



Sygn. akt I CSK 76/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

w sprawie z powództwa S. Z.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 31 stycznia 2017 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 19 czerwca 2015 r., sygn. akt I ACa .../14,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód, jako spadkobierca B.Z., domagał się zasądzenia od pozwanego Skarbu Państwa kwoty 3 500 000 zł tytułem odszkodowania za utracone nieruchomości objęte dawną księgą hipoteczną „Dobra Ziemskie S.”, które zostały przejęte bezpodstawnie na cele reformy rolnej.

Sąd Okręgowy w [...] wyrokiem z dnia 18 września 2014 r. oddalił powództwo uznając, że roszczenie uległo przedawnieniu i nie było podstaw do uznania zarzutu pozwanej za nadużycie prawa.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powoda.

Rozstrzygnięcie to zostało oparte na podzielonych i uznanych za własne ustaleniach dokonanych przez Sąd Okręgowy. Poprzednią właścicielką nieruchomości objętej księgą hipoteczną „Dobra Ziemskie S.” nr Ks ... w dacie wejścia w życie dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 3, poz. 9) była B. Z., zmarła w dniu 26 stycznia 1994 r., jej jedynym następcą prawnym jest powód.

Orzeczeniem z dnia 17 września 1945 r. Wojewódzki Urząd Ziemi w K. stwierdził, że nieruchomość ziemską „S.” o powierzchni 81,5185 ha, położona w powiecie [...] nie podlegała przepisom dekretu o reformie rolnej, ponieważ obszar użytków rolnych nie przekraczał 50 ha. Pozostałą część powierzchni stanowiły inne rodzaje gruntów, w tym drogi i S..

Decyzją z dnia 27 kwietnia 1955 r. Minister Rolnictwa uchylił decyzję z dnia 17 września 1945 r. oraz stwierdził, że ta nieruchomość ziemską podlega działaniu dekretu o reformie rolnej. Matka powoda czyniła starania o podważenie tej decyzji i odzyskanie utraconej nieruchomości, ale w odpowiedzi na wielokrotne pisma otrzymywała informację, że nie ma podstaw do zmiany decyzji, grunty zostały rozdysponowane i nie mogą być zwrócone.

Wyrokiem z dnia 27 marca 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązał Ministra Rolnictwa do rozpoznania wniosku matki powoda o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. Decyzją z dnia 24 listopada 2000 r. Minister Rolnictwa stwierdził nieważność decyzji z dnia

27 kwietnia 1955 r. w zakresie nieruchomości o powierzchni 39,9223 ha, a w odniesieniu do jej części obejmującej 41, 0002 ha stwierdził, że decyzja została wydana niezgodnie z prawem, ale wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Pismem z dnia 30 stycznia 2001 r. powód wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o odszkodowanie w wysokości 2 000 000 zł. Uzyskał odpowiedź, iż złożone zostały trzy wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy oraz, że każda osoba zainteresowana może zaskarżyć decyzję nadzorczą do sądu administracyjnego.

Wyrokiem z dnia 12 listopada 2002 r. Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązał Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do rozpoznania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją z dnia 24 listopada 2000 r. w terminie 30 dni. Po rozpoznaniu wniosków Gminy I., J. D. oraz A. H., Minister decyzją z dnia 17 lutego 2003 r. uchylił na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. decyzję z dnia 24 listopada 2000 r. i stwierdził nieważność decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. w części nieruchomości o powierzchni 35,1598 ha. W odniesieniu do gruntów o powierzchni 45,7627 ha, uznał, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, ale wywołała nieodwracalne skutki. Decyzję doręczono powodowi w dniu 24 lutego 2003 r.

Wnioskiem z dnia 4 kwietnia 2003 r. syndyk masy upadłości Spółdzielni Produkcji Rolnej w M. zażądał stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. Decyzją z dnia 27 kwietnia 2005 r. Minister Rolnictwa odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. Po rozpoznaniu wniosku syndyka o ponowne rozpatrzenie sprawy decyzją z dnia 5 grudnia 2005 r. odmówił uchylenia decyzji z dnia 27 kwietnia 2005 r. Wyrokiem z dnia 10 sierpnia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił obie decyzje. Ostatecznie decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2010 r. postępowanie wywołane wnioskiem syndyka zostało umorzone, w związku z zakończeniem postępowania upadłościowego.

Pismem z dnia 9 września 2004 r. powód wystąpił do Ministra o odszkodowanie w wysokości 2 000 000 zł za utratę nieruchomości objętych decyzją z dnia 27 kwietnia 1955 r. Kierował także liczne pisma do różnych organów władzy państwowej w sprawie zwrotu utraconego majątku.

Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie powoda powinno być ocenione na podstawie art. 160 k.p.a., ponieważ decyzje, które wyrządziły szkodę zostały wydane przed zmianą tego uregulowania, która weszła w życie z dniem 1 września 2004 r. Przesłanka bezprawności decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r., która pozbawiła poprzedniczkę prawną powoda własności nieruchomości została wykazana wydaniem decyzji nadzorczej z dnia 17 lutego 2003 r. Powództwo wniesione w dniu 31 października 2011 r. uznał za spóźnione, wobec niedochowania terminu przewidzianego w art. 160 § 6 k.p.a. Przyjął także, że na sposób liczenia tego terminu nie miało wpływu ani złożenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, ani wystąpienie w trybie nadzorczym o stwierdzenie nieważności decyzji, która została wydana po ponownym rozpoznaniu sprawy (art. 16 § 1 w związku z art. 217 § 3 k.p.a.). Nie miało także wpływu na bieg tego terminu realizowanie uprawnienia do zaskarżenia decyzji nadzorczej przez inne osoby w drodze sądowego postępowania administracyjnego. Termin przedawnienia nie mógł być liczony dopiero od dnia wydania decyzji z dnia 15 listopada 2010 r. o umorzeniu postępowania administracyjnego zainicjowanego wnioskiem syndyka. Podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia nie stanowiło nadużycia prawa.

Sąd Apelacyjny uznał, że Sąd Okręgowy błędnie określił znaczenie złożenia wniosku na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. o ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej decyzją nadzorczą z dnia 17 lutego 2003 r. Przepis art. 160 § 6 k.p.a. przewidywał trzyletni termin do dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wywołanej wydaniem decyzji nieważnej albo niezgodnej z prawem, którego bieg rozpoczynał się od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja nadzorcza.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego był prezentowany pogląd, że złożenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez Ministra, od którego decyzji nie przysługiwało odwołanie, nie miało wpływu na bieg przedawnienia roszczenia z art. 160 § 1 k.p.a., który należało liczyć od doręczenia decyzji nadzorczej. Jednak w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14 (OSNC 2015, nr 6, poz. 66), wyrażony został odmienny pogląd, wskazujący na to, że niezależnie od tego, iż do czasu zmiany art. 16 § 1 k.p.a. ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania

administracyjnego wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy nie miał wpływu na ocenę ostateczności takiej decyzji nadzorczej, 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. Oznacza to, że termin przedawnienia roszczenia powoda należało liczyć od dnia 17 lutego 2003 r., ponieważ tą decyzją rozstrzygnięto wniosek złożony na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., w odniesieniu do decyzji z dnia 24 listopada 2000 r. Pomimo tego orzeczenie Sądu Okręgowego było trafne.

W chwili wydania tej decyzji art. 160 k.p.a. regulował materialnoprawne przesłanki i zakres roszczenia oraz administracyjny na pierwszym etapie trybu dochodzenia roszczenia, który został zniesiony z dniem 1 września 2004 r., przez uchylenie art. 160 k.p.a. Z treści art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 162, poz. 1692, dalej: „ustawa nowelizująca”) wynika, że przepis art. 160 k.p.a. pozostał podstawą prawną roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa, jeżeli wadliwe decyzje, które wywołały szkodę, zostały wydane przed datą wejścia w życie tej ustawy, nawet jeśli decyzje nadzorcze zostały wydane w późniejszym czasie, (por. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 31 marca 2010 r., III CZP 112/10 (OSNC 2011, nr 7- 8, poz. 75). W uchwale tej przyjęto także, że art. 5 wskazanej ustawy nie miał zastosowania do trybu dochodzenia roszczenia. Ocena dopuszczalności drogi sądowej, w tym czasowego jej wyłączenia, wynikającego z konieczności wyczerpania drogi postępowania administracyjnego, powinna być dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w czasie złożenia pozwu.

Wniosek powoda z dnia 30 stycznia 2001 r. o odszkodowanie nie był złożony we właściwym czasie, skoro decyzja z dnia 24 listopada 2000 r. została uchylona w wyniku rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i nie miała, stosownie do uchwały z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14, znaczenia dla oceny przedawnienia, był zatem przedwczesny. Natomiast wniosek z dnia 9 września 2004 r. nie mógł odnieść oczekiwanego skutku, ponieważ od dnia 1 września 2004 r. można było dochodzić odszkodowania tylko na drodze sądowej, niezależnie od tego, że jego treść wskazywała jedynie na wezwanie do zapłaty.

Nawet gdyby termin przedawnienia roszczenia powoda liczyć od 1 września 2004 r., to i tak pozew został złożony po upływie ponad czterech lat od upływu terminu, obejmował zatem przedawnione roszczenie.

Nie było podstaw do uznania, że termin powinien być liczony od podjęcia decyzji z dnia 15 listopada 2010 r. o umorzeniu postępowania, ponieważ nie została ona wydana na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., lecz zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. Poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14 nie można rozciągać na decyzje wydawane w następstwie wniosku o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji administracyjnej, która należy do nadzwyczajnych środków kontroli decyzji administracyjnych. Wniosek o uchylenie ostatecznej decyzji administracyjnej, przewidziany w art. 156 § 1 k.p.a. zawsze jest składany w okresie, w którym termin przedawnienia już rozpoczął bieg albo upłynął, ponieważ dotyczy ostatecznej decyzji administracyjnej, również wydanej na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. Natomiast wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. odsuwa w czasie moment, w którym zaczyna bieg termin przedawnienia roszczenia objętego art. 160 § 6 k.p.a.

Ocena zarzutu nadużycia prawa przez pozwanego, polegającego na powołaniu się na przedawnienie roszczenia, wymagała rozważenia przyczyny przekroczenia terminu przedawnienia, czasowego wymiaru jego naruszenia oraz poS. dłużnika, czy podejmował on działania mające na celu utrudnienie wierzycielowi wniesienia sprawy do sądu. Sąd Apelacyjny stwierdził, że brak było podstaw do uwzględnienia art. 5 k.c. Wymiar przekroczenia terminu przedawnienia był znaczny. Nie zachodziły przeszkody usprawiedliwiające zwłokę powoda w skierowaniu sprawy do sądu. Nie mogło jej stanowić postępowanie zainicjowane wnioskiem syndyka. Treść odpowiedzi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2001 r. wskazywała na przedwczesność wniosku z dnia 30 stycznia 2001 r. Liczne interwencje powoda w różnych organach administracji publicznej nie miały wpływu na bieg terminu przedawnienia.

Powód w skardze kasacyjnej powołał podstawę przewidzianą w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. Naruszenia art. 160 § 6 w związku z art. 16 § 1 k.p.a. przez błędną wykładnię upatrywał w przyjęciu, że trzyletni termin przedawnienia roszczenia

o odszkodowanie rozpoczyna bieg z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a., ponieważ następuje to z chwilą doręczenia stronie pierwszej ostatecznej decyzji nadzorczej. Nie ma uzasadnionych podstaw w stanie prawnym obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18) do zrównania skutków prawnych złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ze skutkami wniesienia odwołania w toku postępowania administracyjnego. Niezastosowanie art. 123 § 1 w związku z art. 124 § 2 k.c. było konsekwencją nieprawidłowej oceny, że wniosek powoda z dnia 30 stycznia 2001 r. nie spowodował przerwania biegu przedawnienia roszczenia. Na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów podniósł, że skutkiem błędnej wykładni art. 5 k.c. było uznanie, iż powołanie się przez pozwanego na przedawnienie roszczenia nie stanowi nadużycia prawa podmiotowego. Skarżący domagał się uchylenia wyroków Sądów obu instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Źródłem roszczenia powoda jest decyzja administracyjna Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 kwietnia 1955 r. Po rozpoznaniu wniosku matki powoda zostały wydane przez Ministra Rolnictwa dwie decyzje administracyjne. Pierwszą stwierdzono nieważność decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. w oznaczonej części oraz sprzeczność z prawem w pozostałym wskazanym zakresie, z uwagi na zaistnienie nieodwracalnych skutków prawnych. W uwzględnieniu wniosków innych podmiotów o ponowne rozpatrzenie sprawy Minister Rolnictwa uchylił pierwszą decyzję i stwierdził nieważność decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. w odniesieniu do mniejszej powierzchni nieruchomości oraz jej niezgodność z prawem co do powiększonego zakresu powierzchni nieruchomości, z uwagi na zaistnienie nieodwracalnych skutków.

W rozpoznawanej sprawie zarówno decyzja wydana z rażącym naruszeniem prawa, jak i decyzje nadzorcze Ministra Rolnictwa zostały wydane przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Ocena zatem zgłoszonego roszczenia dokonywana

być powinna według zasad przewidzianych w art. 160 k.p.a. w brzmieniu sprzed 1 września 2004 r. W odniesieniu do trybu dochodzenia roszczeń z dniem 1 września 2004 r. wyłączone zostało stosowanie art. 160 § 4 i 5 k.p.a., wobec ich uchylenia ustawą nowelizującą.

Zgodnie z art. 127 § 3 w związku z art. 16 § 1 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym w czasie wydania decyzji z dnia 24 listopada 2000 r. i z dnia 17 lutego 2003 r. decyzje te były traktowane jako decyzje ostateczne, ponieważ wydał je minister. Zmiana treści art. 16 § 1 k.p.a. wprowadzona z dniem 11 kwietnia 2011 r. polegała na uznaniu decyzji jako ostatecznych, jeżeli nie służy od nich odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. W późniejszym czasie doszło do rozbieżności w orzecznictwie. Przyjmowane było także, że decyzja wydana przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze uzyskuje cechę ostateczności, jeżeli nie służy w stosunku do niej wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14 doprowadziła do wyeliminowania tej rozbieżności przez przyjęcie, że termin przedawnienia roszczenia o odszkodowanie przewidziany w art. 160 § 6 k.p.a., rozpoczyna bieg z chwilą bezskutecznego upływu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, a w razie jego złożenia - z chwilą wydania decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy. Dotyczy to decyzji wydanych przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze po dniu 1 września 2004 r., lecz przed dniem 11 kwietnia 2011 r., w odniesieniu do decyzji wydanych z naruszeniem prawa albo nieważnych, które zostały wydane przed dniem 1 września 2004 r.

Powód zwrócił się do Ministra Rolnictwa z żądaniem przyznania odszkodowania po otrzymaniu pierwszej decyzji, wypełniając obowiązek przewidziany w art. 160 § 4 i 5 k.p.a., w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, do dnia 31 sierpnia 2004 r. Trafne wskazanie w uchwale z dnia 20 stycznia 2015 r., III CZP 78/14 jednakowego traktowania spraw sprzed zmiany art. 16 § 1 k.p.a. i po jej wejściu w życie, nie może szkodzić interesowi strony, która podejmowała działania zgodne z ówczesnym stosowaniem i wykładnią tego przepisu. Wniosek powoda nie został ani uwzględniony, ani oddalony, a z treści odpowiedzi pozwanego wynikało, że rozpoznanie go nastąpi po wydaniu decyzji

w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Kolejne wezwanie powoda w piśmie z dnia 9 września 2004 r. miało charakter upomnienia, nawiązującego do wcześniej zgłoszonego żądania.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zdecydowanie przeważało stanowisko, że postępowanie odszkodowawcze przewidziane w art. 160 § 4 i 5 k.p.a. było dwuetapowe. Niezakończenie pierwszego, administracyjnego etapu, czyniło drogę sądową czasowo niedopuszczalną (por. wyrok z dnia 11 czerwca 2003 r., V CKN 377/01; postanowienie z dnia 30 sierpnia 1988 r., IV CZ 111/88). Jej otwarcie następowało z chwilą wydania decyzji administracyjnej, w jednoinstancyjnym postępowaniu, niepodlegającym kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego, która nie zadowalała poszkodowanego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 1981 r., IV CR 260/81, OSPiKA 1982, nr 5-6, poz. 69; z dnia 5 listopada 1986 r., II CR 292/86, OSPiKA 1989, nr 2, poz. 34 z dnia 13 maja 2003 r., V CKN 151/01, OSNC 2004, nr 7-8, poz. 120 z dnia 21 września 2005 r., V CSK 139/05). Milczenie organu administracyjnego nie stanowiło substratu decyzji. Wymuszenie jej wydania następowało w trybie skargowym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1988 r., IV CZ 111/88, OSP 1990, nr 1-3, poz. 187). W uchwale z dnia 21 sierpnia 2003 r., III CZP 51/03 (OSNC 2004, nr 10, poz. 156) Sąd Najwyższy stwierdził, że decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie o odszkodowanie przewidziane w art. 160 § 1 k.p.c. nie otwiera drogi sądowej (art. 160 § 5 k.p.a.). Stanowisko w tej mierze podtrzymał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2004 r., I CSK 174/03, (niepublikowane), przyjmując, że nie spełnia przesłanki dopuszczalności wniesienia powództwa do sądu powszechnego o przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a. odszkodowanie wydanie decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie o to odszkodowanie, ani też bezczynność właściwego organu administracji publicznej, do którego wpłynął wniosek o przyznanie odszkodowania. Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 października 2008 r., SK 51/04 (OTK-A 2008, nr 8, poz. 140) orzekł, że art. 160 § 5 w związku z art. 160 § 4 k.p.a. w zakresie, w jakim nie traktuje bezczynności organu administracji publicznej jako przesłanki dopuszczalności sądowego dochodzenia roszczeń, jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał podkreślił, że

dwustopniowa procedura umożliwia zajęcie stanowiska przez organ administracji w dotyczącej go sprawie o odszkodowanie, jak też wskazał na środki, jakie strona dochodząca odszkodowania mogła wykorzystać w celu skłonienia organu administracji publicznej do rozpoznania wniosku o odszkodowanie.

Nie zasługuje na podzielenie stanowisko Sądu Apelacyjnego, że kolejne wezwanie było bezskuteczne, ponieważ z dniem 1 września 2004 r. uchylone zostały przepisy art. 160 § 4 i 5 k.p.a. W odniesieniu do wykładni art. 5 ustawy nowelizującej, dotyczącej przewidzianego w art. 160 k.p.a. trybu dochodzenia roszczeń (§ 4 i 5) także nie było jednolitości stanowisk w orzecznictwie. Wysuwany był pogląd, że art. 160 § 4 i 5 k.p.a. ma zastosowanie do trybu dochodzenia roszczeń związanych z wydaniem wadliwych decyzji i decyzji nadzorczych w okresie przed dniem 1 września 2004 r. Ujednolicenie stanowiska, dokonane zostało uchwałą pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2011 r., III CZP 112/10, w której wyrażono wiążące stanowisko, że z dniem 1 września 2004 r. został uchylony przepis art. 160 k.p.a., a jego uregulowania objęte § 1, 2, 3 i 6 zachowały moc wiążącą w zakresie wskazanym w art. 5 tej ustawy. Natomiast przepisy § 4 i 5, które regulowały kwestie procesowe, dotyczące trybu dochodzenia roszczeń, podlegały podstawowej regule intertemporalnej w dziedzinie prawa procesowego, bezpośredniego stosowania nowego prawa. Oznacza to, że realizacja uprawnienia do naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem przed dniem 1 września 2004 r. decyzji administracyjnej sprzecznej z prawem może nastąpić jedynie w postępowaniu przed sądem powszechnym, bez względu na datę wydania ostatecznej decyzji nadzorczej. Odnosi się to również do zgłoszonego przez powoda żądania. Zaznaczyć jednak należy, że tak ukształtowane rozumienie art. 5 ustawy nowelizującej i zakresu dalszego stosowania art. 160 k.p.a. zostało sformułowane w wymienionej uchwale. Do tego czasu występowała rozbieżność w orzecznictwie, także co do obowiązywania dwuetapowego trybu dochodzenia roszczeń, na co wskazuje też uzasadnienie uchwały. Zostały w nim przywołane te orzeczenia oraz wyjaśnione motywy przyjęcia, że doszło do uchylecia przepisów regulujących dotychczasowy tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Pozbawione racji było stanowisko Sądu Apelacyjnego, że właściwe stosowanie art. 160 k.p.a. miało miejsce już w pierwszych dniach września 2004 r., a tym samym złożenie przez powoda pisma z dnia 9 września 2004 r. nie mogło wywołać zamierzonego rezultatu. Postępowanie związane z kwestionowaniem decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. było prowadzone przez wiele lat, a z pisma stanowiącego odpowiedź na wniosek powoda z dnia 30 stycznia 2001 r. o odszkodowanie wynikało, że zostanie on rozpoznany po wydaniu drugiej decyzji. Usprawiedliwione było zatem oczekiwanie powoda na wypowiedź pozwanego w tej kwestii, skoro żądanie zostało wysunięte w czasie właściwym.

Przepis art. 160 k.p.a. ma zastosowanie także w takiej sytuacji, gdy zarówno decyzja nieważna, jak i decyzja nadzorcza stały się ostateczne przed dniem 1 września 2004 r. Przesłanki materialnoprawne dochodzenia przez stronę poszkodowaną roszczenia, przewidzianego w art. 160 § 1 k.p.a. istniały już w chwili powstania szkody na skutek wydania decyzji nieważnej. Wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym powinno nastąpić, stosownie do art. 160 § 6 k.p.a., w terminie trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna decyzja stwierdzająca nieważność decyzji wydanej z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 albo decyzja, w której organ stwierdził, w myśl art. 158 § 2, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. Wystąpienie to, w okresie do 31 sierpnia 2004 r., powinno doprowadzić do uzyskania decyzji organu administracji publicznej (art. 160 § 4 k.p.a.), a w razie niewyrównania szkody albo odmowy przyznania odszkodowania strona mogła wnieść powództwo do sądu (art. 160 § 5 k.p.a.). Złożenie wniosku o odszkodowanie do właściwego organu stanowiło czynność przedsiębiorczą bezpośrednio w celu zaspokojenia roszczenia, powodującą przerwanie biegu przedawnienia, przewidzianą w art. 123 § 1 pkt 1 k.c. Jeżeli do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej, która uchyliła art. 160 § 4 i 5 k.p.a. wniosek o odszkodowanie nie został rozpoznany, nie doszło do wydania decyzji, to z dniem 1 września 2004 r. bieg przedawnienia rozpoczął się na nowo, ponieważ właściwym postępowaniem do rozpoznania żądania odszkodowania stało się postępowanie sądowe. Doszło zatem do otworzenia drogi sądowej do dochodzenia tych roszczeń. Nie miało wpływu na bieg przedawnienia złożenie skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na ostateczną decyzję

stwierdzającą nieważność decyzji wydanej z naruszeniem prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2003 r., I CKN 63/01, OSNC 2004, nr 5, poz. 78).

Rozważenia wymagało jakie znaczenie dla zgłoszonego przez powoda roszczenia miał wniosek syndyka masy upadłości Spółdzielni Produkcji Rolnej w M. z dnia 4 kwietnia 2003 r. o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. w stosunku do wymienionych w nim działek gruntu, które były objęte stwierdzeniem nieważności w tej decyzji. Postanowieniem z dnia 30 czerwca 2004 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wznowił postępowanie w sprawie zakończonej decyzją ostateczną Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2003 r. stwierdzającą nieważność orzeczenia Ministra Rolnictwa z dnia 27 kwietnia 1955 r. o uznaniu, że nieruchomości ziemskiej „S.” położonej we wsi S., stanowiącej uprzednio własność B. Z., podpada pod działanie przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej w oznaczonej części oraz decyzją o odmowie stwierdzenia nieważności wymienionego orzeczenia wydanego z naruszeniem prawa w pozostałej części, ze względu na zaistniałe skutki prawne. Żądanie syndyka nie zostało przez pozwanego właściwie określone i ocenione, co wynika z uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w [...] z dnia 10 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa .../06. W tym czasie nie można było wykluczyć wpływu wyniku tego postępowania na ostateczną decyzję, w tym stanowczego przesądzenia, że wniosek nie zmierzał w istocie do ponownego rozpatrzenia sprawy. Pozwany nie rozpoznał wniosku w ponownym postępowaniu, które zostało zakończone umorzeniem postępowania, wobec ukończenia postępowania upadłościowego. Nie doszło do wzruszenia decyzji z dnia 17 lutego 2003 r., a zatem powód dysponując decyzją, która wypełniała przesłanki przewidziane w art. 160 § 1 k.p.a., mógł wnieść powództwo do sądu, skoro z dniem 1 września 2004 r. został uchylony tryb postępowania administracyjnego. Postępowanie wdrożone wnioskiem syndyka nie było kontynuacją postępowania prowadzonego w zwykłym trybie, a zatem nie stanowiło przeszkody w sądowym dochodzeniu roszczenia. Sąd Najwyższy uznał, że ani czynność syndyka, ani postępowanie nim wywołane nie doprowadziło do przerwania biegu przedawnienia roszczenia powoda, jak też nie powinno stanowić przeszkody do wystąpienia z powództwem o odszkodowanie na drogę sądową.

Pozwany nie wydał decyzji odnoszącej się do wniosków powoda o odszkodowanie, a zatem przedawnienie jego roszczenia rozpoczęło bieg na nowo od dnia 1 września 2004 r. W tym zakresie zarzuty skarżącego naruszenia art. 160 § 6 w związku z art. 16 § 1 k.p.a. oraz art. 123 § 1 oraz 124 § 2 k.p.c. należało uznać za uzasadnione. Nie mogło natomiast odnieść skutku twierdzenie, że roszczenie nie uległo przedawnieniu.

Uzasadniony był zarzut skarżącego, że podniesienie przez pozwanego zarzutu przedawnienia roszczenia (art. 117 § 2 k.c.) stanowiło nadużycie prawa podmiotowego, z uwagi na naruszenie zasad współzycia społecznego (art. 5 k.c.).

Istotą instytucji przedawnienia w prawie cywilnym jest dążenie do zapewnienia pewności obrotu i stabilizacji stosunków prawnych, ponieważ porządek publiczny nie akceptuje długotrwałej rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym i prawnym. Przepisy regulujące przedawnienie mają charakter bezwzględnie obowiązujących, a zatem odmowa podzielenia zarzutu przedawnienia wymaga wykazania wyjątkowych powodów.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego została dopuszczona możliwość nieuwzględnienia zgłoszonego przez dłużnika zarzutu przedawnienia w przypadku powołania się wierzyciela na nadużycie prawa podmiotowego ze strony dłużnika, także w odniesieniu do roszczeń, których podstawą jest delikt zobowiązanego. Jednocześnie utrwalone zostało zapatrywanie, że odstąpienie od odmowy przyznania ochrony w razie przedawnienia roszczenia, stanowi wyjątek od pożądanego w obrocie ustabilizowania stosunku prawnego w wyniku upływu czasu. Rozważając zgłoszone przez wierzyciela żądanie oceny zarzutu dłużnika przedawnienia roszczenia w kontekście klauzuli generalnej, do której należy regulacja art. 5 k.c., sąd powinien mieć na względzie, że ma ona charakter wyjątkowy, dotyczący sytuacji, gdy w inny sposób nie ma możliwości zabezpieczenia interesu zagrożonego wykonaniem prawa podmiotowego i wymagający ścisłego związku z całokształtem okoliczności sprawy. Zastosowanie jej możliwe jest w wyjątkowych wypadkach, przy rygorystycznej ocenie przyczyn podawanych przez wierzyciela, braniu także pod uwagę okoliczności leżących po stronie dłużnika, ewentualnie osoby trzeciej, charakteru uszczerbku wierzyciela

oraz badania, czy działanie uprawnionego było zgodne z zasadami współżycia społecznego (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 marca 1993 r., III CZP 8/93, OSNCP 1993, nr 9, poz. 153; z dnia 11 października 1996 r., III CZP 76/96, OSNC 1997, nr 2, poz. 16; z dnia 17 lutego 2006, III CZP 94/05; pełnego składu Izby Cywilnej z dnia 17 lutego 2006 r., III CZP 84/05, OSNC 2006, nr 7-8, poz. 114; wyroki z dnia 10 marca 1993 r., z dnia 27 marca 2002 r., II CKN 604 z dnia 27 czerwca 2001 r., III CKN 604/00, OSNC 2002nr 3, poz. 32; z dnia 8 listopada 2002 r., III CKN 1115/00; z dnia 2 kwietnia 2003 r., I CKN 204/01; z dnia 7 listopada 2003 r., V CK 399/02, niepubl.16 listopada 2005 r., V CK349/05; z dnia 16 lutego 2006, V CK 380/05; z dnia 7 lutego 2007 r., III CSK 201/06; z dnia 25 lutego 2020 r., C CSK 242/09, OSNC 2010, nr 11, poz. 147; z dnia 21 czerwca 2011 r., I CSK 601/10, niepubl.).

Za zastosowaniem art. 5 k.c. do oceny zarzutu pozwanego jako stanowiącego nadużycie jego prawa przemawiają istotne i wyjątkowe okoliczności sprawy. Decyzja z dnia 27 kwietnia 1955 r. uznająca nieruchomości B.Z. za podlegające reformie rolnej wydana została w wyniku odmiennej oceny przesłanek art. 2 ust. 1 lit. e dekretu z dnia 6 września 1944 r. Matka powoda nie pogodziła się z tą decyzją i podjęła starania o jej uchylenie i odzyskanie majątku rodzinnego. Kolejne jej pisma i wnioski, wymienione w uzasadnieniu Sądu pierwszej instancji, poczynając od lat 70 ubiegłego wieku nie przynosiły rezultatu. Powód kontynuował te starania po śmierci matki. Sytuacja uległa zmianie na skutek wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 1997 r. zobowiązującego Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do wydania w terminie dwóch miesięcy decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 27 kwietnia 1955 r. Postępowanie administracyjne tego dotyczące było prowadzone do czasu wydania decyzji z dnia 15 listopada 2010 r., przy uwzględnieniu wznowienia orzeczonego postanowieniem z dnia 30 czerwca 2004 r. Nie została wydana przez pozwanego decyzja dotycząca wniosku o odszkodowanie, chociaż w piśmie z dnia 28 lutego 2001 r. poinformował on powoda, że obecnie nie jest możliwe rozpoznanie wniosku, co nastąpi po rozpatrzeniu wniosku innych osób o ponowne rozpoznanie sprawy, jeżeli decyzja nie zostanie zaskarżona. Dalsze pisma powoda pozostały bez odpowiedzi. Sugestia zawarta w tym piśmie utrzymywała powoda w

przekonaniu, że sprawa odszkodowania może zostać załatwiona bez konieczności wszczynania postępowania sądowego. Postępowanie było kontynuowane po złożeniu w dniu 4 kwietnia 2003 r. wniosku przez syndyka a wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania miało nadzwyczajny charakter. Podkreślenia wymaga, że zarówno treść wniosku syndyka, domagającego się zmiany decyzji, jak też i uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wskazującego na potrzebę wyjaśnienia prawidłowości uznania decyzji z dnia 17 lutego 2003 r. za ostateczną oraz właściwej kwalifikacji żądania syndyka, utrzymywała powoda w niepewności co stabilności decyzji.

Kolejną kwestią, którą należy poddać analizie w toku oceny zarzutu powoda jest rozbieżność wykładni dotycząca ostateczności decyzji ministra i jej wpływu na uprawnienia strony postępowania administracyjnego oraz przepisów ustawy nowelizującej w zakresie reguł dochodzenia odszkodowania. Nie można zaakceptować wywodów Sądu Apelacyjnego, że były one zrozumiałe, nawet bez uchwał powiększonych składów sędziów Sądu Najwyższego. Nie zmienia tej sytuacji korzystanie przez powoda z pomocy profesjonalnego pełnomocnika. Jeżeli zatem problem oczekiwania na decyzję pozwanego w sprawie odszkodowania wyjaśniony został wiążąco z końcem marca 2011 r., to wniesienia pozwu z końcem października 2011 r., przy uwzględnieniu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją z dnia 15 listopada 2010 r., nie można oceniać jako zaniedbania powoda. Przyczyny opóźnienia w sądowym dochodzeniu roszczenia były ważne, niezawinione przez powoda i miały wyjątkowy charakter.

Ocena charakteru uprawnienia powoda w zestawieniu z zagwarantowaniem pewności obrotu i zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym prowadzi do wniosku, że za przyznaniem ochrony powodowi przemawia jego uzasadniony interes, ponieważ nie ze swej winy zmuszony był dochodzić odzyskania tego prawa przez bardzo długi czas. Przemawia też za tym wzgląd na odczucie sprawiedliwości. Okres opóźnienia w zgłoszeniu roszczenia był bardzo długi, ale waga przyczyn, które do tego doprowadziły pozwala na przyjęcie, że nie może on być czynnikiem decydującym w ramach oceny zarzutu nadużycia prawa podmiotowego przez pozwanego. Nie można zaakceptować utraty przez powoda uprawnienia do odszkodowania z powodu niejasności uregulowań

prawnych oraz wyjątkowo długo (ponad 20 lat) trwającego postępowania administracyjnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji, a rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego oparł na zasadzie przewidzianej w art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

aj

kc