były zawarte w akcie założycielskim niemieckiej Fundacji i jako takie pozostawały poza jurysdykcją pozwanego państwa. Uzgodnione one jednak zostały przez polski Rząd w procesie negocjacji międzynarodowych, które poprzedzały utworzenie Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. W każdym razie podstawą działania Fundacji w obu okresach było porozumienie międzynarodowe, którego Polska była stroną.

67. Trybunał zauważa ponadto, że zgodnie z Uchwałą Zarządu Fundacji nr 15/2001 z 16 Marca 2001 r. pewne środki otrzymane przez Rząd polski od rządu Sanów Zjednoczonych w ramach Funduszu dla Ofiar Nazizmu (the Nazi Persecution Fund) były następnie przekazywane bezpośrednio przez tenże fundusz do Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie.

(y) Odnosnie obu trybów kompensacyjnych

68. Trybunał przywiązuje dużą wagę do sposobu, w jaki powołane zostały organy zarządzające i orzekające Fundacji. W szczególności Trybunał zauważa, że Fundator (Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów) był upoważniony statutem do powoływania i odwoływania według własnego uznania wszystkich członków Rady Nadzorczej i Zarządu, które zaś były upoważnione do wydawania przepisów wewnętrznych Fundacji. Zarząd był odpowiedzialny za powoływanie i odwoływanie członków Komisji Weryfikacyjnej, podczas gdy Rada Nadzorcza miała równoważne uprawnienia odnośnie Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej. Dodatkowo w pewnym stopniu kontrolę i nadzór nad Fundacją sprawował Minister Skarbu Państwa. Trybunał uważa, że biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Rząd miał do dyspozycji pewne środki pozwalające wpływać na działania Fundacji.

69. Trybunał zauważa, że zgodnie z wykładnią przyjętą przez sądy krajowe, Fundacja nie jest organem administracji publicznej i nie wykonuje funkcji publicznych w zakresie administracji publicznej (zob. par. 50 powyżej). Do-

datkowo, sądy krajowe orzekły, że funkcje administracyjne mogły być delegowane tylko statutem, co nie miało miejsca w odniesieniu do Fundacji (zob. par. 46 powyżej). Konsekwentnie, decyzje Fundacji wydawane w indywidualnych sprawach nie mogły być rozpatrywane przez Naczelny Sąd Administracyjny. W tym względzie Trybunał chciałby zaznaczyć, iż nie jest jego rolą zastępowanie sądów krajowych. W pierwszej mierze rozwiązywanie problemów wykładni przepisów krajowych należy do władz krajowych, a zwłaszcza sądów. Rola Trybunału polega zaś na stwierdzeniu, czy efekty takiej wykładni są zgodne z Konwencją (zob., *inter alia*, *Waite i Kennedy przeciwko Niemcom* [GC], nr 26083/94, § 54, *Zbiór Orzeczeń i Decyzji 1991 – I*).

70. Mając na uwadze powyższe orzeczenia sądów krajowych, Trybunał zauważa, że ich ustalenia wykluczają jurysdykcję sądów polskich względem rozpatrywania indywidualnych decyzji podjętych przez organy Fundacji w sprawach wypłaty świadczeń pieniężnych. Nie jest rolą Trybunału wątpić, że była to prawidłowa wykładnia polskiego prawa odnoszącego się do Fundacji. Tym samym jednak pozwany, który powołał Fundację i powierzył jej administrowanie dwoma funduszami kompensacyjnymi, zdecydował o wyłączeniu dostępu do sądów w tychże sprawach. Mimo tych okoliczności, uzasadnień wyroków sądów krajowych, dotyczących statusu wewnętrznego Fundacji, nie może zostać wyłączona cała odpowiedzialność państwa polskiego wynikająca z Konwencji. Tym samym skarga nie może być odrzucona jako sprzeczna *ratione personae* z postanowieniami Konwencji w znaczeniu art. 35 § 3 Konwencji.

71. Mając na uwadze powyższe rozważania ogólne, Trybunał wyraża pogląd, iż nie może być stwierdzone, że państwo miało decydujący wpływ na codzienną działalność Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie. Nie miało ono bezpośredniego wpływu na decyzje podejmowane przez Fundację w sprawach indywidualnych skarżących. Jednak rola państwa była istotna przy tworzeniu całych podstaw dla działania Fundacji.

72. Trybunał uważa, że okoliczność, w której Państwo wybiera formę delegacji części swoich uprawnień na inny podmiot, nie może być kwestią decydującą o odpowiedzialności państwa *ratione personae*. W opinii Trybunału sprawowanie przez państwo władztwa, które dotyczy praw i wolności zawartych w Konwencji powoduje powstanie odpowiedzialności państwa bez względu na formę, w której to władztwo jest sprawowane, tak np. przez podmiot, którego działalność regulowana jest przez normy prawa prywatnego. Konwencja nie wyklucza możliwości przekazania kompetencji wywodzących się z międzynarodowego porozumienia podmiotowi działającemu na podstawie prawa prywatnego pod warunkiem, że prawa zagwarantowane w Konwencji są zabezpieczone (zob. *mutatis mutandis*, *Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii* [GC], nr 24833/94, § 32, *Zbiory Wyroków i Decyzji 1999-I*). Dlatego odpowiedzialność pozwanego państwa ma miejsce nawet po dokonaniu takiego transferu.

73. Trybunał zauważył, że pozwane państwo zdecydowało się przekazać swoje obowiązki wynikające z międzynarodowego porozumienia podmiotowi prawa prywatnego. W opinii Trybunału takie rozwiązanie nie może zwalniać państwa polskiego od odpowiedzialności, którą by ono ponosiło, gdyby zdecydowało się samodzielnie wykonywać te obowiązki, co mogło mieć miejsce (zob. *mutatis mutandis*, *Van der Musselle przeciwko Belgii*, wyrok z 23 listopada 1983 r., Seria A nr 70, s. 14-15, §§ 28-30; i *Costello-Roberts*, cyt. powyżej, § 27). Należy przypomnieć w tym miejscu, że celem Konwencji jest gwarantowanie praw, które nie są teoretyczne lub iluzoryczne, a praktyczne i efektywne (*Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii* [GC], cyt. powyżej, § 34).

74. Podsumowując i mając na względzie powyższe rozważania, Trybunał uważa, że specyficzne okoliczności rozpatrywanej sprawy pozwalają wnioskować, że działania Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie w zakresie dwóch trybów kompensacyjnych włączają odpowiedzialność państwa.

B. Zastosowanie art. 6 § 1 Konwencji

1. Stanowiska stron

75. Rząd twierdził, że postępowania, które dotyczyły skarżącego nie dotyczyły ustalenia jego praw cywilnych i obowiązków. Zauważył także, że polskie władze nigdy nie zaakceptowały obowiązku naprawienia krzywd wyrządzonych polskim obywatelom przez nazistowskie Niemcy. Rząd dalej podkreślał, że Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie nie miała obowiązku kompensaty ofiar reżimu nazistowskiego, ponieważ nie była następcą tychże podmiotów, które naruszyły prawa polskich obywateli. Ponadto Rząd przekonywał, że natura i cel świadczeń przyznawanych przez Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie nie pozwala na zakwalifikowanie ich jako mieszczących się w zakresie prawa cywilnego. Rząd utrzymywał, że świadczenia przyznawane przez Fundację miały podstawy moralne i humanitarny charakter. Jako takie nie mogły być one związane z klasyczną koncepcją szkody, przyjętą w polskim i niemieckim prawie cywilnym.

76. Rząd zauważył, że w pierwszym okresie działania Fundacji (1991-2000) relacje pomiędzy Fundacją a wnioskodawcami nie miały charakteru równoprawnego. W tym czasie Fundacja była wyłącznie kompetentna do ustanawiania kryteriów uprawniających i podejmowania decyzji o przyznaniu pomocy finansowej. Konsekwentnie, każde postępowanie w tymże okresie było ściśle wewnętrzne, a każda przyznana pomoc przez Fundację miała charakter humanitarny. W opinii Rządu wyłączało to możliwość, by skarga o pomoc finansową mieściła się w zakresie prawa cywilnego. W odniesieniu do drugiego trybu kompensacyjnego Rząd utrzymywał, że świadczenia przyznane zgodnie z tym trybem odnosiły się do „dobrowolnych świadczeń finansowych Rządu Republiki Federalnej Niemiec i przemysłu niemieckiego”.

77. Skarżący utrzymywał, że art. 6 § 1 Konwencji miał zastosowanie do postępowań w jego sprawie.

2. Ocena Trybunału

78. Na początku Trybunał zauważa, że wnioski skarżącego do polskiej Fundacji i późniejsze postępowania dotyczą dwóch różnych trybów kompensacyjnych. Konsekwentnie, kwestia zastosowania artykułu 6 § 1 Konwencji powinna być rozpatrzona oddzielnie w odniesieniu do każdego z trybów kompensacyjnych.

(a) Odnosnie pierwszego trybu kompensacyjnego

(i) Zasady wywodzące się z orzecznictwa Trybunału

79. Trybunał powtarza, że zgodnie z zasadami ustanowionymi w jego orzecznictwie, najpierw musi on ocenić, czy można stwierdzić „spór” (*contestation*) o „prawo”, przynajmniej w oparciu o sporną podstawę, uznawaną w prawie krajowym, niezależnie, czy to „prawo” jest także chronione przez Konwencję (zob., *inter alia*, *the Neves e Silva przeciwko Portugalii*, wyrok z 27 kwietnia 1989, Seria A nr 152-A, s. 14, § 37). Spór musi być prawdziwy i poważny; może odnosić się nie tylko do obecnego istnienia prawa, ale także do jego zakresu i sposobu jego wykonywania. Wynik postępowania musi być bezpośrednio rozstrzygający dla prawa, o którym mowa (zob. wśród innych władz, *Athanassoglou i inni przeciwko Szwajcarii* [GC], nr 27644/95, § 43, ETPCz 2000-IV i *Mennitto przeciwko Włochom* [GC], nr 33804/96, § 23, ETPCz 2000-X). W końcu prawo to musi mieć cywilny charakter.

(α) Zastosowanie powyższych zasad do przedmiotowego postępowania
Rozważania ogólne

80. Trybunał uważa, że zgodnie z Konwencją nie istnieje generalny obowiązek dla państw do kompensowania krzywd wyrządzonych w przeszłości na terytorium objętego władzą państwa. Konsekwentnie, bezpośrednie przepisy, które określają kryteria uprawniające do jakiegokolwiek świadczenia, nie powinny w zasadzie dotyczyć jurysdykcji Trybunału, jeśli nie zostały one ustanowione w sposób oczywiście arbitralny lub rażąco sprzeczny z fundamentalnymi zasadami Konwencji. Odnosząc się do faktów niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że nie jest konieczne ocenianie, jak duży stopień uznania był pozostawiony państwu polskiemu w określaniu kryteriów uprawniających do świadczeń pieniężnych. Jeśli nawet założymy, że określanie kryteriów uprawniających do kompensacji krzywd, mających podstawę w odległej przeszłości, nie rodzi kwestii w świetle podstawowych przepisów Konwencji, to nie mogą zostać wyłączone zagadnienia proceduralne odnoszące się do poprawności stosowania tychże kryteriów uprawniających w indywidualnych sprawach, które mogą zaistnieć. W tym stopniu podstawowe reguły określające zakres uprawnienia zgłaszających roszczenie o świadczenia pieniężne mogły

sprowadzać się do praw majątkowych lub ekspektatyw prawnych, ze strony obdarowanych mogło powstać pytanie, czy w praktyce organy Fundacji zapewniały poprawne stosowanie podstawowych przepisów, mając na względzie wymagania art. 6 § 1 Konwencji.

Istnienie sporu o prawo

81. Trybunał po pierwsze zauważa, że pierwszy wniosek skarżącego o kompensację z 20 października 1993 r. został uwzględniony na podstawie decyzji z 2 lutego 1994 r. w odniesieniu do całego okresu jego pracy przymusowej (luty 1941 – styczeń 1945) i bez jakiegokolwiek względu co do wymogu deportacji. Następnie na podstawie zmiany kryteriów uprawniających, wprowadzonych uchwałą Fundacji nr 29/99, skarżący otrzymał dodatkowe świadczenie kompensacyjne, ale tylko w odniesieniu do jego pracy przymusowej pomiędzy kwietniem 1941 a lutym 1944 i na podstawie tego, że wykonywał on pracę przymusową jako dziecko w wieku poniżej 16 lat. Okres jego pracy przymusowej od marca 1944 dalej nie był brany pod uwagę przy przyznaniu mu dodatkowej kompensacji, jako że nie został spełniony wymóg deportacji. Dlatego można stwierdzić, że powstał spór pomiędzy skarżącym a Fundacją w odniesieniu do prawa do otrzymania kompensaty za cały okres jego pracy przymusowej. Spór dotyczył kwoty kompensaty i kwestii uprawnienia do przyznania świadczenia pieniężnego z tytułu pracy przymusowej; skarżący uważał, że wymóg deportacji nie był istotnym czynnikiem w ocenie jego wniosku kompensacyjnego.

82. Trybunał uważa, że spór o prawo skarżącego do kompensacji i szczególnie jego zakres miał prawdziwy i poważny charakter. W opinii Trybunału nie może być stwierdzone, że skarga skarżącego była błaha lub pieniacza czy też bezpodstawna. Rezultat niniejszego postępowania był istotny, ponieważ dotyczył zakresu prawa skarżącego do otrzymania kompensacji za okres całej pracy przymusowej.

83. Odnośnie kwestii, czy prawo do kompensaty przez Fundację z tytułu prześladowań przez nazistów było uznane przynajmniej w prawie krajowym, Trybunał zauważa, że stosowne przepisy Fundacji określały warunki i procedury, które musiał spełnić ubiegający się przed przyznaniem mu kompensacji przez Fundację. Przepisy te bez względu na ich charakter w prawie krajowym mogły być uważane za tworzące prawo dla ofiary prześladowań nazistowskich do skargi o świadczenie kompensacyjne od Fundacji (zob. *mutatis mutandis*, *Rolf Gustafson przeciwko Szwecji*, wyrok z 1 lipca 1997, Zbiór Orzeczeń i Decyzji 1997-IV, s. 1160-1161. § 40). Dlatego nie można stwierdzić, by stosowne przepisy Fundacji dawały podstawę do *ex gratia* skargi kompensacyjnej.

84. Trybunał uważa, że skarżący mógł skarżyć, przynajmniej na uzasadnionej podstawie, prawo do otrzymania kompensacji od Fundacji odnośnie

całego okresu pracy przymusowej. Miało to miejsce zwłaszcza od momentu otrzymania części takiej kompensaty (wyплаты podstawowej) na podstawie decyzji z 2 lutego 1994 r., co mogło prowadzić skarżącego do przeświadczenia, że miał w istocie takie prawo. Decyzja ta potwierdzała, że skarżący na skutek nazistowskich prześladowań doznał poważnego uszczerbku na zdrowiu i był obecnie w trudnej sytuacji finansowej.

85. Trybunał zgadza się z opinią Rządu, że prawo otrzymania kompensacji ze względu na prześladowania nazistowskie od Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie w żadnym przypadku nie wskazuje, że państwo polskie, w tym względzie, lub Fundacja miały obowiązek naprawienia szkód spowodowanych przez reżim nazistowski.

86. Podsumowując, Trybunał uważa, że kompetentne organy Fundacji zobowiązane były rozstrzygnąć spór dotyczący prawa dochodzonego przez skarżącego.

Czy sporne prawo miało charakter cywilny

87. Odnosnie „cywilnego” charakteru prawa dochodzonego przez skarżącego Trybunał pragnie przywołać, że koncepcja „cywilnych praw i obowiązków” nie może być interpretowana tylko w odniesieniu do prawa wewnętrznego pozwanego państwa. Art. 6 § 1 Konwencji stosuje się niezależnie do statusu stron, charakteru przepisów, które regulują, jak spór ma być rozstrzygnięty i charakteru władz, które mają nadaną jurysdykcję w tej sprawie (zob. m.in. *Georgiadis przeciwko Grecji*, wyrok z 29 maja 1997, Zbiór 1997-III, s., § 34). W określeniu, czy sprawa dotyczy ustalenia prawa cywilnego, tylko charakter prawa w sprawie ma znaczenie (zob. *König przeciwko Niemcom*, wyrok z 28 czerwca 1978 r., Seria A, s. 30, § 90).

88. Trybunał zauważa, że w pozwanym państwie nie było specjalnego ustawodawstwa, które regulowałoby uprawnienie do kompensacji, która jest przedmiotem sporu, z wyjątkiem ustawy zwalniającej takie świadczenia z podatków. Jednak stosowne regulacje były szeroko zdefiniowane w porozumieniu z 16 października 1991 r. i następnie inkorporowane i bardziej precyzyjnie zdefiniowane w statucie Fundacji i prawie przez nią wydawanym. W tych okolicznościach Trybunał jest przekonany, że istniały specjalne ramy prawne regulujące uprawnienia do skargi kompensacyjnej oraz odpowiednie procedury.

89. Trybunał nie jest przekonany co do argumentów Rządu, iż skargi kompensacyjne w niniejszej sprawie nie miały podstawy w klasycznej koncepcji odpowiedzialności cywilnoprawnej, ale że miały humanitarny charakter. W tym względzie Trybunał jest zdania, że skarżący mógł próbować wnieść swoje cywilne powództwo do sądu niemieckiego. Jednak Rząd nie dostarczył żadnych informacji o jakiegokolwiek skardze dochodzonej ze skutkiem przed sądem niemieckim. Ponadto, zgodnie z aktem założycielskim niemieckiej Fundacji (zob. także decyzja Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego

z 7 grudnia 2004 r., EuGRZ 2005, s. 56-63), żadna taka skarga mająca podstawę w pracy przymusowej w reżimie nazistowskim nie mogła być wniesiona do sądów niemieckich.

90. Podobnie, mając na względzie autonomiczny charakter koncepcji „cywilnych praw i obowiązków”, Trybunał nie uważa za decydujące rozstrzygnięcie sądów krajowych stwierdzających, że skargi kompensacyjne dochodzone od Fundacji nie mieszczą się w zakresie prawa cywilnego (zob. par. 44 i 46 powyżej).

91. Trybunał odwołuje się do wyroku Salesi przeciwko Włochom (*Salesi przeciwko Włochom*, wyrok z 26 lutego 1993, Seria A 257-E, § 19), w którym stwierdził, że art. 6 § 1 Konwencji ma zastosowanie do postępowań dotyczących prawa do zasiłku społecznego. Trybunał uważa, że istnieją podobieństwa pomiędzy prawem do otrzymania zasiłku a prawem do otrzymania kompensacyjnego świadczenia z Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie, szczególnie podobieństwo istnieje w kwestii kryterium ciężkiej sytuacji finansowej powoda, w tym przypadku spowodowanej uszczerbkiem na zdrowiu doznanym w rezultacie prześladowań nazistowskich.

92. W odniesieniu do przywołanego wyżej wyroku Trybunał stwierdza, że w rozpatrywanej sprawie skarżący nie został dotknięty w jego relacjach z Fundacją, sprawującą swoją dyskrecyjną władzę. Skarżący cierpiał raczej z powodu uszczuplenia jego środków utrzymania i domagał się indywidualnego, ekonomicznego prawa wypływającego ze specyficznych zasad ustanowionych w statucie Fundacji i wydawanego przez nią prawa (zob. *mutatis mutandis*, *Salesi przeciwko Włochom*, cytowane powyżej, § 19; *Mennitto przeciwko Włochom* [GC], cytowane powyżej, § 28). Dlatego Trybunał wyraża pogląd, że prawo do skargi o kompensację z tytułu prześladowań nazistowskich może być uznane za „cywilne” dla celu art. 6 § 1 Konwencji.

93. Z powyższych względów Trybunał uznaje, że prawo do świadczenia kompensacyjnego wniesione przez skarżącego w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego jest prawem cywilnym w rozumieniu artykułu 6 § 1 Konwencji, który tym samym ma zastosowanie.

(b) W odniesieniu do drugiego trybu kompensacyjnego

94. W odniesieniu do postępowania dotyczącego wniosku skarżącego zgodnie z drugim trybem kompensacyjnym (tryb dla pracowników niewolniczych i przymusowych) Trybunał zauważa, że skarżący nie wykazał, że wniósł odwołanie do Odwoławczej Komisji Weryfikacyjnej przeciwko decyzji Komisji Weryfikacyjnej Fundacji z 17 kwietnia 2001 r. W tych okolicznościach Trybunał uważa, że nie jest konieczne badanie zagadnienia zastosowalności art. 6 § 1 Konwencji do postępowania dotyczącego drugiego trybu kompensacyjnego.

95. Wynika stąd, że część skargi odnosząca się do postępowania w drugim trybie kompensacyjnym jest niedopuszczalna z powodu niewyczerpania kra-

jowych środków odwoławczych w rozumieniu art. 35 § 1 Konwencji i musi być odrzucona zgodnie z par. 4 tegoż artykułu.

C. Zgodność z art. 6 § 1 Konwencji w odniesieniu do postępowania dotyczącego pierwszego trybu kompensacyjnego

1. Stanowiska stron

96. Rząd podnosił, że prawo do drogi sądowej nie jest absolutne i odniósł się do zasad ustanowionych w orzecznictwie Trybunału. Rząd podnosił, że ograniczenie dostępu do sądu, mające miejsce w sprawie skarżącego, nie naruszało art. 6 § 1 Konwencji. Podkreślał on ponadto, że kompensacyjne świadczenia pieniężne przyznane przez Fundację Polsko-Niemieckie Pojednanie w każdym czasie nie mogły być porównane z kompensacją za szkody. Rząd podnosił, że świadczenia kompensacyjne w sprawie były dobrowolne i miały charakter humanitarnej pomocy dla osób, które w rezultacie prześladowań nazistowskich doznały trwałego uszczerbku na zdrowiu i były w ciężkiej sytuacji finansowej. Biorąc pod uwagę charakter świadczeń przyznawanych przez Fundację, Rząd utrzymywał, że możliwość wniesienia przeglądu prawnego tychże czynności dokonywanych przez Fundację musiała być wyłączona. Rząd twierdził, że pomimo charakteru świadczeń, nie wykluczały one prawa wnioskodawców do zbadania ich wniosków przez Fundację, włączając w to prawo do odwołania.

97. Skarżący nie odniósł się do tej kwestii w swoich obserwacjach.

2. Ocena Trybunału

98. W odniesieniu do zgodności z art. 6 § 1 Konwencji w stosunku do skargi skarżącego w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego Trybunał uważa, że w świetle argumentów stron skarżący podnosi istotne kwestie co do faktów i prawa w świetle Konwencji, a stwierdzenie których będzie zależało od zbadania meritum sprawy.

Inny powód dla uznania skargi za niedopuszczalną nie został ustalony.

Z tych względów Trybunał

Orzeka dopuszczalność jednogłośnie, bez uprzedzania meritum skargi skarżącego o naruszenie art. 6 § 1 Konwencji w przedmiocie niedopuszczalności drogi sądowej w odniesieniu do jego wniosków podnoszonych przed Fundacją Polsko-Niemieckie Pojednanie w ramach pierwszego trybu kompensacyjnego,

Orzeka niedopuszczalną pozostałą część skargi.