

Sygn. akt I ACa 1875/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 czerwca 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Bogdan Świerczakowski

Sędziowie: SA Robert Obrębski (spr.)

SO del. Marta Szerel

Protokolant: st. sekr. sąd. Monika Likos

po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 2015 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa S. Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt II C 72/12

1. oddala apelację;

2. nie obciąża powoda kosztami postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt IA Ca 1875/14

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 31 października 2011 r. S. Z. domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwoty 3500000 zł tytułem naprawienia szkody doznanej przez matkę B. Z. wskutek utraty nieruchomości, która była objęta księgą hipoteczną, (...) S. (...) z powodu bezpodstawnego stwierdzenia, decyzją Ministra Rolnictwa z dnia 27 kwietnia 1955 r., że podana nieruchomość podlegała przejęciu na cele reformy rolnej, zgodnie z dekretem PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, wynikającego z pominięcia okoliczności, że grunty rolne wchodzące w skład wskazanej nieruchomości, nie obejmowały 50 hektarów. Zaliczona do nich część tej nieruchomości stanowiła bowiem stawy i drogi. Powód podnosił, że częściowa nieważność i niezgodność z prawem decyzji z 27 kwietnia 1955 r., została z tej przyczyny stwierdzona decyzją nadzorczą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 listopada 2000 r., która została jednak uchylona, decyzją Ministra z 17 lutego 2003 r., wydaną po rozpoznaniu wniosku osób trzecich, które nabyły niektóre działki wchodzące w skład wskazanej nieruchomości po wydaniu decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. Drugą z powołanych decyzji nadzorczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi doszło jednak do ponownego stwierdzenia nieważności wskazanej decyzji co do części utraconej nieruchomości, jak również do uznania, że w części, w której jej wydanie wywołało nieodwracalne skutki prawnej, decyzja poddana kontroli nadzorczej została wydana z naruszeniem prawa. Powód wskazał, że pismem z dnia 9 września 2004 r., występował do Ministra Rolnictwa o odszkodowanie za utracone gruntu, własności których nie odzyskał wskutek

wydania decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. Nie uzyskał jednak odpowiedzi. Podnosił ponadto, że wniosek syndyka masy upadłości Spółdzielni Produkcji Rolnej w M., na rzecz której stwierdzone zostało nabycia niektórych działek wchodzących w skład wskazanej nieruchomości, początkowo nieuwzględniony, ostatecznie nie został rozpatrzony. Decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2010 r. postępowanie zainicjowane tym wnioskiem zostało bowiem umorzone. Licząc termin przedawnienia roszczenia, które zostało oparte na art. 121 Konstytucji z 17 marca 1921 r., od daty wydania tej decyzji, powód zaprzeczał, aby doszło do jego przedawnienia. Powołując się z kolei na odpowiedź, którą uzyskiwał od Ministra Rolnictwa po złożeniu pierwszego wniosku o odszkodowanie, z dnia 30 stycznia 2001 r., jak też na wcześniejsze pisma B. Z. i własne wystąpienia, kierowane po wydaniu decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. do organów władzy państwowej RP, powód twierdził także, że skorzystanie przez Skarb Państwa z zarzutu przedawnienia roszczenia stanowi nadużycie tego prawa.

Pozwany wnosił o oddalenie powództwa. Kwestionował roszczenie co do zasady. Zaprzeczał bowiem, aby art. 121 Konstytucji marcowej mógł stanowić w tej sprawie podstawę jego uwzględnienia. Podnosił także, że roszczenie, które trzeba było oprzeć na art. 160 k.p.c., uległo przedawnieniu, które należało liczyć od wydania decyzji nadzorczej z dnia 17 lutego 2003 r., nie zaś od umorzenia, decyzją z dnia 15 listopada 2010 r., postępowania nadzorczego, które zostało wywołane wnioskiem złożonym przez wskazanego syndyka. Strona pozwana też zaprzeczała, aby podniesienie zarzutu przedawnienia naruszało art. 5 k.c.

Wyrokiem z dnia 18 września 2014 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 7200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Na podstawie dowodów z dokumentów złożonych przez strony, zostało ustalone przez Sąd Okręgowy, że poprzednią właścicielką nieruchomości objętej dawną księgą hipoteczną „ D. (...) S. (...) nr(...), w dacie wejścia w życie powołanego dekretu, była B. Z., której powód jest jedynym następcą prawnym. Według ustaleń Sądu Okręgowego, gruntu rolne, które były częścią tej nieruchomości, nie przekraczały wymaganych dekretem 50 hektarów nieruchomości, które podlegały nacjonalizacji na jego podstawie. Doliczenie do gruntów rolnych innych części wskazanej nieruchomości, w tym wielu stawów, spowodowało jednak, że decyzją Ministra Rolnictwa z dnia 27 kwietnia 1955 r., którą uchylona została korzystna dla matki powoda decyzja Wojewódzkiego Urzędu Ziemińskiego w K., zostało stwierdzone, że nieruchomość należąca na B. Z. podlega działaniu powołanego dekretu PKWN. Według ustaleń Sądu Okręgowego, matka powoda usiłowała podważyć wydaną decyzję. Występowała ponadto w licznych pismach o zwrot utraconej nieruchomości. Otrzymywał jednak informację, że grunty zostały trwale rozdysponowane oraz że nie mogą zostać zwrócone. Wyrokiem z dnia 27 marca 1997 r., jak ustalił Sąd Okręgowy, Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązał Ministra Rolnictwa do rozpoznania wniosku matki powoda o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. Wywołane tym wnioskiem postępowanie, według ustaleń Sądu Okręgowego, zostało zawieszono. Po jego podjęciu, postanowieniem z 24 listopada 2000 r., została stwierdzona nieważność wskazanej decyzji w zakresie nieruchomości położonej we wsi S. o łącznej powierzchni 39,9223 hektara. W części natomiast odnoszącej się do gruntów należących do tej nieruchomości o powierzchni 41,0002 hektara, w stosunku do których zaskarżona decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, została stwierdzona jej niezgodność z prawem. Pismem z dnia 30 stycznia 2001 r., jak ustalił Sąd Okręgowy, powód wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o odszkodowania w wysokości 2000000 zł. Uzyskał jednak odpowiedź, że w stosunku do decyzji nadzorczej z dnia 24 listopada 2000 r. zostały złożone trzy wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy, które wymagały rozpatrzenia. W piśmie z dnia 28 lutego 2001 r., które pozwany wystosował do powoda, została ponadto zawarta informacja, że każda osoba zainteresowana może również zaskarżyć decyzje wydane w postępowaniu nadzorczym na drodze sądowego postępowania administracyjnego. Wyrokiem z dnia 12 listopada 2002 r., jak ustalił następnie Sąd Okręgowy, Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązał Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, która została zakończona decyzją z 24 listopada 2000 r., w terminie 30 dni. Decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2003 r., wydaną po rozpoznaniu wniosków Zarządu Gminy I., J. D. oraz A. H. o ponowne rozpatrzenie sprawy, na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi uchylił swoją decyzję z dnia 24 listopada 2000 r. i stwierdził nieważność decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. w części dotyczącej nieruchomości o powierzchni 35,1598 hektara, która należała do matki powoda. W zakresie natomiast odnoszącym się do gruntów o powierzchni 45,7627 hektara, co do których powołana decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne, wskazaną decyzją nadzorczą została stwierdzona niezgodność z prawem decyzji Ministra Rolnictwa z 27 kwietnia

1955 r. Sąd Okręgowy ustalił, że wskazana decyzja nadzorcza została doręczona powodowi w dniu 24 lutego 2003 r. Wnioskiem z dnia 4 kwietnia 2003 r., jak ustalił Sąd Okręgowy, syndyk masy upadłości Spółdzielni Produkcji Rolnej w M. A. F. wystąpiła ponadto z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. Decyzją z 5 grudnia 2005 r., utrzymaną w mocy decyzją z 27 kwietnia 2005 r., Minister Rolnictwa odmówił uwzględnienia tego wniosku. Jednakże wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2006 r., w sprawie IV SA/Wa 467/06, jak ustalił Sąd Okręgowy, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił obie zaskarżone decyzje. Ostatecznie, decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2010 r., postępowanie wywołanej wskazanym wnioskiem zostało umorzone w związku z zakończeniem sprawy upadłościowej i zaprzestaniem działania przez syndyka. Sąd Okręgowy ustalił również, że pismem z dnia 9 września 2004 r., powód wystąpił do Ministra o odszkodowanie w kwocie 2000000 zł za utratę nieruchomości objętych decyzją z dnia 27 kwietnia 1955 r., jak też że pisał liczne pisma do różnych organów władzy państwowej w sprawie utraconego majątku rodzinnego.

Oceniając znaczenie prawne ustalonych okoliczności, Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do uwzględnienia żądania ze względu za zasadne podniesienie przez stronę pozwaną zarzutu przedawnienia roszczenia, które nie znajdowało podstawy w art. 121 Konstytucji Marcowej, ze względu na uchylenie tej normy art. 81 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1985 r., lecz zasadność którego mogła zostać uzasadniona art. 160 k.p.a., znajdującym zastosowanie do decyzji stanowiących źródło szkody rzeczywistej, które zostały wydane przed zmianą polegającą na uchyleniu tego przepisu, także w sytuacji, gdy decyzja nadzorcza, którą została stwierdzona nieważność albo niezgodność z prawem wadliwej decyzji administracyjnej, została wydana po 1 września 2004 r. Według Sądu Okręgowego, przesłana bezprawności decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r., która była przyczyną pomniejszenia majątku matki powoda o wartość nieruchomości, których dotyczyła, została wprawdzie wykazana wydaniem decyzji nadzorczej z 17 lutego 2003 r. Powództwo wniesione w tej sprawie zostało jednak wniesione po upływie trzyletniego terminu, który został przewidziany na dochodzenie na drodze sądowej roszczenia przewidzianego art. 160 § 1 k.p.a. Oceniając stan faktyczny tej sprawy, Sąd Okręgowy uznał, że termin ten nie został dotrzymany przez powoda. Według Sądu Okręgowego, z treści § 6 powołanego przepisu wynikało, że powództwo o naprawienie szkody wywołanej wadliwą decyzją administracyjną, której nieważność albo niezgodność z prawem została objęta ostateczną decyzją administracyjną, powinno zostać wytoczone w ciągu trzech lat od daty wydania takiej decyzji. Na sposób liczenia tego terminu, jak wskazał Sąd Okręgowy na podstawie art. 16 § 1 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji nadzorczej z dnia 17 lutego 2003 r., nie miało żadnego wpływu ani złożenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, ani też wystąpienie w trybie nadzorczym o stwierdzenie nieważności decyzji, która została wydana po ponownym rozpoznaniu sprawy. Tym bardziej na bieg wskazanego terminu nie mogło mieć, jak wskazał Sąd Okręgowy, uprawnienie do zaskarżenia przez właściwe osoby decyzji nadzorczej na drodze sądowego postępowania administracyjnego. Nadzwyczajne środki prawne przysługujące w postępowaniu administracyjnym nie miały bowiem żadnego wpływu, według Sądu Okręgowego, na bieg termin przedawnienia roszczenia dochodzonego na podstawie art. 160 § 1 k.p.a. Sąd Okręgowy nie podzielił więc tezy powoda, aby na tle okoliczności tej sprawy termin przedawnienia roszczenia przewidzianego tym przepisem biegł dopiero od daty wydania decyzji z dnia 15 listopada 2010 r. o umorzeniu postępowania, które zostało zainicjowane wnioskiem syndyka Spółdzielni Produkcji Rolnej w M. z dnia 4 kwietnia 2003 r. Termin ten upłynął więc bezskutecznie przed wniesieniem pozwu. Zarzut przedawnienia był więc w pełni uzasadniony. Sąd Okręgowy nie dopatrył się ponadto podstaw do uznania, że podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia objętego pozwem, stanowiło nadużycie prawa podmiotowego, które pozwana mogła realizować na podstawie art. 117 k.c. O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych i ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

Apelację do wyroku Sądu Okręgowego wniósł powód. Zaskarżając ten wyrok w całości, zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie art. 5 k.c. poprzez bezpodstawne przyjęcie, że podniesienie zarzutu przedawnienia roszczenia nie stanowiło nadużycia prawa podmiotowego ze strony pozwanego w sytuacji, gdy postępowania administracyjne, związane z roszczeniami powoda, były bardzo przewlekłe, zaś w pismach kierowanych przez Ministra Rolnictwa wskazywane było, że ich niezakończenie stanowiło przyczynę niewypłacenia odpowiedniego odszkodowania za utratę spornych

nieruchomości. Na podstawie tego zarzutu powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego jej rozpoznania oraz o obciążenie strony pozwanej poniesionymi kosztami procesu.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie w całości oraz obciążenie powoda poniesionymi kosztami postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie. Ustalenia Sądu Okręgowego były prawidłowe. Wszystkie wynikały z dokumentów złożonych przy pozwie. Nie były podważane w apelacji. W całości zostały więc przyjęte za podstawę rozstrzygnięcia o jej zasadności. Sąd Okręgowy nie ustrzegł się błędów przy określaniu momentu, od którego należało liczyć bieg terminu przedawnienia roszczenia z art. 160 k.p.a. Nie zostało w szczególności poprawnie określone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku znaczenie złożenia wniosku z art. 127 § 3 k.p.a. o ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej, zakończonej decyzją nadzorczą z dnia 17 lutego 2003 r. Prawidłowo jednak Sąd Okręgowy uznał, że trzyletni termin przedawnienia roszczenia objętego pozwem upłynął przed jego wniesieniem. Uwzględniając zarzut przedawnienia roszczenia, Sąd Okręgowy trafnie ponadto uznał, że okoliczności tej sprawy dawały podstawy do przyjęcia, aby podniesienie tego zarzutu przez stronę pozwaną stanowiło nadużycie prawa podmiotowego oraz by nie zasługiwało na ochronę. Nie można było więc uznać, aby oddalenie powództwa ze względu na przedawnienie roszczenia naruszało art. 5 k.c. Odmienne stanowisko skarżącego nie zasługiwało na uwzględnienie.

Obowiązujący w dacie wydania decyzji nadzorczej z dnia 17 lutego 2003 r. art. 160 § 6 k.p.a. przewidywał, że trzyletni termin, który został przewidziany tym przepisem na dochodzenie roszczenia dotyczącego naprawienia szkody wywołanej wydaniem nieważnej albo niezgodnej z prawem decyzji, liczony był od momentu, w którym stała się ona ostateczna. Niezależnie od tego, że przez długi okres nawet w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowany był pogląd, zgodnie z którym, przed nowelizacją art. 16 § 1 k.p.a., złożenie wniosku z art. 127 § 3 k.p.a. o ponowne rozpoznanie sprawy, zakończonej decyzją wydaną na szczeblu ministerialnym, od której nie przysługiwało odwołanie, nie wpływało na bieg terminu przedawnienia roszczenia z art. 160 § 1 k.p.a., który należało liczyć od momentu doręczenia takiej decyzji nadzorczej. Stanowisko takie Sąd Najwyższy prezentował w szczególności w wyroku z dnia 19 marca 2014 r., I CSK 299/13 r. oraz wyroku z dnia 9 listopada 2012 r., IV CSK 151/12. Za poglądem tym opowiedział się także Sąd Okręgowy w uzasadnieniu wyroku objętego apelacją, powołując się na stabilną, jak się wydawało, linię orzeczniczą Sądu Najwyższego, jak też Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Nie mógł jednak przypuszczać, że w przełomowej uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, Sąd Najwyższy zasadniczo zmieni pogląd na ten temat. Nie zarzucając więc Sądowi Okręgowemu nieuwzględnienia poglądu, który Sąd Najwyższy przyjął w tym orzeczeniu, należy tylko odnotować, że w uchwale tej została zaprezentowana teza, że niezależnie od tego, iż wniosek o ponowne rozpoznania sprawy, przed zmianą treści art. 16 § 1 k.p.a., która została wprowadzona ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy-Kodeks postępowania administracyjnego, nie miał wpływu na ocenę ostateczności takiej decyzji nadzorczej, która stwierdzała nieważność albo niezgodności z prawem wadliwej decyzji administracyjnej, termin przedawnienia roszczenia z art. 160 § 1 k.p.a. należy liczyć od momentu, w którym upłynął termin na złożenie takiego wniosku albo też od daty wydania decyzji, którą został rozpoznany wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją nadzorczą. Stanowisko Sądu Najwyższego, które zostało przyjęte w powołanej uchwale, odniesione do stanu faktycznego ustalonego przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, pozwalało na przyjęcie, że termin przedawnienia roszczenia, którego powód dochodził w tej sprawie, należało liczyć od 17 lutego 2003 r. W tej dacie bowiem została wydana decyzja, którą rozstrzygnięty został wniosek złożony na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. przez trzy podmioty trzeciej, które były dotknięte skutkami decyzji nadzorczej Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 listopada 2000 r. Konieczność uwzględnienia poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, nie mogła wykazywać zasadności apelacji, mimo innego sposobu liczenia terminu przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. w porównaniu do stanowiska przyjętego przez Sąd Okręgowy. Liczenie tego terminu od decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. nie mogło bowiem podważać prawidłowości poglądu Sądu Okręgowego, który zasadnie przyjął, że termin przedawnienia roszczenia objętego pozwem upłynął wiele lat przed datą pozwu, który został wniesiony w tej sprawie. Uwzględniając datę decyzji, która została wydana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju

Wsi na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., nie można było też przeoczyć, że art. 160 k.p.a. regulował wówczas nie tylko materialnoprawne przesłanki i zakres roszczenia, ale też administracyjny, w pierwszym etapie, tryb jego dochodzenia, który został zniesiony z dniem 1 września 2004 r., czyli w okresie biegu terminu przedawnienia roszczenia objętego pozwem. Z treści art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, którą art. 160 k.p.a. został skreślony, jednoznacznie wynika, że przepis ten pozostał podstawą prawną roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, jeżeli wadliwe decyzje administracyjne, które stanowiły źródło tej odpowiedzialności, zostały wydane przed datą wejścia tej ustawy w życie, nawet jeżeli decyzje nadzorcze zostały wydane w okresie późniejszym, jak zostało to przesądzone przez Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2010 r., III CZP 112/10. Na tle stanu faktycznego tej sprawy kwestia międzyczasowa nie mogła budzić wątpliwości. Decyzja z dnia 17 lutego 2003 r. została bowiem wydana jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego. W powołanej uchwale zostało ponadto przyjęte, że art. 5 tej ustawy nie miał zastosowania do dochodzenia roszczenia na drodze sądowej. W tym bowiem zakresie decydują ogólne zasady, które przesądzają o tym, że ocena dopuszczalności drogi sądowej, w tym czasowego jej wyłączenia, wynikającego z konieczności wyczerpania drogi postępowania administracyjnego, winna być dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dacie złożenia pozwu. Jeśli tym samym do dnia 1 września 2004 r. powód nie podjął próby uzyskania odszkodowania na drodze postępowania administracyjnego, która była wówczas obligatoryjna, po uchyleniu art. 160 k.p.a. przewidzianego nim roszczenia mógł dochodzić tylko przed sądem powszechnym. Przyjmując najprzychylniejszą dla powoda interpretację powołanych przepisów na gruncie uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, można co najwyżej było liczyć termin przedawnienia roszczenia objętego pozwem od dnia 1 września 2004 r. Nie mogło więc ulegać kwestii, że pozew z 31 października 2011 r. został wniesiony ponad cztery lata po upływie tego terminu. Nie było natomiast podstaw do przyjęcia, jak zasadnie uznał Sąd Okręgowy, że termin ten rozpoczął bieg w dacie wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji z dnia 15 listopada 2010 r. o umorzeniu postępowania wywołanego wnioskiem syndyka masy upadłości Spółdzielni Produkcji Rolnej z siedzibą w M. A. F. o stwierdzenie nieważności decyzji nadzorczej z 17 lutego 2003 r. Nie została ona bowiem wydana na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., lecz zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a.

Poglądu przyjętego przez Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, który dotyczył wniosku o ponownego rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją podjętą na szczeblu ministerialnym, nie można rozciągać na wniosek o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej. O ile bowiem z art. 127 § 3 in fine k.p.a. wynika wprost, że do wniosku przewidzianego tym przepisem stosuje się odpowiedni przepisy o odwołaniu, o tyle wniosek o z art. 156 § 1 k.p.a. należy do nadzwyczajnych środków kontroli decyzji administracyjnych. Nie może więc nawet odpowiednio podważać ostateczności decyzji, których dotyczy. Nie może tym samym ulegać kwestii, że o ile wniesienie lub rozstrzygnięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy z art. 127 § 3 k.p.a. odsuwa w czasie moment, w którym zaczyna bieg termin przedawnienia roszczenia z art. 160 § 6 k.p.a., o tyle jednak wniosek o uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej, przewidziany art. 156 § 1 k.p.a., zawsze jest wnoszony w okresie, w którym wskazany termin przedawnienia już rozpoczął bieg albo upłynął. Taki wniosek dotyczy bowiem zawsze ostatecznej decyzji administracyjnej, również wydanej na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., w stosunku do której wniesienie nowego wniosku na podstawie tego przepisu jest niedopuszczalne. Decyzja podjęta na jego podstawie nie jest bowiem wydawana w pierwszej instancji.

Konieczność uhonorowania poglądu przyjętego przez Sąd Najwyższy w powołanej uchwale składu 7 sędziów z dnia 20 stycznia 2005 r., III CZP 78/14, uzasadnia ponadto przyjęcie, bez wdawania się z wyrażanie stanowiska co do trafności tej uchwały, że wniosek powoda z dnia 28 lutego 2001 r., skierowany na podstawie art. 160 k.p.a., w którym powód domagał się przyznania na swoją rzecz odszkodowania za skutki wydania decyzji z 27 kwietnia 1955 r., której nieważność i niezgodność z prawem została stwierdzona decyzją nadzorczą z 24 listopada 2000 r., nie mógł zostać uznany za czynność podjętą we właściwym terminie przed kompetentnym wówczas organem administracyjnym oraz że jego celem było dochodzenie roszczenia przewidzianego powołanym przepisem. Jak bowiem przyjął Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, w sytuacji, gdy również w terminie legitymowane osoby wystąpiły z wnioskiem z art. 127 § 3 k.p.a. o ponowne rozpoznanie sprawy, wydanie na podstawie tego przepisu decyzji z 17 lutego 2003 r. powodowało, że wniosek powoda z dnia 30 stycznia 2001 r. był po prostu przedwczesny. Został bowiem złożony zanim

rozpoczął bieg termin na wystąpienie o przyznanie wskazanego roszczenia odszkodowawczego. Nie można także było uznać, jak to przyjął Sąd Okręgowy, że istotnym zdarzeniem na tle okoliczności związanych z wykazaniem przesłanek zasadności roszczenia objętego pozwem, było wydanie decyzji z dnia 24 listopada 2000 r. Wskazany wniosek został bowiem uwzględniony poprzez uchylenie tej decyzji i ponowne rozpoznanie wniosku złożonego przez powoda na podstawie art. 156 §1 k.p.a., który została ostatecznie rozstrzygnięty w sposób równie korzystny dla powoda. Jeśli bowiem, jak uznał Sąd Najwyższy w powołanej uchwale, wydanie decyzji z dnia 24 listopada 2000 r. nie spowodowało rozpoczęcia biegu trzyletniego termin przewidzianego na dochodzenie roszczenia z art. 160 § 1 k.p.a., wówczas jeszcze na drodze postępowania administracyjnego, zaś uwzględnienie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy doprowadziło do uchylenia tej decyzji, złożenie przez powoda wniosku z 30 stycznia 2001 r. nie mogło przerwać biegu tegoż terminu na okres toczenia się postępowania administracyjnego, które zostało w ten sposób wszczęte, zwłaszcza że z ustaleń Sądu Okręgowego nie wynika, aby zostało zakończone we właściwy sposób, czyli poprzez wydanie decyzji przez właściwy organ, również przez jego umorzenie, w szczególności po 1 września 2004 r. Gdyby w powołanej uchwale Sąd Najwyższy przyjął stanowisko, które reprezentował we wcześniejszym orzecznictwie, mimo uchylenia decyzji z dnia 24 listopada 2000 r., decyzją wydaną na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., nie można by było wykluczyć możliwości uznania, że wniosek powoda z 30 stycznia 2001 r. stanowił właściwą czynność w celu dochodzenia roszczenia. Dopóki więc nie zostałyby formalnie zakończone postępowanie, które zostało wywołane tym wnioskiem, zawieszony termin biegu przedawnienia roszczenia nie rozpocząłby swojego biegu na nowo, nawet po 1 września 2004 r. Konieczność odwołania się do stanowiska przyjętego przez Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 20 stycznia 2015 r., uniemożliwiała przyjęcie takiego stanowiska na tle okoliczności rozpoznanej sprawy. Wykazywała bowiem, że wydanie decyzji z dnia 24 listopada 2000 r. nie otworzyło biegu terminu przedawnienia roszczenia objętego pozwem, jak również że wniosek z 30 stycznia 2001 r. został złożony po prostu przedwcześnie. Nie mógł więc wywołać zamierzonych skutków.

W sytuacji ponadto, gdy po wydaniu decyzji z dnia 17 lutego 2003 r., aż do początku września 2004 r., powód nie skorzystał z obowiązującej w tym okresie drogi postępowania administracyjnego w celu dochodzenia roszczenia opartego na art. 160 § 1 k.p.a., pierwsze wezwanie do zapłaty skierował bowiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopiero w dniu 9 września 2004 r., pismo z tej daty nie mogło stanowić czynności podjętej przed właściwym wówczas organem w celu dochodzenia wskazanego roszczenia. Od 1 września 2004 r. nie była już bowiem właściwa droga postępowania administracyjnego, wyczerpanie którego usuwało stan czasowej niedopuszczalności drogi sądowej, przynajmniej według dominujących poglądów. Po uchyleniu art. 160 k.p.a., jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, wyłącznie właściwa w tym zakresie była droga postępowania cywilnego. Pismo powoda z dnia 9 września 2004 r., jak wynika zresztą z jego treści, w szczególności w porównaniu do wcześniejszego pisma powoda z dnia 30 stycznia 2001 r., stanowiło więc zwykle wezwanie dłużnika do zapłaty przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania cywilnego, z które powód jednak nie korzystał przez następne lata. Pozew w tej sprawie został bowiem złożony dopiero w dniu 31 października 2011 r. Sąd Okręgowy zasadnie więc przyjął, że termin przedawnienia roszczenia, źródła którego powód słusznie upatrywał w skutkach wydania wadliwej decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r., bezskutecznie upłynął kilka lat przed wniesieniem pozwu. Zarzut przedawnienia roszczenia, które znajdowało podstawę w art. 160 § 1 k.p.a., zasługiwał więc w pełni na uwzględnienie. Przeciwno jego zasadności nie mógł ponadto przemawiać zarzut nadużycia prawa podmiotowego, z którego Skarb Państwa skorzystał zgodnie z art. 117 k.c.

Znaczenie instytucji przedawnienia roszczeń majątkowych dla stabilizacji i trwałości stosunków prawnych jest na tyle duże, że zarzut nadużycia prawa związanego z podniesieniem zarzutu przedawnienia, mimo że jest dopuszczany w orzecznictwie, może zostać uznany za uzasadniony w wyjątkowych stanach faktycznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., II CKN 604/200 zł, uchwałę z dnia 10 marca 1993 r., III CZP 8/93 oraz uchwałę z dnia 11 października 1996 r., III CZP 76/96). Ocena zasadności zarzutu opartego na art. 5 k.c. wymaga zbadania przyczyny przekroczenia terminu przedawnienia roszczenia, czasowego wymiaru jego naruszenia, jak również postawy dłużnika, w szczególności rozstrzygnięcia, czy zobowiązany do spełnienia świadczenia nie podejmował działań mających na celu utrudnienie wierzycielowi wniesienia sprawy do sądu. Oceniając pod tym kątem okoliczności rozpoznawanej sprawy, Sąd Okręgowy trafnie uznał, że brak było podstaw do uwzględnienia art. 5 k.c. na korzyść powoda. Odmienne

stanowisko skarżącego, zaprezentowane przed Sądem Okręgowym i w apelacji, której zarzutu zostały w zasadzie ograniczone do naruszenia tego przepisu przez sąd pierwszej instancji, nie zasługiwało na uwzględnienie.

Na niekorzyść skarżącego przemawiał wymiar przekroczenia terminu przedawnienia roszczenia objętego pozwem, który został wniesiony po upływie ponad siedmiu lat od daty decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2003 r., od wydania której należało liczyć trzyletni termin przedawnienia z art. 160 § 6 k.p.a. Nawet przy przycięciu wersji najkorzystniejszej dla powoda, czyli przy założeniu, że wskazany termin mógł być liczony od 1 września 2001 r., nie można było przyjąć, aby przekroczenie terminu przedawnienia roszczenia nie było znaczne oraz by nie wykluczało zastosowania w tej sprawie art. 5 k.c. na korzyść powoda, zwłaszcza w sytuacji, gdy z ustaleń Sądu Okręgowego nie wynikało, aby zachodziły jakiegokolwiek przeszkody, które by uzasadniały zwłokę powoda w skierowaniu sprawy na drogę sądową. Jak zaznaczono, przeszkody takiej nie mogło stanowić wniesienie przez syndyka masy upadłości Spółdzielni Produkcji Rolnej w M. wniosku z dnia 4 kwietnia 2003 r. o uchylenie w trybie nadzorczym decyzji z dnia 17 lutego 2003 r., którą ostatecznie została stwierdzona nieważność oraz niezgodność z prawem wadliwej decyzji z dnia 27 kwietnia 1995 r. Nie można było także podzielić argumentów apelacji, jakoby okolicznością, która w sposób usprawiedliwiony wstrzymywała powoda przed skierowaniem sprawy na drogę sądową, była treść odpowiedzi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wniosek powoda z dnia 30 stycznia 2001 r., zawarta w piśmie dnia 28 lutego 2001 (k: 47 i verte). Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie miał, rzecz jasna, możliwości przewidzenia stanowiska, jakie po latach zaprezentował Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, niemniej w powołanym piśmie, mimo że przesadnie, to jednak poprawnie poinformował powoda o przedwczesności wniosku z dnia 30 stycznia 2001 r. Zostało bowiem w tym piśmie wskazane, że legitymowane osoby trzecie złożyły wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy oraz że decyzja z dnia 24 listopada 2000 r. stanie się ostateczna dopiero po wydaniu przez Ministra decyzji zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. Została ponadto udzielona także informacja o możliwości skierowania skargi od takiej decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nie miała ona jednak istotnego znaczenia, ponieważ decyzją Ministra z dnia 17 lutego 2003 r. wcześniejsza decyzja z dnia 24 listopada 2000 r. została uchylona na podstawie powołanego przepisu i ponownie została stwierdzona nieważność i częściowa niezgodność z prawem decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. Pierwsza decyzja nadzorcza z 24 listopada 2000 r. nie mogła więc ostatecznie wykazywać bezprawności działania organów władzy publicznej, za skutki których Skarb Państwa może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przewidzianej art. 160 § 1 k.p.a. Na tle okoliczności rozpoznanej sprawy, jedynym zdarzeniem, które pozwalało na wykazanie bezprawności decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r., było wydanie decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. Pismo z dnia 28 lutego 2001 r., którym powód został prawidłowo poinformowany o przedwczesności wniosku z dnia 30 stycznia 2001 r., pochodziło sprzed wydania decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. Nie mogło więc zostać uznane za czynność pozwanego, wskutek której powód miał zostać odwiedziony od skierowania sprawy na drogę sądową. Z ustaleń Sądu Okręgowego nie wynika natomiast, aby powód był kiedykolwiek informowany o tym, że przyznanie odszkodowania w związku z wydaniem decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. jest uzależnione od wcześniejszego zakończenia postępowania nadzorczego, które zostało zainicjowane wnioskiem syndyka masy upadłości Spółdzielni Produkcji Rolnej w M. z dnia 4 kwietnia 2003 r. i zostało zakończone dopiero decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 listopada 2010 r., od wydania której powód wadliwie liczył bieg terminu przedawnienia roszczenia objętego pozwem.

Istotnego znaczenia dla oceny zarzutu nadużycia prawa podmiotowego przy podniesieniu przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia nie mogły mieć liczne interwencje, jakie podejmowała matka powoda w okresie wielu lat poprzedzających wydanie decyzji z 17 lutego 2003 r., jak również późniejsze działania powoda, polegające na kierowaniu licznymi pismami do osób pełniących najwyższe funkcje w innych niż sądy powszechne organach władzy publicznej. Z działań, które powód podejmował po wydaniu tej decyzji, wynika bowiem, że skarżący miał pełną świadomość, jakie czynności należy podjąć, aby skierować sprawę na drogę właściwego postępowania. W piśmie z dnia 9 września 2004 r., następnie zaś w piśmie z dnia 2005 r., które stanowiły, jak zaznaczono, tylko wezwania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do dobrowolnego spełnienia tego roszczenia, które zostało objęte pozwem wniesionym dopiero 31 października 2011 r., wyznaczając termin na wypłacenie żądanego odszkodowania, powód uprzedzał pozwanego, że po jego upływie, skieruje sprawę na drogę sądową. Nie można było przeoczyć, że kierując wskazane pisma do dłużnika, powód był zastępowany przez zawodowego pełnomocnika. Nie mógł więc powoływać się na

nieznajomość regulacji zawartej w art. 160 k.p.a. oraz zmiany wprowadzonej z dniem 1 września 2004 r. O ile bowiem przed wydaniem przez Sąd Najwyższy uchwały pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, można było mieć wątpliwości, czy po uchyleniu tego przepisu, zawarte w nim normy prawa materialnego mogą stanowić postawę rozstrzygnięcia o zasadności żądań wnoszonych w późniejszym okresie. O tyle nie ulegało kwestii, że od 1 września 2004 r, takie roszczenia mogły być skutecznie dochodzone wyłącznie na drodze postępowania cywilnego, bez konieczności uprzedniego wyczerpania drogi postępowania administracyjnego, które jak zaznaczono, nie zostało w ogóle wszczęte przez powoda pomiędzy wydaniem decyzji z 17 lutego 2003 r. a datą uchylenia art. 160 k.p.a.

Zamiast więc kierować do różnych organów pisma interwencyjne już po złożeniu wezwania do zapłaty z dnia 9 września 2004 r., następnie zaś wezwania z dnia 4 lutego 2005 r., podejmując właściwe działania w celu ochrony swoich interesów, powód powinien był skierować sprawę na drogę postępowania przed właściwym sądem powszechnym albo przynajmniej wezwać Skarb Państwa do próby ugodowej w postępowaniu sądowym, stosownie do art. 184 k.p.c. Nie wytaczając powództwa przez kolejne lata, skarżący naraził się na skorzystanie przez pozwanego z zarzutu przedawnienia roszczenia, którego podniesienie nie mogło zostać, z podanych powodów, uznane za nadużycie prawa podmiotowego ze strony karbu Państwa. Apelacja powoda podlegała więc oddaleniu.

Uwzględniając natomiast okoliczności, na które powód powoływał się w apelacji, w szczególności brak formalnego zakończenia postępowania, które zostało wywołane przedwczesnym wnioskiem skarżącego z dnia 30 stycznia 2001 r., jak też nieudzielenie przez pozwanego odpowiedzi na pisma powoda z 9 września 2004 r. oraz z 4 lutego 2005 r., Sąd Apelacyjny odstąpił od obciążenia skarżącego kosztami postępowania apelacyjnego, stosownie do art. 102 k.p.c.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie powołanych przepisów oraz art. 385 k.p.a., Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.