



Sygn. akt I CSK 397/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 kwietnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Frąckowiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

SSN Hubert Wrzeszcz

Protokolant Ewa Krentzel

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa
przeciwko Agencji [...]

o zobowiązanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 11 kwietnia 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 24 kwietnia 2013 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od Agencji [...] na rzecz
Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę
5400 (pięć tysięcy czterysta) zł tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwana Agencja [...] (dalej Agencja) posiada 5 000 akcji imiennych serii A o numerach [...] w spółce P. S.A. z siedzibą w G. Minister Skarbu Państwa wezwał Agencję do przekazania tych akcji na rzecz Skarbu Państwa. Prezes Agencji odmówił wydania akcji, kierując się odmiennymi aniżeli strona powodowa argumentami prawnymi. Wobec tego Skarb Państwa - Minister Skarbu Państwa w pozwie skierowanym przeciwko Agencji wniósł o: 1) zobowiązanie pozwanej Agencji do przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa posiadania tych 5 000 akcji imiennych spółki P. oraz 2) zobowiązanie pozwanej Agencji do złożenia na tych akcjach lub na osobnym dokumencie oświadczenia o następującej treści „na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych w zw. z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Agencja [...] nieodpłatnie przekazuje na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa, 5 000 akcji spółki „P. ” S.A. serii A o numerach [...]”.

Wyrokiem z dnia 9 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając apelację powoda, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego z dnia 9 lipca 2012 r. w ten sposób, że:

1) zobowiązał pozwaną Agencję do przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa posiadania 5 000 akcji imiennych spółki P. serii A o numerach [...];

2) zobowiązał pozwaną Agencję do złożenia na 5 000 akcji imiennych spółki P. serii A o numerach [...] albo na osobnym dokumencie oświadczenia o treści: „Na podstawie art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241) w zw. z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240) Agencja [...] nieodpłatnie przekazuje na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa 5.000 akcji imiennych spółki P. S.A. z siedzibą w G. serii A o numerach [...].

Rozpoznający apelację powoda Sąd II instancji uznał za prawidłowe ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy i je podzielił, ale przedstawił zupełnie odmienną ich ocenę prawną.

Sąd Apelacyjny wskazał, że z art. 104 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241, dalej p.w.u.f.p.) wynika nałożony na jednostki sektora finansów publicznych, które w dniu wejścia w życie ustawy, a więc w dniu 1 stycznia 2010 r., posiadały między innymi akcje spółek wyemitowane przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, obowiązek przekazania tych akcji nieodpłatnie na rzecz Skarbu Państwa.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że pozwana Agencja zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 157, poz. 1240 ze zm., dalej u.f.p.) stanowi jednostkę sektora finansów publicznych wyposażoną w osobowość prawną i stosuje się do niej nakaz wynikający z art. 104 p.w.u.f.p.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego funkcją przepisu zawartego w art. 104 p.w.u.f.p. było uporządkowanie sytuacji prawnej związanej z posiadaniem udziałów w spółkach, akcji i obligacji przez państwowe osoby prawne, stanowiące zarazem jednostki sektora finansów publicznych. Zważywszy, że ustawa o finansach publicznych przewiduje generalny zakaz posiadania, obejmowania i nabywania przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym państwowe osoby prawne zaliczane do tego sektora, udziałów lub akcji w spółkach oraz obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także udziałów w spółdzielniach (art. 49 ust. 1 u.f.p.), ustawodawca w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. przewidział mechanizm umożliwiający realizację tego zakazu. Zgodnie z nim, państwowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych mają obowiązek przekazania na rzecz Skarbu Państwa posiadanych w dniu wejścia w życie ustawy o finansach publicznych i ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, a więc w dniu 1 stycznia 2010 r., udziałów w spółkach, akcji spółek i obligacji wyemitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego - w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, to jest do dnia 30 czerwca

2011 r. Zważywszy przy tym, że ustawa o finansach publicznych przewiduje również generalny zakaz dalszego obejmowania lub nabywania udziałów lub akcji w spółkach oraz nabywania obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wykonanie normy zawartej w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p., powinno w sposób definitywny ukształtować stan rzeczy zgodny z obowiązującym stanem prawnym.

Sąd II instancji, zwrócił uwagę, że dla ustalenia czy przepis ten dotyczy także akcji których wydania domaga się powód konieczne jest przesądzenie, czy przepis art. 40 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. Nr 98, poz. 634 ze zm., dalej ustawa o Agencji) uchyla w stosunku do pozwanej Agencji obowiązek wynikający z art. 104 p.w.u.f.p.. W jego ocenie analiza i wykładnia powołanych przepisów prowadzi do wniosków odmiennych, aniżeli zawarte w motywach Sądu pierwszej instancji i argumentacji przytoczonej przez stronę pozwaną. Przede wszystkim nie można podzielić stanowiska tego Sądu, że przepis art. 40 ustawy o Agencji zawiera ustawowe zezwolenie na dalsze, to jest po wejściu w życie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, posiadanie akcji przez Agencję i tym samym stanowi wyjątek od ogólnego zakazu zawartego w art. 49 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wniosek taki nie wynika ani z treści, ani też z celu regulacji zawartej w art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji. Przeciwno takiemu wnioskowi przemawia również wykładnia historyczna regulacji ustawowych dotyczących Agencji.

Zgodnie ze znowelizowaną w 1997 r., ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r., o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencji powierzono między innymi zadanie wspierania inwestycji związanych z tworzeniem giełd i rynków hurtowych (art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy). Zadaniu temu odpowiadało uprawnienie Agencji, wprowadzone także nowelizacją, do obejmowania, za zgodą Ministra Finansów i Ministra Rolnictwa, akcji w spółkach akcyjnych i udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością realizujących przedsięwzięcia objęte, zaakceptowanym przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, programem budowy rolniczych rynków hurtowych i giełd rolnych (art. 10a ust. 1 ustawy).

W obecnie obowiązującej ustawie o Agencji brak analogicznych rozwiązań, w szczególności przepisu upoważniającego Agencję do nabywania (obejmowania) akcji i udziałów. W to miejsce wprowadzony został przepis art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji, zgodnie z którym akcje w spółkach akcyjnych i udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, objęte przez Agencję na podstawie dotychczasowych przepisów, Agencja zbywa w pierwszej kolejności producentom rolnym, grupom producentów rolnych oraz związkom producentów rolnych. Tym samym przepis ten nakazuje zbycie posiadanych przez Agencję akcji i udziałów, wskazując zarazem na kategorie podmiotów uprawnionych do nabycia w pierwszej kolejności akcji i udziałów w spółkach zbywanych przez Agencję.

Norma ta aktualizuje się więc w przypadku, gdy Agencja zbywa posiadane akcje i udziały. Nie znajduje natomiast zastosowania do okoliczności wskazanych w art. 104 p.w.u.f.p., a więc sytuacji wykonania przez Agencję obowiązku przekazania posiadanych akcji i udziałów na rzecz Skarbu Państwa. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, norma zawarta w art. 40 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie może być rozumiana jako dalsze przyzwolenie na posiadanie przez Agencję dotychczas posiadanych akcji i udziałów. Z jej treści wynika bowiem jedynie obowiązek zbycia przez Agencję, nabytych w ramach uprawnienia przyznanego poprzednio obowiązującą ustawą, akcji i udziałów w pierwszej kolejności na rzecz wskazanych w tym przepisie podmiotów. W efekcie przepis ten nie może być wykładany jako wyjątek od ogólnego zakazu zawartego w art. 49 ust. 1 u.f.p., to jest zakazu posiadania, obejmowania lub nabywania przez jednostki sektora publicznego udziałów lub akcji w spółkach albo nabywania obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Przepis art. 40 ustawy o Agencji nie może być również uznany za przepis szczególny w stosunku do art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. Hipotezy przepisu art. 40 ustawy o Agencji z jednej strony oraz art. 49 ust. 1 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. z drugiej strony są bowiem rozłączne i tym samym bezprzedmiotowa jest ich analiza w kategoriach *lex specialis derogat legi generali*. W efekcie, norma zawarta w art. 40 ustawy o Agencji nie wyłącza obowiązku przekazania przez Agencję posiadanych walorów na rzecz Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p.

Sąd Apelacyjny uznał również, że brak jakichkolwiek podstaw, pomimo odmiennej opinii Sądu Okręgowego, aby po uchyleniu art. 239 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji, w aktualnym brzmieniu, traktować jako wyłączenie stosowania art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. Uchylenie z dniem 1 stycznia 2010 r. art. 239 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. spowodowało tylko to, że zawarte w art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji wyłączenie stosowania tego przepisu stało się bezprzedmiotowe. Zmodyfikowany w ten sposób przepis art. 40 ustawy o Agencji nie daje zaś żadnych podstaw do tego, aby można stwierdzić, iż wyłącza on stosowanie art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. w odniesieniu do tej Agencji. Dodatkowo, zdaniem Sądu Apelacyjnego, norma zawarta w art. 239 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie jest, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, tożsama z normą zawartą w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. Pierwsza z nich (zawarta w art. 239) zakreślała jednostkom sektora finansów publicznych termin na zbycie posiadanych akcji i udziałów. Wyłączenie stosowania art. 239, przewidziane w treści art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji oznaczało jedynie to, że termin przewidziany w tym przepisie nie odnosił się do obowiązku zbycia posiadanych akcji i udziałów, który nałożony został na Agencję na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji. Natomiast norma zawarta w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. nakłada na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek przekazania na rzecz Skarbu Państwa posiadanych akcji, udziałów i obligacji wyemitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Norma ta w odniesieniu do państwowych osób prawnych, zaliczanych do sektora finansów publicznych, ma więc w istocie charakter wywłaszczeniowy. Jej celem, podobnie jak celem art. 49 ust. 2 u.f.p. jest skupienie całości majątku państwowego w postaci udziałów w spółkach, akcji i obligacji w dyspozycji Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa, jako umocowanego konstytucyjnie podmiotu wykonującego uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa (art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa). Zarazem art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p., podobnie jak art. 49 ust. 2 u.f.p., wprowadza mechanizm wymuszający realizację ogólnego zakazu posiadania przez jednostki sektora finansów publicznych udziałów, akcji i obligacji emitowanych przez podmioty inne

niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wprowadzonego art. 49 ust. 1 u.f.p.

Przewidziana w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. konstrukcja przekazania na rzecz Skarbu Państwa przez jednostki sektora finansów publicznych posiadanych akcji i udziałów nie jest konstrukcją nową w polskim ustawodawstwie. W szczególności analogiczna konstrukcja przewidziana została w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (art. 52) oraz w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 5). Ustawy te zawierają jednak reguły tworzące szczególny mechanizm prawny realizacji obowiązku przekazania. Przekazanie przez Agencję na rzecz Skarbu Państwa posiadanych akcji i udziałów następuje w formie protokołu zdawczo - odbiorczego, który stanowi podstawę dokonania zmian w Krajowym Rejestrze Sądowym i księgach rachunkowych Agencji (art. 52 ustawy z dnia 11 marca 2004 r.). Analogiczne postanowienia co do sposobu przekazania akcji i udziałów Skarbowi Państwa zawarte zostały w art. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W efekcie w świetle tych regulacji „przekazanie” stanowi w istocie czynność techniczno-prawną, która skutkuje przeniesieniem na Skarb Państwa posiadania przekazanych akcji i udziałów oraz przeniesieniem praw w nich inkorporowanych. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych nie zawiera analogicznych regulacji. Tym samym, wobec braku szczególnych zasad w tym zakresie, wykonanie obowiązku przekazania akcji na rzecz Skarbu Państwa może nastąpić jedynie w oparciu o ogólne zasady wynikające z prawa spółek handlowych. W efekcie, trafnie Skarb Państwa zgłoszone w tej sprawie roszczenie oparł na konstrukcji przeniesienia akcji imiennych, przewidzianej w art. 339 k.s.h., zgodnie z którym przeniesienie akcji imiennej następuje przez pisemne oświadczenie albo na samym dokumencie akcji, albo w osobnym dokumencie oraz wymaga przeniesienia posiadania akcji.

Regulacja zawarta w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. zakłada faktyczne wyłączenie państwowych osób prawnych przynależących do sektora finansów publicznych. Wbrew zarzutom podnoszonym przez pozwanego w tej sprawie, nie można uznać, że konstrukcja ta pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym

wzorcem ochrony prawa własności. Wprawdzie z prawnego punktu widzenia majątek Agencji stanowi jej własność, jako odrębnego od Skarbu Państwa podmiotu praw i obowiązków, jednakże w sensie ekonomicznym i faktycznym jest to w istocie nadal własność państwowa. Wskazać bowiem należy na szczególne reguły odnoszące się do działalności, gospodarowania i finansowania jednostek sektora publicznego, w tym również agencji wykonawczych. Zgodnie z art. 18 u.f.p., agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Podstawę jej gospodarki stanowi roczny plan finansowy, ustalany w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi i przekazywany ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej. Finansowanie Agencji następuje przede wszystkim ze środków budżetowych określanych corocznie w ustawie budżetowej w formie dotacji podmiotowych i dotacji celowych (art. 21 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa).

W skardze kasacyjnej pozwana zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj.: 1) art. 40 ustawy o Agencji przez jego nieprawidłową wykładnię i zastosowanie polegające na oczywiście bezzasadnym przyjęciu, iż przepis ten nie uprawnia aktualnie Agencji do posiadania, jak również zbywania we własnym imieniu akcji objętych na podstawie przepisów dotychczasowych; 2) art. 40 ustawy o Agencji oraz art. 49 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 4 i art. 49 ust. 2 u.f.p. oraz art. 104 ust. 1 i ust. 2 p.w.u.f.p. przez niewłaściwą wykładnię i zastosowanie polegające na bezzasadnym uznaniu, że przepis ten nie stanowi przepisu odrębnego, w rozumieniu tych przepisów; 3) art. 40 ustawy o Agencji, oraz art. 49 ust. 1 i 2 u.f.p. i art. 104 ust. 1 i 2 p.w.u.f.p. poprzez niewłaściwą wykładnię literalną, systemową oraz historyczną polegającą na pominięciu okoliczności, że przepisy art. 40 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Agencji, stanowią przepisy szczególne (*lex specialis*) wobec późniejszych przepisów art. 49 ust. 1 i 2 u.f.p. i art. 104 ust. 1 i 2 p.w.u.f.p. skutkującą błędnym pominięciem i niezastosowaniem normy kolizyjnej *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*; 4) art. 49 ust. 1 i 2 u.f.p. i art. 104 ust. 1 i 2 p.w.u.f.p., również w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji poprzez niewłaściwą wykładnię celowościową, historyczną oraz systemową, polegającą na zbyt szerokiej,

mylnej, opartej o nieprecyzyjną terminologię prawną interpretacji celowościowej dotyczącej zamierzonego przez ustawodawcę zakresu skupienia w rękach Skarbu Państwa - ministra właściwego ds. Skarbu Państwa uprawnień z akcji i udziałów wykonywanych dotąd przez jednostki sektora finansów publicznych, w tym pozwaną Agencję; 5) art. 40 ust. 1 i 2 ustawy o Agencji również w kontekście analizy historycznej przepisów ustawy o Agencji, ustawy o finansach publicznych i ustaw przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych i ustaw te ustawy poprzedzających, a w szczególności związku z art. 2 do art. 84 ustawy - przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych; 6) art. 40 ust. 1 ustawy o Agencji również poprzez jego nieprawidłową wykładnię i zastosowanie oparte na przyjęciu bezzasadnego w świetle zasad interpretacji aktów prawnych wniosku, iż wskazanie w art. 40 ust. 1 zdanie 2 ustawy o Agencji wyłączenia przepisu art. 239 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oznaczać musi, że art. 49 ust. 1 i 2 u.f.p. i art. 104 ust. 1 i 2 p.w.u.f.p. nie mogły zostać wyłączone od zastosowania w sprawie; 7) art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o Agencji również w związku z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o Agencji przez błędną wykładnię mającą wpływ na wynik sprawy, polegającą na pominięciu okoliczności, iż szczególny sposób zbywania przez pozwaną Agencję objętych nią akcji przewidziany w art. 40 ust. 1, z uwzględnieniem delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 ustawy o Agencji, przewidujący pierwszeństwo zbywania akcji m.in. na rzecz grup producentów rolnych oraz związków grup producentów rolnych, ma na celu również wsparcie rozwoju grup producentów rolnych i ich związków będące szczególnym, ustawowym zadaniem pozwanej Agencji, co dodatkowo uzasadnia i czyni oczywiście słuszną wykładnię, iż art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o Agencji stanowią przepisy odrębne oraz szczególne wobec przepisów art. 49 ust. 1 i 2 u.f.p. i art. 104 ust. 1 i 2 p.w.u.f.p.; 8) art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy o Agencji dodatkowo również w związku z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz art. 52 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych przez mogącą mieć wpływ na wynik sprawy jego niewłaściwą wykładnię celowościową, systemową i porównawczą; 9) art. 2, art. 7 oraz art. 21, w szczególności art. 21 ust. 1 Konstytucji RP przez orzeczenie na podstawie wykładni

celowościowej, opartej na nieostrych na gruncie języka prawnego sformułowaniach; 10) art. 2, art. 7 oraz art. 21, w szczególności art. 21 ust. 1, jak również art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, także w związku z art. 2 ust. 1 oraz ust. 3, oraz art. 21 ust. 1 ustawy o Agencji poprzez mające wpływ na wynik sprawy bezzasadne przyjęcie *implicite* w toku dokonanej wykładni celowościowej, podrzędnego i nie równoprawnego statusu pozwanego wobec powoda; 11) art. 49 ust. 1 u.f.p. oraz art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. również w związku z art. 339 k.s.h. przez ich niewłaściwą wykładnię i zastosowanie mające wpływ na wynik sprawy polegające na błędnym przyjęciu, że Skarbowi Państwa przysługują roszczenia cywilnoprawne dotyczące nieodpłatnego przeniesienia na jego rzecz posiadanych wbrew ww. przepisom przez jednostkę sektora finansów publicznych udziałów lub akcji, w tym uprawnienie do żądania od jednostki sektora finansów publicznych przeniesienia akcji lub udziału na podstawie i w trybie art. 339 k.s.h.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej w pkt 1 do 8 sprowadzają się do tego, że Sąd Apelacyjny dokonał błędnej wykładni literalnej, celowościowej, systemowej i historycznej art. 49 u.f.p. oraz art. 104 p.w.u.f.p. nie dostrzegając, że przepis art. 40 ustawy o Agencji jest przepisem odrębnym i szczególnym w stosunku do art. 49 i 104 powołanych ustaw i stanowi podstawę dla zwolnienia Agencji z obowiązku przekazania Skarbowi Państwa akcji objętych w spółce P S.A. z siedzibą w G.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że art. 40 ust. 1 *in fine* ustawy o Agencji został znowelizowany z dniem wejścia w życie u.f.p. tj. z dniem 1 stycznia 2010 r. Nowelizacja ta sprowadzała się do uchylecia art. 239 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Przepisu tego, który zawierał nakaz zbycia posiadanych akcji w określonym terminie, nie stosowało się do Agencji. Uchylony przepis zawierał więc w istocie zezwolenie na dalsze posiadanie objętych przez Agencję akcji. Pozostaje wobec tego do rozważenia, czy w aktualnym brzmieniu art. 40 ustawy o Agencji jest przepisem, który przewiduje wyjątek od obowiązku przekazania Skarbowi Państwa objętych przez Agencję akcji.

Zgodzić się należy ze skarżącą, że niewątpliwie przepis ten jest odrębnym przepisem w stosunku do ustawy o finansach publicznych, gdyż znajduje się

w ustawie innej niż ustawa budżetowa i ustawa o finansach publicznych, a tak definiuje ustawy odrębne art. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Jednakże, zgodnie z art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 2 p.w.u.f.p., Agencja jako jednostka sektora finansów publicznych, może być zwolniona z obowiązku przekazania posiadanych akcji na rzecz Skarbu Państwa w ciągu 18 miesięcy od wejścia tej ustawy w życie, tylko gdy przepis odrębny stanowi inaczej. Nie wystarczy wobec tego dla uznania, że Agencja zwolniona jest z obowiązku przekazania na rzecz Skarbu Państwa akcji objętych w spółce P. S.A. wskazanie, iż przepis art. 40 ustawy o Agencji jest przepisem odrębnym od art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p.. Zwolnienie takie przysługiwałoby Agencji tylko gdyby art. 40 ustawy o Agencji lub inny przepis stanowił inaczej, czyli uchylał obowiązek przekazania wspomnianych akcji na rzecz Skarbu Państwa.

Wykładnia literalna art. 40 ustawy nie wskazuje, aby „stanowił on inaczej” w rozumieniu art. 49 u.f.p. i 104 p.w.u.f.p., czyli, że zwalnia Agencję z obowiązku przekazania Skarbowi Państwa akcji objętych w spółce P. S.A. Przepis ten potwierdza tylko, że Agencja ma prawo posiadać akcje objęte w trybie przewidzianym w art. 10 a ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (j.t. Dz. U. z 2005, Nr 31, poz. 264 ze zm.) oraz, że w razie zbywania tych akcji ma je w pierwszej kolejności zbywać osobom wskazanym w tym przepisie. To, że Agencja ma prawo posiadania objętych akcji i wykonywania z nich uprawnień, w tym prawa do ich zbycia, nie jest równoznaczne z tym, że jest to bezterminowe prawo, które może zwalniać ją z obowiązku przekazania tych akcji Skarbowi Państwa. Zwrócić należy uwagę, że w chwili wejścia w życie regulacji wprowadzającej obowiązek zbycia przez jednostki sektora finansów publicznych posiadanych akcji lub udziałów, każda taka jednostka będąca odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną, miała prawo do posiadania legalnie objętych akcji lub udziałów i wykonywania z nich uprawnień. Gdyby podzielić rozumowanie skarżącej, to do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych będących osobami prawnymi, skoro było to prawo nieograniczone w czasie, wyłączone byłoby stosowanie art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. Innymi słowy wprowadzony tymi przepisami zakaz posiadania, obejmowania i nabywania akcji w spółkach, byłby niewykonalny nie tylko wobec pozwanej Agencji, ale wobec

wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, posiadających osobowość prawną. Taka wykładnia wbrew literalnemu brzmieniu powołanych przepisów, pozbawiałaby ich prawnego znaczenia dla jednostek sektora finansów publicznych mających osobowość prawną, czyli w istocie czyniłaby te regulację pozbawioną sensu.

Pozostaje do rozważenia wobec tego, czy przewidziana w art. 40 ustawy o Agencji regulacja sprowadzająca się do tego, że zawiera on stwierdzenie, iż objęte akcje Agencja „zbywa w pierwszej kolejności producentom rolnym, grupom producentów rolnych oraz związkom producentów rolnych” może być uznana za odrębną regulację w rozumieniu art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. Jeżeli uznajemy, że brak podstaw w art. 40 ustawy o Agencji do bezterminowego posiadania takich akcji, a wręcz przeciwnie Agencja miała je najpóźniej do 30 czerwca 2011 r., przekazać Skarbowi Państwa, to powołane wyżej sformułowanie może być odczytane tylko jak wskazanie komu Agencja do tego czasu może zbyć objęte akcje. Innymi słowy ustawodawca wskazuje, że gdyby Agencja chciała zbyć objęte akcje, to może tego dokonać tylko na rzecz wskazanej w art. 40 ustawy o Agencji grupie nabywców. Skoro jednak Agencja może posiadać objęte akcje tylko do 30 czerwca 2011 r. oznacza to, że tylko do tego terminu mogła zbyć je wskazanym osobom. Jeżeli to nie nastąpiło realizuje się obowiązek przekazania akcji Skarbowi Państwa. Przepis art. 40 ustawy o Agencji nie zawiera więc zwolnienia Agencji z obowiązku przekazania objętych akcji, a tylko umożliwił jeszcze przez półtora roku zbywanie tych akcji określonym w nim osobom. Gdy Agencja w tym czasie nie zbyła posiadanych akcji wskazanym osobom, ma obowiązek przekazania ich Skarbowi Państwa.

Za takim wnioskiem wynikającym z literalnej wykładni art. 40 ustawy o Agencji i art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p., przemawia także wykładnia historyczna tego przepisu. Należy zwrócić uwagę, że już w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) wprowadzono dla jednostek sektora finansów publicznych zakaz obejmowania lub nabywania, między innymi akcji w spółkach (art. 37). W konsekwencji ustawodawca w art. 239 tej ustawy zobowiązał te jednostki do zbycia w ciągu trzech lat posiadanych akcji. Nie przewidział obowiązku zbycia ich Skarbowi Państwa lecz przewidział,

że wpływy ze zbycia akcji stanowią przychody Skarbu Państwa, czyli iż to nie jednostka sektora finansów publicznych zatrzymuje równowartość akcji, a uzyskuje je budżet, czyli Skarb Państwa. Przepis art. 40 ustawy o Agencji do 1 stycznia 2010 r. zawierał wyraźną podstawą dla zwolnienia Agencji z obowiązku sprzedaży posiadanych akcji i w konsekwencji przekazania uzyskanych z tego tytułu środków do budżetu państwa. Przypomnieć należy, że stanowił on iż art. 239 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. nie stosuje się do Agencji. Agencja została więc wyraźnie zwolniona z zakazu dalszego posiadania objętych akcji i pozostawiono tylko nakaz zbycia ich wskazanym w tym przepisie nabywcom. To, że wspomniany przepis art. 239 dawnej ustawy o finansach publicznych został uchylony oznacza, iż aktualnie w art. 40 ustawy o Agencji nie ma żadnej odrębnej regulacji dotyczącej zakazu posiadania, obejmowania i nabywania akcji przez Agencję, który wynika z art. 49 u.f.p. oraz, że nie zawiera on żadnej odrębnej regulacji, która zwalniałaby Agencję z obowiązku przekazania Skarbowi Państwa najpóźniej do 30 czerwca 2011 r. posiadanych akcji, których wcześniej Agencja nie zbyła producentom rolnym, grupom producentów rolnych oraz związkom producentów rolnych. Brak takiego zwolnienia w obecnej wersji art. 40 tej ustawy, mając na uwadze wyraźne wyłączenie z zakazu posiadania objętych przez Agencję akcji na tle dawnej regulacji obowiązującej do 1 stycznia 2010 r., wskazuje, że nie można tego przepisu aktualnie traktować jako przepisu zawierającego odrębną w stosunku do art. 104 ustawy o finansach publicznych regulację.

Nie można też zarzucać ustawodawcy, jak to czyni skarżący, że gdyby rzeczywiście chciał aby Agencja była objęta działaniem art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p., to powinien uchylić art. 40 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W momencie wejścia w życie ustawy o finansach publicznych tj. 1 stycznia 2010 r. nie powstawał natychmiast obowiązek przekazania akcji Skarbowi Państwa. Ustawodawca wyznaczył termin w ciągu którego Agencja miała przekazać objęte akcje do 30 czerwca 2011 r. Skoro więc Agencja mogła prawnie posiadać objęte akcje jeszcze przez półtora roku, celowym było pozostawienie jej uprawnień wynikających z art. 40, do zbywania tych akcji osobom wskazanym w tym przepisie. Zanim nie upłynął termin zbycia posiadanych akcji Skarbowi Państwa, Agencja mogła zbyć je, podobnie jak na tle dawnej ustawy

o finansach publicznych, osobom wskazanym w tym przepisie. Było to więc świadome działanie ustawodawcy, który umożliwił Agencji zbycie posiadanych akcji na rzecz wskazanych osób jeszcze przez kilkanaście miesięcy od wejścia w życie ustawy o finansach publicznych.

Przepis art. 40 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie jest też, przepisem szczególnym w odniesieniu do art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. Przepis ten potwierdza tylko, że Agencja akcje objęte w trybie art. 10 a ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (j.t. Dz. U. z 2005 r, Nr 31, poz. 264 ze zm.) może zbywać najpóźniej do 30 czerwca 2011 r. na rzecz określonych podmiotów. Reguluje więc on zupełnie inną materię niż art. 49 u.f.p., który wprowadza zakaz posiadania akcji przez Agencję i 104 p.w.u.f.p., który wprowadza obowiązek przekazania akcji Skarbowi Państwa najpóźniej do 30 czerwca 2011r. Może on być traktowany jako przepis szczególny tylko w tym sensie, że w okresie do 30 czerwca 2011 r. dawał Agencji wybór pomiędzy zbyciem objętych akcji na rzecz wskazanej w nim grupy nabywców, a przekazaniem tych akcji Skarbowi Państwa. Jak wskazuje na to wykładnia literalna, systemowa i historyczna, w żadnym razie z przepisu tego nie wynika zaś, że stanowi on uchYLENIE zakazu posiadania akcji przez Agencje (przewidzianego w art. 49 u.f.p.) oraz nakazu zbycia ich na rzecz Skarbu Państwa najpóźniej do 30 czerwca 2011 r. (przewidzianego w art. 104 p.w.u.f.p.).

Nie znajduje również uzasadnienia wniosek, że za traktowaniem art. 40 ustawy o Agencji jako przepisu, który zwalnia Agencję z obowiązku przekazania akcji Skarbowi Państwa przemawiają względy celowościowe, a przede wszystkim to, że tylko Agencja zabezpieczy należycie, aby akcje jakie posiada między innymi w spółce P. S.A. trafiły do określonych w ustawie podmiotów. Przede wszystkim zauważyć należy, że Agencja, która miała do tego prawo aż do 30 czerwca 2011 r. nie zbyła tych akcji żadnemu ze wskazanych w ustawie podmiotów. Skoro więc przez kilkanaście lat Agencja nie wzmocniła producentów rolnych nabytymi akcjami, czemu miała służyć regulacja przewidziana w art. 40 ustawy o Agencji, to brak podstaw aby twierdzić, że tylko ona może zabezpieczyć, aby akcje te trafiły do wskazanych w tym przepisie podmiotów. Wręcz przeciwnie uzasadniony jest wniosek, że ustawodawca mając na uwadze, iż Agencja przez

kilkanaście lat, pomimo zwolnienia jej z obowiązku przekazania środków ze zbycia akcji do budżetu państwa oraz pomimo pozostawienia jej możliwości zbycia akcji określonym podmiotom do 30 czerwca 2011 r., nie skorzystała z tych uprawnień, zdecydował się na to, aby podjąć próbę zasilenia tymi akcjami rolników i producentów rolnych oraz ich związków poprzez prywatyzację prowadzoną przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Nie znajdują uzasadnienia zawarte w skardze kasacyjnej zarzuty (nr 9 i 10) naruszenia przepisów Konstytucji, w szczególności art. 21 ust. 1 i 64 ust 2. Zarzuty te zmierzają do wykazania, że zawarty w ustawie o finansach publicznych zakaz posiadania, obejmowania lub nabywania akcji w spółkach, a przede wszystkim obowiązek przekazania posiadanych akcji Skarbowi Państwa jest niezgodny z przyjętym w Konstytucji standardem równej dla wszystkich ochrony prawnej własność i innych praw majątkowych. Agencji, jako odrębnej od Skarbu Państwa osobie prawnej, przysługuje zagwarantowana w Konstytucji ochrona należących do niej praw majątkowych, w tym praw wynikających z nabytych akcji i dlatego Agencja nie może być ich pozbawiona działaniami Skarbu Państwa. Taką ochronę rzeczywiście Konstytucja gwarantuje. Natomiast należy zwrócić uwagę, że Konstytucja dopuszcza ograniczenie własności a nawet wyłączenie, ale jeżeli spełnione zostają trzy warunki: dokonuje się to na podstawie ustawy, na cele publiczne i za stosowanym odszkodowaniem. Niewątpliwie pozbawienie Agencji prawa do posiadanych przez nią akcji nastąpiło w drodze ustawy oraz w związku z realizacją ważnego celu publicznego jakim jest zmiana polityki Państwa w zakresie wykonywania prawa z akcji przysługujących różnym państwowym osobom prawnym zaliczanym do jednostek sektora finansów publicznych. To pozbawienie prawa do akcji odbyło się bez odszkodowania. W tej sytuacji wyjaśnienia wymaga, czy w przypadku ustawowo wprowadzonego ograniczenia, a następnie pozbawienia Agencji praw do akcji w spółce „P.” S.A., jeżeli nastąpiło to dla realizacji ważnego celu publicznego, ale bez stosownego odszkodowania - mamy do czynienia z naruszeniem Konstytucyjnego standardu ochrony własności. Niewątpliwie stosowane odszkodowanie jest wymagane zawsze wtedy, gdy właściciel określonego dobra uzyskał go z własnych środków i dlatego, chociaż ważne względy publiczne uzasadniają pozbawienie go własności lub innego prawa

majątkowego, powinien uzyskać rekompensatę skoro w państwie prawa jego własność podlega ochronie. W przypadku Agencji środki jakimi ona dysponuje pochodzą jednak z budżetu państwa i są jej przyznawane corocznie w trybie właściwym dla uchwalania budżetu w wysokości potrzebnej dla realizacji ustawowych celów Agencji (art. 21 ustawy o Agencji). Akcje, których powód żąda przekazania Skarbowi Państwa, zostały objęte ze środków budżetowych pod kontrolą ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 10 a ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r., o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa). Już z tego względu brak podstaw aby w takiej sytuacji za ich przekazanie do Skarbu Państwa Agencji powinno przysługiwać stosowane odszkodowanie. Wniosek taki jest ponadto uzasadniony dwoma dalszymi argumentami. Wraz z przyznaniem Agencji prawa do obejmowania takich akcji ustawodawca zobowiązał ją do zbywania tych akcji na rzecz producentów rolnych i ich związków. Z góry więc założono, że nie wchodzi one na stałe do majątku Agencji. Jeżeli zaś w związku z ich zbyciem lub aktualnie z przekazaniem tych akcji do Skarbu Państwa pojawiłyby się dodatkowe potrzeby finansowe Agencji, co jest wysoce wątpliwe, to i tak Agencja w przyjętym w ustawie sposobie finansowania jej działalności może starać się o uzyskanie stosowanej rekompensaty z budżetu państwa przy okazji uchwalania planu finansowego na kolejny rok. W sumie brak podstaw, aby uznać, że obowiązek Agencji przekazania nieodpłatnie objętych przez nią akcji do Skarbu Państwa narusza przewidziane w Konstytucji standardy ochrony własności.

Wbrew stanowisku skarżącej droga sądowa dla dochodzonego przez powoda roszczenia jest dopuszczalna. To, że w powołanych w skardze kasacyjnej ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (j.t. Dz. U. z 2012, poz. 1187 ze zm.) oraz ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (j.t. Dz. U. z 2012, poz. 633 ze zm.) ustawodawca uregulował sposób przekazania posiadanych przez te Agencje akcji na rzecz Skarbu Państwa swoiście, nie upoważnia do stwierdzenia, że oznacza to, iż brak podstaw do przekazania przez pozwaną Agencję objętych przez nią akcji. W art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. nie wskazano wprowadzić szczególnego trybu w jakim ma nastąpić przekazanie

akcji, ale oznacza to tylko tyle, że należy stosować ogólne zasady dotyczące zbywania akcji imiennych uregulowane w art. 339 k.s.h. Jeżeli Agencja na podstawie powołanych przepisów jest zobowiązana do nieodpłatnego przekazania akcji na rzecz Skarbu Państwa, to tym samym Skarbowi Państwa przysługuje roszczenie o przeniesie posiadania tych akcji i dokonania czynności, których skutkiem ma być przejście prawa do akcji na niego. Jest to uprawnienie o charakterze majątkowym, którego dochodzenie nie zostało przekazane poza sąd cywilny. W takiej sytuacji nie ma wątpliwości, że właściwa jest droga sądowa co prawidłowo ustalił Sąd Apelacyjny.

Mając na względzie, że zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej okazały się nieuzasadnione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

jw