

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 31 marca 1998 r.

III ZP 44/97

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Tadeusz Domińczyk (współsprawozdawca i autor uzasadnienia), Teresa Flemming-Kulesza, Walerian Sanetra (współsprawozdawca), Marek Sychowicz, Zdzisław Świeboda, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 31 marca 1998 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

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

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego;

odmówił udzielenia odpowiedzi w pozostałym zakresie.

U z a s a d n i e

W motywach przedstawionego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich stwier-

dził, że sądy odmawiają ochrony obywatelom skarżącym rozstrzygnięcia organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego. Na przykład Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 12 marca 1993 r., I ACr 133/93, przyjął, że przewidziane w statucie Fundacji sposób i zasady wykorzystywania majątku przeznaczony przez założyciela na określone cele nie stwarzają prawa domagania się określonych świadczeń po stronie osób spełniających wymagania określone przez Fundację. Określone w statucie w stosunku do swojego majątku obowiązki Fundacji nie tworzą zatem praw innych osób w stosunku do majątku Fundacji. Powoduje to, iż zgłoszone w tym zakresie roszczenie nie ma charakteru sprawy cywilnej, konsekwencją czego jest niedopuszczalność drogi sądowej. Z kolei Sąd Apelacyjny- Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie w postanowieniu z dnia 15 lutego 1993 r., III APz 6/96, uznał, że sprawa wypłaty przez Fundację odszkodowania dla osób poszkodowanych przez III Rzeszę nie ma charakteru sprawy z zakresu prawa pracy w rozumieniu art. 476 § 1 KPC; brak jest podstaw do przekazania pozwu także innemu organowi w oparciu o treść 464 § 1 KPC. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 12 stycznia 1994 r., I SA 1762/92, uznał skargę do sądu administracyjnego na nieprzyznanie pomocy finansowej przez Fundację za niedopuszczalną. W ocenie Sądu fundacje nie są organizacjami społecznymi, w związku z czym - wobec treści art. 1 § 2 KPA - nie jest możliwe zlecenie im załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych.

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

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

a. droga sądowa w przypadku sporów między obywatelami, a Fundacją nie została

wyłączona żadnym przepisem obowiązującego prawa,

b. można uznać Fundację za podmiot wykonujący administrację publiczną, bowiem Fundacja realizuje cele publiczne korzystając ze środków publicznych, a tym samym Fundacja jest w istocie podmiotem powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu prawa publicznego, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Fundacja dysponuje środkami przeznaczonymi przez rząd Republiki Federalnej Niemiec na wypłatę odszkodowań dla obywateli polskich za przymusową pracę niewolniczą na rzecz III Rzeszy; władze Rzeczypospolitej oraz Republiki Federalnej Niemiec posłużyły się wprawdzie formą fundacji, jednakże dla realizacji ciężącego na Republice Federalnej Niemiec publicznoprawnego obowiązku rekompensaty szkód wyrządzonych obywatelom polskim przez władze III Rzeszy),

c. przepisy art. 1 § 2 i art. 5 § 2 pkt 3 KPA nie mogą stanowić podstawy dla poglądu o niemożności wykonywania przez fundację jakichkolwiek zadań z zakresu administracji publicznej, bowiem pominięcie fundacji w tych przepisach świadczy jedynie o tym, że w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Fundację nie stosuje się przepisów KPA,

d. stan faktyczny i prawny ustalony w postępowaniu przed organami Fundacji ma znaczenie także w stosunkach między obywatelem, a Kierownikiem Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, bowiem w myśl załącznika do zarządzenia Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych z dnia 23 lipca 1993 r. w sprawie wymaganych dokumentów i dowodów oraz szczegółowego trybu postępowania przy składaniu i rozpatrywaniu wniosków o przyznanie świadczenia pieniężnego przysługującego osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (M.P. Nr 46, poz. 450) w przypadku braku oryginałów dokumentów lub dowodów prześladowań można załączyć potwierdzone przez Fundację „Polsko-Niemieckie Pojednanie” kopie dokumentów lub dowodów stanowiące podstawę przyznania jednorazowej pomocy finansowej,

e. akt przyznania czy odmowy przyznania odszkodowania nie jest czynnością materialnotecniczną, bowiem musi być poprzedzony rozstrzygnięciem czy, komu i w jakiej wysokości pomoc ma być przyznana; oznacza to, że skierowanie (odmowa skierowania) do otrzymania odszkodowania jest aktem administracyjnym jednostronnie i autorytatywnie rozstrzygającym sytuację prawną konkretnego adresata (art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

We wniosku z dnia 9 stycznia 1997 r. Prokurator Prokuratury Krajowej wnosił o udzielenie odpowiedzi przeczącej, względnie o podjęcie uchwały w brzmieniu „Rozstrzygnięcie organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie w sprawie przyznania pomocy finansowej szczególnie poszkodowanym ofiarom prześladowań nazistowskich jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 76, poz. 368 ze zm.)”.

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga rozważenia charakteru prawnego Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie”, celu jej działania, zasad i trybu podejmowania przez organy Fundacji rozstrzygnięć w sprawach pomocy finansowej obywatelom polskim będącym ofiarami szczególnego prześladowania nazistowskiego i charakteru prawnego tych rozstrzygnięć, charakteru stosunków prawnych łączących Fundację z jej destynatariuszami oraz zasad i trybu dochodzenia ewentualnych roszczeń wynikających z tych stosunków.

1. Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203) fundacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie i gospodarczo użytecznych, takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska i zabytków. Takie określenie celów fundacji nadaje jej charakter publiczny w tym znaczeniu, że ma ona służyć interesowi bliżej nie oznaczonego kręgu destynatariuszy. W przeciwieństwie do osób prawnych typu korporacyjnego, fundacja może dysponować przekazanym jej majątkiem realizując wolę fundatora w sposób wskazany w ustanowionym przez niego statucie (art. 5 ust. 1). Czyni to wprawdzie bez udziału fundatora, ale też bez możliwości zmian założeń statutowych, o ile zmiany takie nie zostały przewidziane w samym statucie (por. uchwała SN z dnia 7 lipca 1993 r., III CZP 88/93, OSNC 1994 z. 1 poz. 14), albo nie dokona tego fundator. Statut fundacji określa jej byt wewnętrzny, charakteryzujący się daleko idącymi odrębnościami w porównaniu z innymi podmiotami prawa. Znamionuje je w szczególności brak w strukturze organizacyjnej fundacji obligatoryjnych organów kontroli, w czym wyraża się podporządkowanie woli fundatora w zakresie dysponowania środkami na wskazane przez niego cele. On sam jednak nie ma bezpośredniego wpływu na realizację tych celów.

Reprezentuje fundację na zewnątrz oraz kieruje jej działalnością zarząd. W tym zakresie podlega on jedynie kontroli sądu rejestrowego i właściwego ministra

resortowego, względnie wojewody. Ma ona jednak ograniczony zasięg, zważywszy iż nadzorujący fundację minister albo wojewoda legitymowani są do wystąpienia z wnioskiem o uchylenie uchwały zarządu fundacji, względnie wstrzymanie jej wykonania i to tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w rażącej sprzeczności z celem fundacji, z postanowieniami jej statutu lub przepisami prawa (art. 13). W ekstremalnych sytuacjach może dojść do zawieszenia zarządu w czynnościach, co nie rodzi koniecznego następstwa w postaci zmiany zarządu. Sąd uchylił mianowicie swoje postanowienie o zawieszeniu zarządu fundacji jeżeli ten zaniecha uporczywego działania w sposób niezgodny z prawem, statutem lub celem fundacji (art. 14 ust. 4).

W praktyce organ nadzoru bezpośredniego (minister, wojewoda) może reagować na działania zarządu w oparciu o ocenę przedkładanych mu sprawozdań okresowych. Nie ma bowiem wykształconych mechanizmów bieżącego kontrolowania działalności zarządu. Kontrola sądu natomiast z natury rzeczy ma charakter ograniczony i sprowadza się do oceny zasadności wniosków, bądź to o wyznaczenie terminu do usunięcia uchybień w działalności zarządu, bądź też zawieszenia go w czynnościach.

Wskazanie w ustawie tylko jednego obligatoryjnego organu fundacji nie stoi na przeszkodzie przeniesieniu jego kompetencji na inne, fakultatywne organy. W literaturze zwraca się jednakże uwagę na ułomność tych drugich, podkreślając, że tylko zarząd dysponuje pełnią kompetencji kierowniczo-reprezentacyjnych.

Dominująca pozycja zarządu w działalności fundacji, rola i znaczenie ustanowionego przez fundatora statutu oraz ustawowe przypadki ingerencji organów nadzoru w działalność fundacji uzasadniają przekonanie, iż fundacja w swej działalności korzysta z daleko idącej swobody, a ograniczeń w tej działalności może doznać tylko w wypadkach wskazanych w ustawie lub statucie.

Konstytutywnymi elementami fundacji jest jej majątek, cel oraz osobowość prawna. Łącząc te elementy z wymogiem użyteczności publicznej celów wskazanych w akcie fundacyjnym należy przyjąć, iż każda zarejestrowana w Polsce pod rządami ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. fundacja ma charakter publiczny. W każdym bowiem przypadku powołania fundacji może ona służyć jedynie interesowi bliżej nieokreślonej grupy destynatariuszy. Znaczenie drugorzędne ma natomiast źródło jej finansowania, ściślej, wpłata sumy umożliwiająca podjęcie działalności, skoro z chwilą zarejestrowania fundacji zrywa się więź między fundatorem a fundacją. Brak zatem podstaw do różnicowania fundacji w zależności od pochodzenia pieniędzy na jej działalność oraz

specyfikę celu tej działalności. To, że fundacja stawia sobie za cel zaspokajanie tych samych, albo takich samych potrzeb, do obsługi których powołane są organy administracji publicznej nie upoważnia do twierdzenia, że fundacja wykonuje funkcje z zakresu administracji publicznej. Aktualnie funkcjonuje wiele fundacji prowadzących działalność o dużej doniosłości, w zakresie ochrony zdrowia, usuwania klęsk żywiołowych itp., a więc mieszczącej się w ochronnej funkcji Państwa, co wcale nie znaczy, iż fundacje te spełniają funkcje z zakresu administracji publicznej.

Fundacja "Polsko-Niemieckie Pojednanie" dysponując określonymi środkami na rzecz ofiar hitleryzmu opracowała czytelne i obiektywne kryteria podziału tych środków. W myśl § 13 Regulaminu Komisji Weryfikacyjnej Fundacji do ubiegania się o pomoc ze środków Funduszu uprawnione są osoby, które były ofiarami szczególnych prześladowań nazistowskich, takich jak: 1. pobyt w hitlerowskich obozach koncentracyjnych, więzieniach i gettach, 2. pobyt w obozach tzw. Polenlager na Śląsku, których lista znajduje się w: "Wykazie obozów koncentracyjnych, ośrodków zagłady i innych miejsc odosobnienia o podobnych warunkach pobytu" - zaakceptowanym przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, 3. zmuszanie przez okres co najmniej 6 miesięcy do wykonywania pracy niewolniczej na rzecz III Rzeszy, 4. prześladowania stosowane wobec dzieci, odebranych rodzicom (opiekunom) w celu germanizacji, deportowanych wraz z rodzicami do obozów pracy, urodzonych i przebywających w obozach koncentracyjnych lub więzieniach oraz "dzieci holocaustu" - które w czasie prześladowań miały nie więcej niż 16 lat. Od momentu ukończenia szesnastego roku życia osoby te są traktowane jako dorosłe, 5. innych prześladowań nazistowskich. Podstawą przyznania pomocy jest udokumentowane wykazanie, iż osoba ubiegająca się o nią była ofiarą szczególnych prześladowań nazistowskich, których następstwem jest utrata zdrowia lub trudna sytuacja materialna, związana z aktualnym poziomem rent i emerytur. Osoby, które otrzymały odszkodowanie na podstawie Federalnej Ustawy o Odszkodowaniach (B.E.G.) z dnia 29 czerwca 1956 r. nie są uprawnione do ubiegania się o pomoc Fundacji.

Według § 17 Regulaminu każdy poszkodowany zweryfikowany pozytywnie przez Komisję Weryfikacyjną otrzymuje pomoc w wysokości co najmniej kwoty bazowej. Kwota ta wynika z podziału środków finansowych będących w dyspozycji Fundacji przez liczbę uprawnionych do otrzymania pomocy (pomniejsza się ją o kwoty wynikające z zastosowania uregulowań preferencyjnych §§ 18 i 19 Regulaminu oraz o rezerwę). Byłym więźniom obozów koncentracyjnych, więzień i gett przyznawana

jest pomoc w wysokości czterech kwot bazowych, zwiększonych o dodatek 37,5% kwoty bazowej za każdy miesiąc pobytu, byłym dzieciom prześladowanym przyznawana jest pomoc w wysokości czterech kwot bazowych, zwiększonych o dodatek 50% kwoty bazowej za każdy miesiąc pobytu, byłym więźniom obozów tzw. Polenlager na Śląsku przyznawana jest pomoc w wysokości dwóch kwot bazowych, zwiększonych o dodatek 25% kwoty bazowej za każdy miesiąc pobytu (§ 18 Regulaminu). Byłym robotnikom przymusowym, przy ponad półrocznej pracy niewolniczej przyznawana jest pomoc w wysokości jednej kwoty bazowej, zwiększonej o dodatek 12,5% kwoty bazowej za każdy miesiąc pracy (§ 19 Regulaminu).

Przedstawione kryteria stanowią jednakże element wewnętrznego prawa Fundacji, a ingerowanie w nie zastrzeżone zostało organowi nadzoru.

Powołany przez Rzecznika pogląd, jakoby fundacji, podobnie jak i spółkom prawa handlowego, przysługiwał przymiot organów administracji, o ile wykonują one funkcje z zakresu administracji publicznej, nie jest możliwy do obrony w zderzeniu z art. 1 § 2 KPA. Wymienionym tam podmiotom, pomijając już to, że fundacja nie może być traktowana jako organizacja społeczna (por. postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 1993 r., I SA 1762/92), przysługuje prawo wydawania decyzji i zaświadczeń podlegających regulacji KPA, ale tylko w razie wyraźnego przyzwolenia ustawowego. Żaden przepis ustawy nie daje takiego uprawnienia fundacjom, bez względu na zamierzone przez nie cele. Nie da się zatem usprawiedliwić twierdzenia, że Fundacja wykonuje administrację publiczną ze względu na sposób jej ustanowienia, skoro jest on wspólny powoływaniu każdej fundacji, albo ze względu na charakter zadań przez nią wykonywanych - także wspólnych wszystkim fundacjom.

W art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) mowa jest o właściwości NSA w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Rozstrzygnięcia Fundacji w przedmiocie przyznania, względnie odmowy świadczeń na rzecz poszkodowanych przez okupanta hitlerowskiego nie są decyzjami administracyjnymi, z braku umocowania ustawowego Fundacji w tym zakresie. Stanowisko przeciwne równałoby się utożsamianiu dwóch różnych pojęć, działania o charakterze publicznym i "wykonywania" administracji publicznej.

W doktrynie akcentuje się właściwość organów administrujących, rozumianą jako zdolność prawną organu do rozpoznawania i rozstrzygania określonego rodzaju spraw w postępowaniu administracyjnym, w postaci ustawowej i delegacyjnej. Takie

rozróżnienie, pozostające w związku z próbą zdefiniowania pojęcia "zakres działania" sprowadza się do poszukiwania kompetencji organu administrującego w uregulowaniach prawa procesowego, jak i materialnego i należy je podzielić jako odpowiadające względem pragmatycznym. Jeżeli w związku z tym organy państwowych lub komunalnych jednostek organizacyjnych oraz szeroko rozumianych organizacji społecznych mają kompetencje do sprawowania orzecznictwa administracyjnego tylko wtedy, gdy z mocy prawa zostały powołane do załatwiania spraw indywidualnych w formie decyzji administracyjnej, a zlecenie funkcji orzecznictwa administracyjnego może nastąpić tylko na podstawie przepisów aktu ustawowego lub aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, to w jakiegokolwiek formie wyrażone stanowisko Fundacji o przyznaniu względnie odmowie przyznania świadczenia ofiarom prześladowań nazistowskich nie spełnia wymogów decyzji administracyjnej i rozstrzygnięcie takie nie może być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Z przyczyn wyżej wskazanych na pierwszą część przedstawionego zagadnienia prawnego należało zatem udzielić odpowiedzi przeczącej.

Jeśli natomiast chodzi o drugą część pytania, a w istocie drugie pytanie: czy rozstrzygnięcie organów Fundacji może być kwestionowane na drodze postępowania cywilnego, to zważywszy na jego uogólnioną treść i liczne implikacje, jakie może prowadzić działalność Fundacji, udzielenie na nie odpowiedzi kategorycznej nie jest możliwe. Wystarczy wskazać chociażby na sytuację będącą następstwem odmowy wypłacenia poszkodowanemu świadczenia, uprzednio przyznanego przez organy Fundacji.

Co równie istotne, samo zawarte w pytaniu Rzecznika wyrażenie "możliwość kwestionowania" sugeruje tryb odwoławczy od rozstrzygnięć organów Fundacji, co oczywiście nie wchodzi w rachubę ze względów proceduralnych. Żaden przepis ustawy takiego trybu odwoławczego nie przewiduje i nie da się go również wydedukować z postanowień statutu Fundacji, bądź Regulaminu Komisji Weryfikacyjnej Fundacji. Gdyby natomiast chodziło o roszczenia skierowane przeciwko Fundacji, zarówno wówczas, gdy w wyniku rozstrzygnięcia organów Fundacji osoba poszkodowana w ich następstwie, została pozbawiona świadczenia, jak i wówczas, kiedy przyznane świadczenie nie odpowiada jej oczekiwaniom, albo też domagała się świadczenia z pominięciem organów Fundacji, to wtedy należałoby zauważyć co następuje:

Dopuszczalność drogi sądowej w rozumieniu postępowania cywilnego kształtuje pojęcie sprawy cywilnej, o którym mowa w art. 1 KPC. Sprawa należy do kategorii spraw cywilnych, jeżeli treść łączących strony stosunków rodzi ich wzajemne prawa i obowiązki, albo tworzy stan prawny wprowadzając potrzebę ochrony interesów podmiotów w nim uczestniczących. Sprawa cywilna, według jej natury wymaga zatem pozostawania dwóch i więcej podmiotów w stosunku prawnym regulowanym przepisami Kodeksu cywilnego i innymi ustawami, z których może wynikać obowiązek świadczenia, uprawnienie do żądania ustalenia stosunku prawnego lub prawa, względnie ukształtowania stosunku prawnego lub prawa. W znaczeniu materialnym sprawa cywilna mogłaby w związku z tym przybrać postać powództwa o odszkodowanie, a co za tym idzie, z samego założenia należałoby przyjąć, że między stronami istnieje węzeł obligacyjny.

Z relacji między Fundacją a poszkodowanymi przez nazistowskie Niemcy obywatelami Polski nie da się wyprowadzić wniosku, iż na Fundacji ciąży obowiązek odszkodowawczy. Oczywistością natomiast jest, że obowiązek taki nie ciąży na Państwie Polskim. W tych okolicznościach nie może zatem być mowy o jakiegokolwiek formie przekazania, względnie przejęcia obowiązków między tymi podmiotami.

Możliwe do spełnienia w ramach działania Fundacji świadczenie nie mieści się także w konstrukcji umowy na rzecz osoby trzeciej (art. 393 § 1 KC). Umowa taka zakłada mianowicie istnienie trójstronnego stosunku zobowiązaniowego, w którym Fundacji musiałaby przypaść rola wierzyciela. Dłużnika, natomiast, z podstawowego stosunku zobowiązaniowego, należałoby poszukiwać wskazując na fundatora. Ten zaś przekazał będącą przedmiotem zainteresowania sumę Fundacji i nie można go już traktować jako dłużnika. Co bardziej istotne, z natury umowy na rzecz osoby trzeciej wynika, iż chodzi tu o skonkretyzowany przedmiot świadczenia, nie zaś jego postać uznaniową, jak to ma miejsce w omawianym przypadku.

W myśl § 5 statutu Fundacji, jej celem jest świadczenie pomocy ofiarom prześladowań nazistowskich oraz prowadzenie innych działań na rzecz tych osób. Tak określone zadanie Fundacji nadaje jej działaniu wymiar charytatywny nie zaś odszkodowawczy. Uzasadnia to zwłaszcza wzgląd na majątek, którym fundacja dysponuje, a ten, zważywszy na rozmiar szkód wyrządzonych obywatelom Polski przez nazizm nie pozwala choćby w części szkody te powetować. Traktowanie świadczeń przyznawanych ofiarom nazizmu jako elementu odszkodowania mogłoby osobom tym przynieść skutki niepożądane. Zmuszałoby bowiem do zaliczenia ich na poczet

należnego odszkodowania, co nie jest nawet - jak się wydaje - zamiarem rządu niemieckiego ani też wolą fundatora wyrażoną w akcie fundacyjnym. Na gruncie art. 361 § 2 i art. 363 KC należy przyjąć, iż ustawodawca polski hołduje zasadzie pełnego odszkodowania, co w przypadku nadania uprawnieniom destynatariuszy Fundacji charakteru cywilno-prawnego oznaczałoby zmianę kryteriów przyznawania im świadczeń. Burzyłoby też w zupełności porządek ustanowiony w tym zakresie w Regulaminie Komisji Weryfikacyjnej Fundacji.

Wszystko to oznacza, iż uprawnienia destynatariuszy Fundacji do świadczeń od niej należnych, ale przez nią nie przyznanych jako nie mające oparcia w stosunku cywilno-prawnym, nie mogą być dochodzone przed sądem powszechnym, chociaż nie można wykluczyć, że w pewnych szczególnych przypadkach (np. nieprzyznanie świadczenia osobie zweryfikowanej) roszczenia cywilnoprawne mogą powstać.

Ze względów wyżej przedstawionych należało wobec tego odmówić odpowiedzi na drugą część pytania.

N o t k a

Powołane w uzasadnieniu **postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 1993 r., I SA 1762/92**, zostało opublikowane w **ONSA 1993 z. 3 poz. 75**.

=====