

**Uchwała**

**Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie**

**7 sędziów NSA**

**z dnia 3 grudnia 2001 r.**

**OPS 3/01**

**TEZA aktualna**

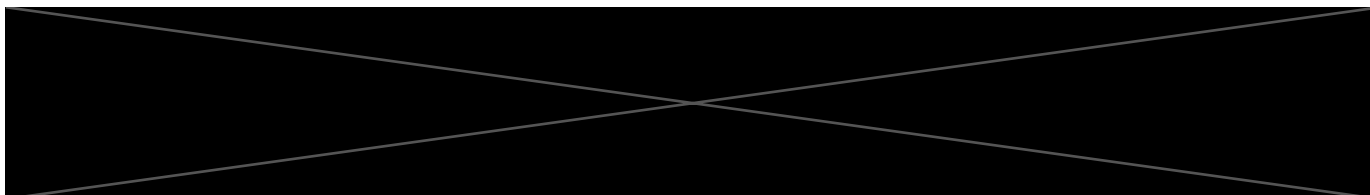
Na ostateczne rozstrzygnięcie Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 1 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

**PUBLIKACJE**

Na ostateczne rozstrzygnięcie Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" nie służy skarga do NSA. Glosa do uchwały NSA z dnia 3 grudnia 2001 r., OPS 3/01

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**



**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej R. Walczaka w sprawie ze skargi Mikołaja N. na rozstrzygnięcie Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" z dnia 20 listopada 2000 r. w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pieniężnego, po rozpoznaniu w dniu 3 grudnia 2001 r. na

posiedzeniu jawnym wątpliwości prawnej przekazanej przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2001 r. sygn. akt V SA 439/01 do wyjaśnienia w trybie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.):

Czy na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie", dotyczące przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego, przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego?

podjął następującą uchwałę:

Na ostateczne rozstrzygnięcie Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych innymi krzywdami z czasów narodowego socjalizmu nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 1 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

### **Uzasadnienie faktyczne**

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowieniem z dnia 25 kwietnia 2001 r. sygn. akt V SA 439/01, zmienionym postanowieniem z dnia 5 września 2001 r., w toku rozpoznawania skargi Mikołaja N. na rozstrzygnięcie organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pieniężnego z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich, wystąpił na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) o wyjaśnienie przez skład siedmiu sędziów wątpliwości prawnej przytoczonej w sentencji uchwały.

Z akt sprawy wynika, że Mikołaj N. wniósł skargę do NSA na rozstrzygnięcie Komisji Weryfikacyjnej Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" z dnia 10 lutego 1999 r., którym odmówiono mu przyznania pomocy finansowej z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich. W uzasadnieniu postanowienia skład orzekający wskazał, że przedstawiona wątpliwość prawna była już przedmiotem oceny Sądu Najwyższego, który w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 31 marca 1998 r. sygn. akt III ZP 44/97 (OSNAPiUS 1998, nr 16, poz. 472), podjętej na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, wypowiedział pogląd, że na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie pomocy finansowej za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Analogiczny pogląd został wyrażony już wcześniej, na gruncie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie skarg do sądu administracyjnego, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 1993 r. sygn. akt I SA 1762/92 (ONSA 1993, z. 3, poz. 75), a po opublikowaniu cytowanej uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego i z powołaniem się na nią - w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 1999 r.

sygn. akt V SAB 7/99 (OSP 2000, nr 5, poz. 82, z glosą krytyczną E. Łętowskiej).

Skład orzekający stwierdził, że ze względu na zasadnicze znaczenie przedstawionej wątpliwości prawnej z punktu widzenia istoty państwa prawnego powinna ona być wyjaśniona na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, podkreślając, że podstawową zasadą porządku konstytucyjnego, wiążącą się ściśle z chronionym przez prawo międzynarodowe prawem człowieka do rzetelnego procesu sądowego (art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności), jest wyrażona w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zasada, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Polski ustawodawca uznał tę zasadę za tak ważną, że mimo dopuszczenia możliwości wprowadzania na podstawie ustaw określonych ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3) wyłączył zarazem możliwość zamykania przez ustawę drogi sądowej dla ich dochodzenia (art. 77 ust. 2). Pozbawienie drogi sądowej osób ubiegających się o świadczenie pieniężne wypłacane przez organy Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" z tytułu represji doznanych ze strony okupanta hitlerowskiego - z niewielkimi jedynie wyjątkami dopuszczonymi przez powołaną uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego dla pewnych szczególnych przypadków (np. nieprzyznania świadczenia osobie zweryfikowanej) - w oczywisty sposób narusza wskazane wyżej przepisy konstytucyjne i przepisy wiążących Polskę umów międzynarodowych.

W odniesieniu do fundacji obowiązuje art. 17 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.), w myśl którego sprawy majątkowe, w których stroną jest fundacja, rozpoznaje sąd. Według art. 177 Konstytucji wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach sprawują sądy powszechne, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Istotnego znaczenia nabiera w związku z tym odpowiedź na pytanie, jaki sąd jest właściwy w danym rodzaju spraw. W żadnym jednak razie trudności w sformułowaniu tej odpowiedzi nie mogą prowadzić do odmowy ochrony sądowej.

W powołanej uchwale Sądu Najwyższego przyjęto, że działania Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" mają wymiar charytatywny. "Charytatywny" to jednak tyle co "pomagający ludziom, wspierający biednych, miłosierny, dobroczynny" (red. W. Doroszewski: Słownik języka polskiego, t. I, Warszawa 1958, s. 841). Trudno dopatrzeć się tego rodzaju cech w świadczeniach wypłacanych przez organy Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" z funduszy przekazanych na realizację zadań Fundacji przez rząd Republiki Federalnej Niemiec. Przyznanie tych świadczeń zostało uzależnione od dwóch warunków. Pierwszym jest wykazanie, że dana osoba była ofiarą szczególnych prześladowań nazistowskich, takich jak: pobyt w hitlerowskich obozach koncentracyjnych, więzieniach, gettach i tzw. Polenlager na Śląsku, zmuszanie do wykonywania pracy niewolniczej na rzecz III Rzeszy, 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", a także inne prześladowania nazistowskie (§ 13 ust. 1 Regulaminu Komisji Weryfikacyjnej Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" uchwalonego uchwałą Rady Nadzorczej Fundacji nr 4/92 z dnia 18 sierpnia 1992 r. i uzupełnionego uchwałą tej Rady nr 15/92 z dnia 17 grudnia 1992 r.). Warunkiem drugim jest wykazanie, że następstwem tych prześladowań jest utrata zdrowia lub trudna sytuacja materialna związana z aktualnym poziomem rent lub emerytur (§ 13 ust. 2 Regulaminu). Oznacza to, zdaniem składu orzekającego, że świadczenia te pełnią zarówno funkcję swoistej rekompensaty dla poszkodowanych za krzywdy i szkody wyrządzone przez hitlerowskie Niemcy, jak i pomocy społecznej dla tych poszkodowanych, którzy obecnie znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. W świadczeniach tych zawarty jest też element odszkodowawczy, na co pośrednio wskazuje treść § 13 ust. 3 Regulaminu, zgodnie z którym nie są uprawnione do świadczeń osoby, które otrzymały odszkodowanie na podstawie niemieckiej Federalnej Ustawy o Odszkodowaniach (B.E.G.) z dnia 29 czerwca 1956 r. Szczegółowe zasady przyznawania przez Fundację świadczeń, a także ich wysokość są szczegółowo uregulowane w § 17-21 Regulaminu. Uprawnienia do tych świadczeń mają charakter ściśle określonych roszczeń, których zgodność z regulaminem ocenia Komisja Weryfikacyjna Fundacji. Treść i zakres omawianych świadczeń nie pozwala na uznanie ich za świadczenia cywilnoprawne. Brak jest w szczególności podstaw do uznania, że odnoszą się do nich zasady charakterystyczne dla prawa cywilnego, takie jak autonomia woli czy równość podmiotów stosunku cywilnoprawnego, a także zależność wysokości odszkodowania pieniężnego od wysokości szkody.

Zdaniem składu orzekającego, zasadnicze argumenty prawne przemawiają za uznaniem, że świadczenia te mają charakter publicznoprawny. Ich podstawą są działania państwa nazistowskiego, a więc działania publicznoprawne. Fundusze, którymi dysponuje Fundacja "Polsko-Niemieckie Pojednanie", pochodzą od państwa niemieckiego, a więc są funduszami publicznymi. Celem wypłacanych świadczeń jest pomoc społeczna, która stanowi zadanie organów współczesnego państwa. Wreszcie - są to świadczenia zbliżone do świadczeń wypłacanych na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz. U. Nr 87, poz. 395 ze zm.), których publicznoprawny charakter nie budzi wątpliwości. Okoliczność, że środki na świadczenia wypłacane przez Fundację "Polsko-Niemieckie Pojednanie" nie pochodzą z budżetu państwa polskiego i że administruje nimi podmiot będący fundacją, oceny tej nie podważa, gdyż o prawnym charakterze świadczeń decyduje ich istota, a nie źródło, z którego pochodzą środki na ich pokrycie. Chociaż w rzeczywistości środki pochodziły od rządu niemieckiego, fundatorem był - formalnie rzecz biorąc - skarb państwa.

Do rozpoznawania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych są upoważnione nie tylko organy administracji publicznej, organy państwowe, ale także inne podmioty powołane do tego z mocy prawa lub na podstawie porozumień (art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). Nie powinno budzić wątpliwości, że fundacja jest innym podmiotem w rozumieniu art. 1 pkt 2 k.p.a., gdyż przepis ten nie

wymienia żadnych ograniczeń dotyczących takich podmiotów. Natomiast użyte w tym przepisie pojęcie porozumienia (...) jest bardzo szerokie. W doktrynie uznaje się, że chodzi o akt delegowania właściwości przez organ administracji publicznej organowi państwowemu lub innemu podmiotowi (B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2000, s. 7). Powierzenie Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" spraw z zakresu wypłaty świadczeń nastąpiło na podstawie zawartego w dniu 16 października 1991 r. porozumienia między rządami Niemiec i Polski. Tego rodzaju powierzenie, w ocenie składu orzekającego, spełnia warunki porozumienia, o jakim mowa w art. 1 pkt 2 k.p.a.

Skład orzekający stwierdził, że kontrola ze strony Naczelnego Sądu Administracyjnego nie ogranicza się do aktów administracyjnych, do których stosują się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Z art. 184 Konstytucji oraz art. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika, że Sąd ten sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Natomiast art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy stanowi, że przedmiotem kontroli NSA są także decyzje administracyjne organów niewymienionych w art. 1 k.p.a., a także inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Przepisy o kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego muszą być przy tym interpretowane zgodnie ze wskazanymi wyżej postanowieniami Konstytucji i umów międzynarodowych, wyznaczającymi niezbędny zakres ochrony sądowej. W konsekwencji skład orzekający opowiada się za poglądem, że na ostateczne rozstrzygnięcia organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z wątpliwością prawną zgłoszoną przez skład orzekający Fundacja "Polsko-Niemieckie Pojednanie" przedstawiła w piśmie z dnia 13 czerwca 2001 r. swoje negatywne stanowisko w kwestii dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia Fundacji, podając, że wypłacane przez nią świadczenia ofiarom prześladowań nazistowskich nie mają charakteru publicznoprawnego.

Prokurator wniósł o podjęcie uchwały, że na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił swoje stanowisko w piśmie z dnia 26 listopada 2001 r., wnosząc o podjęcie uchwały, że na ostateczne rozstrzygnięcie organów Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie" w przedmiocie przyznania świadczenia pieniężnego za represje doznane ze strony okupanta hitlerowskiego nie przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozpoznanie tej sprawy należy do właściwości sądu powszechnego.

## **Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśnienie wątpliwości prawnej przedstawianej przez skład orzekający wymaga odwołania się do treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, niezawisły i bezstronny sąd. Przepis ten przyznaje każdemu prawo do sądu, wskazując jednocześnie, że jego sprawa powinna być rozpatrzona przez właściwy sąd.

Z art. 177 Konstytucji wynika, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Dla oceny, który sąd jest właściwy w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, zasadnicze znaczenie ma art. 184, zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) Sąd ten sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej, na zasadach określonych w tej ustawie. Poddanie w tym przepisie wykonywania administracji publicznej kontroli sądu administracyjnego nie oznacza, że cała działalność administracji publicznej została poddana takiej kontroli. Ograniczenie jej zakresu wprowadza zamieszczone w art. 1 tej ustawy zastrzeżenie, że kontrola ta wykonywana jest na zasadach określonych w ustawie o NSA.

Ustawa o NSA wprowadza ograniczenia właściwości sądu administracyjnego przez określenie prawnych form wykonywania administracji publicznej podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 16 ust. 1), podmiotów, na których działanie służy skarga (art. 20 ust. 1 i 2), enumeracji negatywnej, wyłączającej rodzaje spraw spod właściwości sądu administracyjnego (art. 19), a także kryterium kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sąd administracyjny - art. 21 (B. Adamiak, J. Borkowski: Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, PWN, Warszawa 1999, s. 349 i n.). Według art. 20 ust. 1 NSA jest właściwy w sprawach określonych w art. 16 i 17, gdy skargę wniesiono na działanie lub bezczynność organu będącego organem administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 2. W świetle tego przepisu wyjaśnienie wątpliwości prawnej przedstawionej przez skład orzekający wymaga rozstrzygnięcia, czy Fundacja "Polsko-Niemieckie Pojednanie" jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 2, powołanym z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o NSA organami administracji publicznej w rozumieniu tej ustawy są naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Nie budzi wątpliwości fakt, iż Fundacja "Polsko-Niemieckie Pojednanie" nie należy do pierwszych trzech kategorii organów wymienionych w tym przepisie. Rozważenia zatem wymaga kwestia, czy może być ona zaliczona do "innych organów"

wymienionych w tym przepisie oraz czy została powołana z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej. Fundacja została utworzona na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.). Żaden przepis tej ustawy nie przyznaje fundacjom, bez względu na zamierzone czy realizowane przez nie cele, prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej.

W przedstawionej wątpliwości prawnej skład orzekający wyraził pogląd, iż świadczenia wypłacane przez Fundację mają charakter publicznoprawny z tego względu, że ich podstawą są działania państwa nazistowskiego, a fundusze na wypłatę tych świadczeń pochodzą od państwa niemieckiego, przy czym celem świadczeń jest pomoc społeczna. Pogląd ten nie jest przekonujący, gdyż okoliczność, iż dane świadczenie o charakterze majątkowym wykazuje cechy świadczenia publicznoprawnego, nie przesądza jeszcze o tym, że sprawa o to świadczenie jest sprawą z zakresu administracji publicznej.

Publicznoprawny charakter świadczeń wypłacanych przez Fundację nie wynika z porozumienia zawartego w dniu 16 października 1991 r. między rządami Polski i Niemiec powołanego w przedstawionej wątpliwości prawnej. Przeciwnie, odmienny wniosek znajduje uzasadnienie w zmienionym stanie faktycznym dotyczącym działalności tej Fundacji, którego skład orzekający nie wziął pod uwagę przedstawiając wątpliwość prawną. W wyniku zakończenia wielostronnych negocjacji z Niemcami w sprawie świadczeń dla byłych pracowników przymusowych w dniu 6 lipca 2000 r. została uchwalona przez Bundestag ustawa powołująca do życia niemiecką Fundację "Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość". Z preambuły wynika, że Bundestag uchwalił tę ustawę, wychodząc z założenia, iż tą ustawą oraz niemiecko-amerykańską umową rządową i wspólnymi oświadczeniami wszystkich stron uczestniczących w negocjacjach osiągnięty zostanie dostateczny stopień bezpieczeństwa prawnego dla niemieckich firm, w szczególności w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Zgodnie z § 2 uchwalonej przez Bundestag ustawy celem Fundacji "Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość" jest oddanie do dyspozycji organizacji partnerskich środków finansowych na przyznanie świadczeń dla byłych robotników przymusowych i osób dotkniętych krzywdami z czasów narodowego socjalizmu. W myśl § 15 ust. 2 tej ustawy wcześniejsze świadczenia od przedsiębiorstw dla wyrównania pracy przymusowej lub innej krzywdy narodowosocjalistycznej, również jeśli zostały udzielone przez osoby trzecie, zostaną doliczone do świadczeń określonych w § 9 ust. 1. Z kolei § 16 ust. 2 stanowi, iż każda osoba uprawniona do uzyskania świadczenia składa w postępowaniu wnioskowym oświadczenie, że (...) wraz z otrzymaniem świadczenia (...) rezygnuje z każdego (...) roszczenia wobec sektora publicznego za pracę przymusową i szkody majątkowe oraz z wszelkich roszczeń przeciwko niemieckim przedsiębiorstwom, jak również z roszczeń przeciwko Republice Austrii lub austriackim przedsiębiorstwom w związku z pracą przymusową.

W dniu 10 lipca 2000 r. austriacki Nationalrat uchwalił ustawę o Funduszu Świadczeń Humanitarnych Republiki Austrii dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych reżimu narodowosocjalistycznego. Wypłata świadczeń z tego Funduszu dla osób uprawnionych następuje przez

organizacje partnerskie, w tym m.in. Fundację lub bezpośrednio przez Fundusz, jeśli te osoby nie podlegają organizacjom partnerskim.

W związku z wejściem w życie powyższych unormowań zmieniony został statut Fundacji, która działa obecnie jako organizacja partnerska. Zgodnie z § 6 ust. 2 statutu Fundacja wypłaca świadczenia osobom poszkodowanym, o których mowa w § 11 ustawy niemieckiej o utworzeniu Fundacji "Pamięć, Odpowiedzialność i Przyszłość" oraz w § 2 ustawy austriackiej o Funduszu Świadczeń Humanitarnych dla byłych robotników niewolniczych i przymusowych reżimu narodowosocjalistycznego, z majątku określonego w § 9 ust. 2 statutu, to jest kwoty przekazanej przez stronę niemiecką i austriacką na podstawie ustaw uchwalonych przez parlamenty tych krajów. W rozstrzygnięciach Fundacji świadczenia te są określone jako "pomoc finansowa z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich". Treść powyższych przepisów wskazuje, że przyznając poszkodowanym w wyniku prześladowań nazistowskich świadczenia ze środków finansowych oddanych do jej dyspozycji przez zagraniczne podmioty, Fundacja nie wykonuje w tym zakresie funkcji administracji publicznej. Oznacza to, że źródłem uprawnienia do świadczenia nie są władcze działania organów administracji publicznej. W toku przyznawania tych świadczeń Fundacja nie działa jako "inny organ" powołany z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej (art. 20 ust. 2 in fine ustawy o NSA). Pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie pieniężne a Fundacją nie powstaje stosunek administracyjnoprawny. O powstaniu takiego stosunku można mówić wówczas, gdy ma on charakter indywidualny, władczy i, jak wymaga tego przepis art. 20 ust. 2 ustawy o NSA, powstaje na podstawie prawa. Ta ostatnia cecha pozostaje w ścisłym związku z systemem źródeł prawa określonym w Konstytucji RP. Oznacza to, że stosunek administracyjnoprawny może powstać wyłącznie wówczas, gdy wynika to z przepisów będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Warunkiem wejścia w życie tych źródeł prawa, a także innych umów międzynarodowych, jest ich ogłoszenie (art. 88 Konstytucji).

Nie budzi wątpliwości, że zarówno zawarte w dniu 16 października 1991 r. porozumienie między rządami Polski i Niemiec, 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 dokumentów pomiędzy osobą ubiegającą się o świadczenie a Fundacją nie powstaje 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.

Z przytoczonych względów Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o NSA podjął uchwałę jak w sentencji.

W podjętej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny nie odniósł się do przedstawionej przez Rzecznika

Praw Obywatelskich kwestii właściwości sądu powszechnego w sprawach dotyczących rozstrzygnięć Fundacji "Polsko-Niemieckie Pojednanie", ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny - zgodnie z art. 1 ustawy o NSA - sprawuje wymiar sprawiedliwości przez sądową kontrolę wykonywania administracji publicznej i nie jest uprawniony do rozstrzygania o właściwości sądów powszechnych.