

Sygn. akt III CZP 97/12

UCHWAŁA

Dnia 17 stycznia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Anna Kozłowska (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Bogumiła Ustjanicz (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z wniosku Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie Oddziału Terenowego w O.

przy uczestnictwie M. M.

o odłączenie części nieruchomości, założenie księgi wieczystej, wpis prawa własności oraz wpis prawa odkupu,

po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym

w dniu 17 stycznia 2013 r.,

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w O.

postanowieniem z dnia 7 listopada 2012 r.,

"Czy w sprawach o wpis prawa odkupu wykonywanego przez Agencję Nieruchomości Rolnych na rzecz Skarbu Państwa znajduje zastosowanie art. 94 ustawy z 28.05.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i w rezultacie wniosek o wpis prawa odkupu jest wolny od opłaty sądowej, czy też należy pobrać opłatę od tego wpisu, w oparciu o przepis art. 43 pkt 3 cyt. wyżej ustawy z dnia 28.05.2005 r.?"

podjął uchwałę:

Do wniosku Agencji Nieruchomości Rolnych o wpis w księdze wieczystej prawa odkupu nieruchomości rolnej, zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa w umowie sprzedaży, nie ma zastosowania art. 94 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (j.t. Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 594 ze zm.).

Uzasadnienie

Umowa sprzedaży nieruchomości rolnych zawarta przez strony w dniu 10 sierpnia 2012 r. obejmowała również, zastrzeżone na rzecz Skarbu Państwa, prawo odkupu w odniesieniu do wymienionych działek oraz wnioski o wpis tego prawa w księdze wieczystej. Notariusz nie pobrał opłaty sądowej od wpisu, wskazał na zwolnienie z tego obowiązku Skarbu Państwa, przewidziane art. 94 u.k.s.c. Przewodniczący Sądu Rejonowego w O. zarządził zwrot wniosku o wpis tego prawa na podstawie art. 511¹ § 1 k.p.c., uznając że nie został on opłacony przez Agencję Nieruchomości Rolnych, a obowiązek wniesienia opłaty stałej w wysokości 150 zł wynika z art. 43 pkt 3 u.k.s.c. Podczas rozpoznawania zażalenia Agencji Nieruchomości Rolnych na to zarządzenie przez Sąd Okręgowy w O. wyłoniło się przedstawione zagadnienie prawne. Wskazane zostało, że kwestia obowiązku ponoszenia opłat sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym przez Agencję Nieruchomości Rolnych w sprawach dotyczących zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jest rozbieżnie oceniana przez sądy powszechne. Według jednego stanowiska, Agencja jako samodzielny gospodarczo i finansowo podmiot, odrębny od Skarbu Państwa ma obowiązek ponoszenia opłat sądowych, na co wskazuje uchylene ust. 3 w art. 26 a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zwolennicy poglądu przeciwnego podnoszą, że w przypadku podejmowania przez Agencję czynności dotyczących Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, wnioskodawcą w istocie jest Skarb Państwa, zaś uchylene ust. 3 w art. 26 a powołanej ustawy było przejawem porządkowania przepisów związanych z instytucją zwolnienia od kosztów sądowych. Sąd Okręgowy przychylił się do pierwszego stanowiska, uznając że skoro Agencja Nieruchomości Rolnych nie jest jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, to nie może korzystać ze zwolnienia od ponoszenia opłat, objętego art. 94 u.k.s.c. Zaznaczył jednak, że nie można odmówić słuszności punktowi widzenia, podkreślającemu że sytuacja tej Agencji może być różnicowana, w zależności od tego, czy działa ona we własnym imieniu, czy też na rzecz Skarbu Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: „Agencja”), po późniejszej zmianie nazwy, została powołana jako państwowa osoba prawna na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych przepisów Dz. U. Nr 107, poz. 464, dalej - „g.n.r.SP”), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1992 r.; w okresie istotnym dla czynności Agencji związanej z przedstawnym zagadnieniem obowiązywała treść ustawy w brzmieniu ustalonym jednolitym tekstem opublikowanym w Dz. U. 2007 r. Nr 231, poz. 1700. Celem ustawy było całościowe uregulowanie stosunków własnościowych w odniesieniu do nieruchomości rolnych będących własnością Skarbu Państwa, wymienionych w art. 1, znajdujących się w zarządzie, użytkowaniu lub władaniu podmiotów wskazanych w art. 2 oraz ustalenie zasad gospodarowania tymi nieruchomościami. Wykonanie tych zadań powierzone zostało Agencji, a wyposażenie jej w osobowość prawną (art. 3 zdanie drugie) wynikało z konieczności efektywnego ich realizowania, w sposób odpowiadający regułom działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 5 ust. 1 do 3 ustawy Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2, nie wyzbywając się własności i tych praw. Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne; na tych zasadach wykonuje również prawa i obowiązki co do mienia po zlikwidowanych przedsiębiorstwach gospodarki, w tym również wynikające z decyzji administracyjnych. Własność Agencji stanowi mienie nabyte przez nią dla zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych (art. 5 ust. 4 ustawy). Mienie wskazane w art. 1 i 2, przejęte przez Agencję oraz nabyte przez nią, z wyłączeniem art. 5 ust. 4 tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwany dalej „Zasobem”, którym dysponuje Agencja (art. 12). Prowadzi ona odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu, według zasad określonych w rozdziale 4. Reguły gospodarowania Zasobem wyznaczone zostały w rozdziałach 5 do 9 ustawy, do których należy w pierwszej

kolejności sprzedaż mienia i nabywanie nieruchomości (art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy i rozdział 6). Środki na podjęcie działalności Agencja otrzymała od Skarbu Państwa (art. 11), a jej bieżąca działalność finansowana jest z osiągniętych dochodów z tytułu sprzedaży mienia Skarbu Państwa, opłat z tytułu zarządu, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu oraz zysku z gospodarowania majątkiem (rozdział 4). Z chwilą wejścia w życie ustawy powstał, wyznaczony art. 5 ust. 1 do 3 ustawy, powierniczy stosunek prawny pomiędzy Skarbem Państwa i Agencją, którego treść została ustawowo określona. W jego ramach Agencji, jako powiernikowi, powierzono określone kompetencje do wykonywania uprawnień wynikających z prawa własności i innych praw rzeczowych, w stosunku do określonego mienia, która wobec osób trzecich występuje ona w imieniu własnym jako podmiot danego prawa, działający zarówno według reguł prawa cywilnego, jak i leżących poza obszarem prawa cywilnego, w tym prawa administracyjnego, finansowego, a odnoście do Skarbu Państwa jako powierzającego jest zobowiązana działać w jego interesie, realizując zadania łączące się z polityką państwa i według ustawowo określonych zasad. Kontrola prawidłowości wypełniania zadań przez powiernika dokonywana jest przez ministra do spraw rozwoju wsi (art. 3 ust. 2). Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że Agencja jest podmiotem samodzielnym finansowo, gospodarczo i prawnie, z czym połączona jest zdolność do czynności prawnych i zdolność sądowa. Związanie ze Skarbem Państwa dotyczy ustawowo określonego stosunku prawnego; Agencja nie może być zatem utożsamiana ze Skarbem Państwa. Na taki charakter prawny Agencji wskazuje uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994 nr 6, poz. 21, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00, niepubl., wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2009 r., I OSK 1010/08, niepubl. oraz wypowiedzi doktryny.

Odrębność Agencji od Skarbu Państwa zaznaczona została również w przepisach regulujących problematykę kosztów sądowych. W art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 24, poz. 110 ze zm.), także w brzmieniu obowiązującym w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, umieszczone

zostało zwolnienie Skarbu Państwa i innych instytucji państwowych, których zadanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej z ponoszenia opłat sądowych. Zwolnienie Agencji od tego obowiązku, w sprawach dotyczących mienia stanowiącego Zasób, wprowadziła, z dniem 19 stycznia 1994 r. ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw - art. 1 pkt 17 - (Dz. U.1994 r. Nr 1 poz. 3) przez dodanie do art. 26 a ustępu trzeciego. Od wejścia w życie ustawy z dnia 11 kwietnia o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592), z dniem 16 lipca 2003 r., zakres zwolnienia Agencji został poszerzony o sprawy, o których mowa w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego - art. 12 pkt 9 b. Zwolnienie to nie obejmowało czynności Agencji podejmowanych w stosunku do mienia, które stanowi jej własność.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U Nr 167, poz. 1398, dalej – „u.k.s.c.”) ograniczyła instytucję ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych do podmiotów i rodzajów spraw o największej doniosłości społecznej. Pozbawione zostały tego przywileju między innymi gminy, organizacje społeczne, państwowe osoby prawne. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że ze względu na zasadę równego traktowania podmiotów, umożliwiającego wszystkim zainteresowanym korzystanie z wolności i swobód, wskazane było uchylenie zwolnienia także Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa we wszystkich sprawach dotyczących mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, ponieważ jako państwowa osoba prawna powinna być traktowana tak samo, jak inne państwowe osoby prawne (Sejm IV kadencji – druk numer 2582). Poza tym, w zasadzie wszystkie zwolnienia od kosztów sądowych albo opłat objęte zostały ustawą. W art. 133 u.k.s.c. uchylono w art. 26 a g.n.r.SP ustęp trzeci. Utrzymane zostało zwolnienie Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania opłat, podyktowane niecelowością pobierania opłat od podmiotu, któremu ostatecznie opłaty przypadają.

Przy wykładni art. 94 u.k.s.c., posiadającej taką samą treść w odniesieniu do Skarbu Państwa, jak nieobowiązujący już art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r., trzeba mieć na względzie, że zwolnienie z obowiązku

stanowi wyjątek od zasady ponoszenia opłat, a zatem wyłączona jest interpretacja rozszerzająca. Dotyczy ono podmiotu, nie zaś spraw wiążących się z jego działalnością albo dotyczących jego interesu. Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, z dniem 2 marca 2006 r., Agencja korzystała z przyznanego jej zwolnienia od opłat. Było to zwolnienie odrębne od zwolnienia Skarbu Państwa, uwzględniające samodzielność prawną Agencji. Językowa analiza tego przepisu nie daje podstaw do przyjęcia, że dotyczy ono innego jeszcze podmiotu, niż Skarb Państwa. Wskazuje na to również wykładnia systemowa i celowościowa w kontekście odrębności prawnej Agencji, założeń, na jakich oparta została ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. oraz dotychczasowych uregulowań. Nie ma racjonalnych względów, które mogłyby przemawiać za koncepcją, że uchylene przepisu przyznającego zwolnienie od opłat prowadzi do korzystania ze zwolnienia przyznanego innemu podmiotowi. Nie stanowi miarodajnego argumentu powoływanie się na działanie Agencji w interesie, czy na rzecz Skarbu Państwa, skoro zadania jej w tym zakresie objęte są kosztami w ramach samodzielności finansowej. Przysługująca Agencji zdolność sądowa, jako konsekwencja osobowości prawnej, umożliwia jej branie udziału w postępowaniu sądowym w charakterze strony lub uczestnika we własnym imieniu, także w sprawach związanych z gospodarowaniem mieniem Zasobu. Posiada ona legitymację procesową oraz uprawnienie do składania wniosków o wpis w księdze wieczystej prawa przysługującego Skarbowi Państwa, do którego należy również prawo odkupu sprzedanych nieruchomości. Z art. 2 ust. 2 u.k.s.c. wynika, że obowiązek uiszczenia kosztów sądowych spoczywa na stronie, w rozumieniu art. 7 u.k.s.c., która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki, nie zaś na podmiocie, w którego interesie strona działa. Ze złożeniem wniosku o wpis w księdze wieczystej połączony został obowiązek uregulowania opłaty sądowej (art. 3 ust. 2 pkt 7 c u.k.s.c.), dotyczy on również Agencji.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.