



Sygn. akt I CSK 361/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 maja 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Bogumiła Ustjanicz

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Ministra Skarbu Państwa

przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W.

o zobowiązanie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 28 maja 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 27 lutego 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 8 lutego 2012 r., skierowanym przeciwko Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w W., Skarb Państwa - Minister Skarbu Państwa, zastępowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, wniósł o:

- zobowiązanie pozwanej do przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa posiadania 15 000 akcji imiennych spółki W. SA w B. serii [...] o numerach od 17901 do 22900 i od 64781 do 74780,
- zobowiązanie pozwanej do złożenia na 15.000 akcji imiennych spółki W. SA w B. serii [...] o numerach od 17901 do 22900 i od 64781 do 74780 lub też 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 (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, 15 000 akcji imiennych spółki W. SA w B. serii [...] o numerach od 17901 do 22900 i od 64781 do 74780”,

ewentualnie o

- zobowiązanie powódki do złożenia oświadczenia woli 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 15.000 akcji imiennych spółki W. SA w B. serii [...] o numerach od 17901 do 22900 i od 64781 do 74780”,
- zobowiązanie powódki do przeniesienia na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa posiadania 15.000 akcji imiennych spółki W. SA w B. serii [...] o numerach od 17901 do 22900 i od 64781 do 74780,

- zobowiązanie Agencji do złożenia oświadczenia o treści określonej w punkcie 3 na 15.000 akcji imiennych spółki W. SA w B. serii [...] o numerach od 17901 do 22900 i od 64781 do 74780 lub też na osobnym dokumencie.

Powód podniósł, że Agencja jest akcjonariuszem spółki W. S.A. i posiada w tej spółce 15 000 akcji imiennych serii [...] o nr od 17 901 do 22900 i od 64 781 do 74 780, a na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy o finansach publicznych Minister Skarbu Państwa jest upoważniony do przejęcia akcji znajdujących się w jej posiadaniu.

W odpowiedzi na pozew pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu w kwocie 250% stawki minimalnej z uwagi na wartość przedmiotu sporu i znaczną zawichość sprawy.

Wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo; ustalił, że Agencja jest akcjonariuszem spółki W. S.A. w B. W spółce tej Agencja posiada 15 000 akcji imiennych serii [...] o numerach od 17901 do 22900 i od 64781 do 74780. Pismem z dnia 5 lipca 2011 roku Minister Skarbu Państwa wezwał Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do przekazania tych akcji na rzecz Skarbu Państwa. Pismem z dnia 20 lipca 2011 r. Prezes Agencji odmówił wydania akcji, kierując się odmiennymi aniżeli powód argumentami prawnymi.

Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2012 r. oddalono wnioski stron o przeprowadzenie dowodów z opinii prawnej profesora C. K. oraz z opinii Rządowego Centrum Legislacji z uwagi na to, że dokumenty te nie mogły mieć waloru dowodu z opinii biegłego. Sąd potraktował je, jako przedstawienie stanowisk stron. Nie uwzględnił także wniosku o otwarcie rozprawy na nowo i dopuszczenie dowodów z dokumentów załączonych do pisma z dnia 27 kwietnia 2012 r. na okoliczność, że objęcie akcji spółki W. przez pozwaną, miało miejsce przed dniem 27 maja 1997 r. i nastąpiło bez zgody Ministra Finansów oraz Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, a zatem było nieważne. Według oceny Sądu Okręgowego, dowody te powołane zostały na okoliczności niemające istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Jego zdaniem, brak było podstaw prawnych, aby uznać, że w sytuacji wadliwości związanej z objęciem

przedmiotowych akcji przez pozwaną, uzasadnione byłoby żądanie przeniesienia tych akcji na Skarb Państwa.

Według oceny Sądu pierwszej, instancji spór w sprawie wynikał z odmiennej interpretacji przez strony przepisów obowiązującego prawa, a w szczególności z odmiennego rozumienia wzajemnego stosunku pomiędzy przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: „u.f.p.”) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm., dalej: „p.w.u.f.p.”), a przepisami ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. Nr 98, poz. 634 ze zm., dalej: ustawa o ARiMR). Według powoda, art. 40 ust 1 ustawy o ARiMR nie jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 49 u.f.p. i art. 104 ust 1 p.w.u.f.p., podczas gdy Agencja reprezentowała pogląd o takim właśnie stosunku pomiędzy tymi unormowaniami.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przed wejściem w życie obowiązującej ustawy o finansach publicznych i przepisami ustawy wprowadzającymi ustawę o finansach publicznych obowiązywała ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej: „u.f.p. z 2005 r.”), a zgodnie z art. 239 tej ustawy, państwowe fundusze celowe oraz pozostałe jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane były do zbycia posiadanych udziałów i akcji i to w terminie nie dłuższym niż 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy. Z kolei art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR stanowi, że akcje w spółkach akcyjnych i udziały w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, objęte przez Agencję na podstawie dotychczasowych przepisów, w ramach zaakceptowanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi programu budowy rolniczych rynków hurtowych i giełd rolnych Agencja zbywa w pierwszej kolejności producentom rolnym, grupom producentów rolnych oraz związkom producentów rolnych. Przepisu art. 239 u.f.p. z 2005 r. nie stosuje się. W ust. 2 tego artykułu ustawodawca przewidział, że Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób zbycia akcji w spółkach akcyjnych lub udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością rolniczych rynków hurtowych lub giełd rolnych, mając na względzie realizację celów programu budowy rolniczych rynków hurtowych i giełd rolnych oraz zapewnienie wpływu producentów rolnych, grup producentów rolnych oraz

związków producentów rolnych na funkcjonowanie tych rynków i giełd. Rozporządzenie to jednak nie zostało przez Radę Ministrów wydane.

Wyraził zapatrywanie, że z art. 40 ustawy o ARiMR wynika, iż w czasie obowiązywania ustawy z dnia z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – zawierającej regulację nakazującą co do zasady jednostkom sektora finansów publicznych wyzbycie się akcji - Agencja zwolniona była z obowiązku zbycia posiadanych udziałów i akcji. Artykuł 49 ust. 1 u.f.p. stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego nie mogą posiadać, obejmować, lub nabywać udziałów lub akcji w spółkach ani nabywać obligacji emitowanych przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także udziałów w spółdzielniach, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej, z zastrzeżeniem ust 2. Z kolei ust. 2 tego artykułu stanowi, że minister właściwy do spraw Skarbu Państwa przejmuje od jednostek sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 2 u.f.p., akcje i udziały w spółkach oraz obligacje wyemitowane przez podmioty inne niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz wykonuje wynikające z nich uprawnienia Skarbu Państwa. Poza tym art. 104 p.w.u.f.p. w ust.1 stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek określonych w art. 9 pkt 2 u.f.p. posiadające w dniu wejścia w życie tej ustawy udziały w spółkach, akcje spółek i obligacje wyemitowane przez podmioty inne niż Skarp Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przekazują je na rzecz Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w ciągu 18 miesięcy od wejścia w życie ustawy. Z kolei art. 104 ust. 2 p.w.u.f.p. stanowi, że ustępu 1 nie stosuje się, jeżeli odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, z zestawienia tych przepisów wynika, że ustawodawca dopuścił się niekonsekwencji w zakresie techniki legislacyjnej. Pomimo bowiem utraty mocy obowiązującej art. 239 u.f.p. 2005 w art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR nadal pozostało wyłączenie, zgodnie z którym tego przepisu nie stosuje się. Staął na stanowisku, że przewidziane w ustawie o ARiMR wyłączenie dotyczy obecnie przepisów art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p., gdyż regulacja zawarta w art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. zastąpiła unormowanie z art. 239 u.f.p. z 2005 r.

Według oceny Sądu pierwszej instancji, dokonując wykładni art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR należało uznać, że wyłączenie stosowania art. 239 poprzednio obowiązującej ustawy o finansach publicznych odnosi się obecnie właśnie do tych nowych unormowań. Podkreślił, że gdyby zastosowanie przepisów art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. nie było wyłączone w stosunku do ARiMR, to straciłoby sens całe unormowanie zawarte w art. 40 ustawy o ARiMR, które dotyczy odmiennych od ogólnie przyjętych - tj. w ustawach dotyczących finansów publicznych - zasad zbywania przez Agencję akcji i udziałów w spółkach kapitałowych.

Sąd pierwszej instancji odnosząc się do wzajemnego stosunku pomiędzy art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR, a art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. wskazał także, że gdyby uznać za trafne stanowisko powoda, że przepis ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie jest przepisem szczególnym ale, że przepisy te mają ten sam stopień ogólności, to znalazłaby wówczas zastosowanie zasada *lex posterior derogat legi priori*, a co za tym idzie, należałoby uznać, że art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. uchylily art. 40 ustawy o ARiMR. Podkreślił także, że niezależnie od umieszczenia art. 40 ustawy o ARiMR wśród przepisów przejściowych, przewidywał on inne aniżeli ustawy dotyczące finansów publicznych zasady zbywania przez Agencję akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, objętych na podstawie dotychczasowych przepisów, a jego treść nie zawiera przy tym żadnych ograniczeń czasowych co do jego zastosowania. Wskazuje to jednoznacznie, że ustawodawca zmierzał do wyłączenia akcji i udziałów posiadanych przez ARiMR objętych art. 40 ust. 1 spod ogólnego reżimu przepisów ustawy o finansach publicznych. Skoro zaś art. 40 ustawy o ARiMR przewidywał inne aniżeli ustawy dotyczące finansów publicznych zasady zbywania przez Agencję akcji i udziałów w spółkach kapitałowych, objętych na podstawie dotychczasowych przepisów, a co za tym idzie, prowadził do wyłączenia tych zasad spod ogólnego reżimu przepisów ustawy o finansach publicznych, oznacza to, że był on przepisem szczególnym - tak wobec obowiązującego w dacie wejścia w życie ustawy o ARiMR przepisu zawartego w art. 239 u.f.p. z 2005 r., jak i wobec obecnie obowiązujących art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p.

Z tych względów Sąd Okręgowy podzielił stanowisko pozwanej Agencji, że w przedmiotowej sprawie nie znajduje zastosowania zasada *lex posterior*

derogat legi priori, lecz przeciwnie: zasada *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Zwrócił przy tym uwagę na fakt, że już z samej treści art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. wynika, iż zawartej w nich regulacji odnośnie do zakazu posiadania, obejmowania i nabywania udziałów lub akcji w spółkach kapitałowych, jak również obowiązku ich przekazania na rzecz Skarbu Państwa, nie stosuje się, jeżeli odrębne przepisy (czy odrębna ustawa) stanowią inaczej. Jest jego zdaniem oczywiste, że art. 40 ustawy o ARiMR stanowi inaczej, aniżeli art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. Wbrew więc generalnemu zakazowi obowiązującemu jednostki sektora finansów publicznych co do posiadania, obejmowania i nabywania udziałów i akcji w spółkach, a także nakazowi przekazania posiadanych już akcji i udziałów na rzecz Skarbu Państwa, przepis ten przewiduje, że posiadane na podstawie dotychczasowych przepisów udziały i akcje Agencja zbywa w pierwszej kolejności producentom rolnym, grupom producentów rolnych oraz związkom producentów rolnych.

Sąd pierwszej instancji wskazał także, że Agencja jest jednostką sektora finansów publicznych. Zgodnie zaś z art. 9 pkt 5 u.f.p. sektor finansów publicznych tworzą między innymi agencje wykonawcze. Przy tym, zgodnie z brzmieniem art. 18 u.f.p, agencja wykonawcza jest państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa utworzona została na podstawie ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 294, ze zm., dalej: „ustawa o utworzeniu ARiMR”), zaś obecnie działa w oparciu o ustawę o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Wyraził pogląd, że na gruncie zaprezentowanej wykładni przepisów mających zastosowanie w sprawie nie dochodzi do sprzeczności, czy niezgodności norm prawnych. Skoro art. 40 ustawy o ARiMR jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p., a ponadto zezwala na posiadanie przez Agencję wskazanych udziałów i akcji (do czasu ich zbycia na rzecz - przede wszystkim - wskazanych w tym przepisie podmiotów), tj. stanowi inaczej jak art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p., to konstrukcja wskazanych przepisów jest w pełni spójna.

Apelację powoda Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 27 lutego 2013 r. oddalił, dzieląc ustalenia faktyczne zaskarżonego wyroku oraz większość rozważań prawnych Sądu pierwszej instancji.

Podkreślił, że skarżący nie ma racji i w tym zakresie nietrafne było też stanowisko Sądu pierwszej instancji, co do tego, że art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR nakłada na Agencję obowiązek zbycia posiadanych akcji i udziałów. Według jego oceny, norma prawna zawarta w tym przepisie stanowi, że jeżeli Agencja zdecyduje się zbyć posiadane akcje lub udziały, to w pierwszej kolejności powinna to uczynić na rzecz producentów rolnych, grup producentów rolnych oraz związków producentów rolnych. Jego zdaniem, za taką interpretacją przemawia przede wszystkim wykładnia językowa tego przepisu. Poza tym zwrócił uwagę, że zdanie pierwsze art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR stanowi w dużej części powtórzenie art. 10a ust. 2 ustawy o utworzeniu ARiMR. Z tego unormowania nie sposób wywieść nakazu zbycia papierów wartościowych przez Agencję. Założenie więc racjonalności ustawodawcy nie pozwala przyjąć, że w pierwszym ustępie nadano Agencji uprawnienie objęcia akcji i udziałów, a w drugim zaś wprowadzono zakaz ich posiadania i nakazano ich zbycie.

Wskazał, że powód nietrafnie wywodzi, iż sformułowanie użyte w tym przepisie jak również w art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR: „Agencja zbywa” oznacza to samo, co „Agencja powinna zbyć”, czy też „Agencja jest zobowiązana”. Niezależnie od tego, przeciwko przyjętej przez Skarb Państwa wykładni art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR oraz art. 10a ust. 2 ustawy o utworzeniu ARiMR przemawia – jego zdaniem argument, że żaden z tych przepisów nie zawiera terminu, w jakim miałyby dojść do zbycia papierów wartościowych posiadanych przez Agencję. Racjonalny ustawodawca nakładając na dany podmiot obowiązek zbycia posiadanych papierów wartościowych powinien zaś wskazać termin, w jakim ma się to dokonać. W przeciwnym razie trudno byłoby określić, czy wywiązano się z takiego obowiązku, czy też nie. Zauważył, że taki właśnie termin ustawodawca przewidział w art. 239 u.f.p. z 2005 r., a także w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p.

Nie stanowi też w jego ocenie wystarczającego uzasadnienia dla przyjęcia koncepcji powoda argument, że w ustawie o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji

Rolnictwa brak jest odpowiednika art. 10a ust. 1 ustawy o utworzeniu ARiMR (w brzmieniu nadanym nowelą z 21 lutego 1997 r.). Z samego faktu, że w nowej ustawie nie przewidziano już uprawnień dla Agencji do obejmowania nowych akcji i udziałów w spółkach nie można wywodzić, że ustawodawca nałożył tym samym na Agencję nakaz zbycia papierów wartościowych objętych pod rządami poprzedniej ustawy.

Ponadto wskazał, że z brzmienia art. 40 ust. 1 zd. 2 ustawy o ARiMR, tj. „Przepisu art. 239 u.f.p. nie stosuje się” nie wynika, aby wyłączenie stosowania regulacji z finansów publicznych miało dotyczyć tylko określonego w tym przepisie terminu. Gdyby taki był zamiar ustawodawcy, to w ustawie o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wskazano by, że „nie ma zastosowania termin określony w art. 239”, a nie że „nie stosuje się przepisu art. 239”.

Z tych względów, według oceny Sądu Apelacyjnego, należało przyjąć, że art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR w zakresie, w jakim wyłączał stosowanie art. 239 u.f.p. 2005 stanowił *lex specialis*. Nie podzielił też argumentu skarżącego Skarbu Państwa co do tego, że art. 40 ustawy o ARiMR jest przepisem przejściowym, zauważając jednak, że ustawa ta nie zawiera wyraźnie wyodrębnionej części obejmującej przepisy przejściowe.

Podniósł, że art. 239 u.f.p. z 2005 r. utracił moc z dniem 1 stycznia 2010 r. Prawodawca ma obowiązek znowelizowania przepisów odsyłających, jeśli przepisy, do których odsyłają przestały obowiązywać, czego jednak w stosunku do art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR - będącego niewątpliwie przepisem odsyłającym - zaniechano. Fakt, że ustawodawca nie dokonał nowelizacji art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR nie oznacza jego zdaniem, że zdanie drugie tego przepisu utraciło znaczenie prawne.

Podkreślił, że w art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR zastosowano technikę odesłania. Jest to jeden z podstawowych sposobów realizacji ogólnych zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którymi akty normatywne redaguje się w sposób zwięzły i syntetyczny, unikając powtórzeń. Wynika to z przepisów Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zatem, zamiast w art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR wprost wskazać, że Agencja nie jest zobowiązana do zbycia akcji i ma

prawo nadal posiadać papiery wartościowe objęte na podstawie dotychczasowych przepisów, stwierdzono, że nie znajduje zastosowania art. 239 u.f.p. z 2005 r. wprowadzający tego rodzaju obowiązek i zakaz o charakterze ogólnym - odnoszącym się do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych.

Ocecił, że odesłanie zawarte w art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR ma charakter dynamiczny, a nie statyczny. Wynika to stąd, że w tym przepisie nie wskazano, aby wyłączenie stosowania art. 239 u.f.p. z 2005 r. dotyczyło brzmienia tego artykułu z konkretnej daty. Odesłanie dynamiczne, zgodnie z § 156 rozporządzenia, to odesłanie do obowiązujących przepisów prawnych w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego. W art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR zawarto więc odesłanie do art. 239 u.f.p. z 2005 r. w brzmieniu aktualnym w momencie stosowania przepisu odsyłającego. Ma to według oceny Sądu Apelacyjnego znaczenie przy dokonywaniu wykładni art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR.

Przepis art. 49 ust. 1 u.f.p. formułuje zatem zakaz posiadania, obejmowania i nabywania wskazanych tam papierów wartościowych przez jednostki sektora finansów publicznych, zaś art. 104 p.w.u.f.p. reguluje tryb i termin zbycia owych papierów wartościowych - ma to nastąpić w drodze przekazania na rzecz Skarbu Państwa - ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Podobnie jak art. 239 u.f.p. z 2005 r., są to przepisy o charakterze ogólnym, obejmujące wszystkie jednostki sektora finansów publicznych - poza jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami oraz wyłączeniami przewidzianymi w przepisach szczególnych.

Zastosowanie w art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR odesłania do art. 239 u.f.p. z 2005 r. wynikało zdaniem Sądu Apelacyjnego z zasad techniki legislacyjnej, zaś znaczenie tego przepisu jest takie, że Agencji nie dotyczy norma prawna przewidująca - dotycząca innych jednostek sektora finansów publicznych - nakaz zbywania papierów wartościowych i zakaz ich posiadania po danej dacie. Skoro obecnie takie normy ogólne wynikają z art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p., które to przepisy niejako zastąpiły w tym zakresie art. 239 u.f.p. z 2005 r., to zdaniem Sądu

Apelacyjnego, należało uznać, że wyłączenie zawarte w art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR odnosi się obecnie do tych właśnie przepisów. Wyraził pogląd, że przyjęciu takiej wykładni nie stoi na przeszkodzie fakt, że w art. 239 u.f.p. z 2005 r. mowa o „zbywaniu” akcji i udziałów, zaś w art. 104 ust. 1 p.w.u.f.p. o ich „przekazywaniu” (a w art. 49 ust. 2 u.f.p. odpowiednio o „przejmowaniu” przez Skarb Państwa). Termin „zbycie” ma bowiem szeroki zakres, zwłaszcza nie oznacza jedynie odpłatnego przeniesienia rzeczy lub praw na inny podmiot.

Podkreślił, że ustawodawca wprost w art. 49 u.f.p. oraz art. 104 p.w.u.f.p. zawarł zastrzeżenie, że zakaz posiadania, nabywania i obejmowania udziałów i akcji oraz nakaz ich przekazania Skarbowi Państwa nie znajdują zastosowania, jeżeli przepisy odrębne stanowią inaczej. Przyjął, że art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR jest właśnie takim przepisem odrębnym. Wskazał, że dla poparcia przeciwnego stanowiska nietrafnie skarżący Skarb Państwa powołuje się na regułę kolizyjną, wedle której w razie sprzeczności zachodzącej pomiędzy dwiema normami prawnymi przyjmuje się, że norma późniejsza uchyla normę wcześniejszą (*lex posterior derogat legi priori*). Zasada ta nie znajduje zastosowania w wypadku, gdy norma wcześniejsza ma charakter szczególny, zaś norma późniejsza jest ogólna (*Lex posterior generalis non derogat legi priori specialii*). Tym samym, za nietrafne uznał stwierdzenie, że wprowadzenie przepisu art. 49 u.f.p. i art. 104 ust. 1 „p.w. u.f.p.” doprowadziło do utraty mocy obowiązującej przez art. 40 ust. 1 zd. 2 ustawy o ARiMR.

Za nieprzekonujące uznał dalsze argumenty powołane w apelacji powoda odnoszące się do wykładni systemowej i celowościowej. W szczególności, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie można wywodzić, że Agencji dotyczy zakaz posiadania, nabywania i obejmowania udziałów i akcji oraz nakaz ich przekazania Skarbowi Państwa na tej podstawie, że uległ zmianie w obecnym stanie prawnym zakres jej zadań i kompetencji. Wprawdzie, w obecnie obowiązującej ustawie nie wskazano wprost, aby zadania Agencji obejmowały wspieranie inwestycji związanych z tworzeniem giełd i rynków hurtowych, niemniej nie jest to wystarczające, aby na podstawie obowiązujących przepisów wywieść po stronie Agencji obowiązek przekazania spornych papierów wartościowych na rzecz Ministra Skarbu Państwa. Zauważył ponadto, że katalog zadań Agencji określony w art. 4 ustawy o ARiMR

nie ma charakteru zamkniętego skoro w ust. 1 pkt 8 tego artykułu mowa jest ogólnie o wspieraniu „realizacji innych zadań wynikających z polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i przetwórstwa produktów rolnych (...)”.

Odnosząc się do dalszych zarzutów wskazał, że nie można wywodzić w zakresie wykładni omawianych w sprawie przepisów tak daleko idących konsekwencji z faktu, że Minister Skarbu Państwa jest organem wyspecjalizowanym w procesie prywatyzacji spółek, w tym zbywania akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa. Podobnie też nie stanowi wystarczającego argumentu przemawiającego za przyjęciem koncepcji powoda co do tego, że Agencja objęta została nakazem przekazania posiadanych akcji i udziałów przewidzianym w art. 104 p.w.u.f.p., skoro nigdy nie zostało wydane rozporządzenie, o którym mowa w art. 40 ust. 2 ustawy o ARiMR.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiódł Skarb Państwa, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. naruszenie art. 49 ust. 1 i ust. 2 u.f.p. w zw. z art. 104 ust. 1 u.p.w.u.f.p. oraz art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR przez błędną wykładnię tych przepisów i uznanie, że art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR jest przepisem szczególnym i odrębnym w stosunku do art. 49 ust. 1 i ust. 2 u.f.p. i art. 104 ust. 1 u.p.w.u.f.p., a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie tych przepisów przez uznanie, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie miała obowiązku prawnego przekazania Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa akcji spółki W. S.A. w B. Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji przez uwzględnienie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Treść orzeczenia w tej skomplikowanej sprawie, zależy od wyników wykładni, które mogą być różne w zależności od stosowanych jej metod. W związku z otwartością semantyczną języka w tym także języka prawnego mogą mieć miejsce różne „poprawne” z punktu widzenia metod interpretacji. Z tego względu Sąd Najwyższy już dawno dostrzegł, że różnej treści orzeczenia wydane w podobnej sprawie mogą być „zgodne z prawem” (por. wyrok Sądu Najwyższego

z dnia 12 września 1991 r., III ARN 32/91, PUG 1992, nr 2-3, poz. 4). Podstawowym jednak zadaniem Sądu Najwyższego jest stanie na straży jednolitości orzecznictwa, a problemy prawne występujące w sprawie były już rozstrzygane w wyroku z dnia 11 kwietnia 2014 r., I CSK 397/13 (niepubl.).

W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy wskazał, że art. 40 ust. 1 *in fine* ustawy o ARiMR został znowelizowany z dniem wejścia w życie obowiązującej ustawy o finansach publicznych, tj. z dniem 1 stycznia 2010 r. Nowelizacja ta polegała na uchyleniu art. 239 u.f.p. z 2005 r. Przepisu tego, który zawierał nakaz zbycia posiadanych akcji w okresie 3 lat od wejścia ustawy w życie, nie stosowało się do Agencji. Uchylony przepis zawierał więc w istocie zezwolenie na dalsze posiadanie objętych przez Agencję akcji.

Dla wyniku wykładni przepisów mogących mieć w sprawie zastosowanie zasadnicze znaczenie miała odpowiedź na pytanie, czy art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR to przepis przejściowy, jak ocenił Sąd pierwszej instancji, czy też nie, jak przyjął Sąd Apelacyjny. Tymczasem, z treści art. 239 u.f.p. z 2005 r. oraz art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR wynika ich przejściowy charakter. Z kolei art. 49 u.f.p. obowiązujący od dnia 1 stycznia 2010 r. wyłączający bezterminowe zezwolenie na posiadanie akcji także przez Agencję ma charakter typowego przepisu prawa materialnego, do którego odnosi się w pierwszej kolejności przejściowy art. 104 p.w.u.f.p., a z nim dopiero pozostaje w związku przechodni art. 40 ust. 1 ustawy o ARiMR. Z tego względu nietrafny jest pogląd Sądu Apelacyjnego, że zawarte w art. 40 ustawy o ARiMR odesłanie ma charakter dynamiczny, a nie statyczny oraz że regulacja z ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wyłącza bezterminowo zakaz posiadania akcji przez pozwaną.

Niewątpliwie art. 40 ustawy ARiMR 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 u.f.p. 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 wystarcza wobec tego, dla uznania, że Agencja zwolniona jest z obowiązku przekazania na rzecz Skarbu Państwa akcji objętych w spółce W. S.A. wskazanie, że przepis art. 40 ustawy o ARiMR jest przepisem odrębnym od art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. Zwolnienie takie przysługiwałoby Agencji tylko wtedy, gdyby istniał przepis stanowiący wprost inaczej, czyli unormowanie uchylające obowiązek przekazania tych akcji na rzecz Skarbu Państwa.

Innymi słowy, wykładnia językowa art. 40 ustawy o ARiMR 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 W. S.A. Z unormowań tych wynika tylko, że Agencja ma prawo posiadać jeszcze przez 18 miesięcy od dnia 1 stycznia 2010 r. akcje objęte na podstawie art. 10a ustawy o utworzeniu ARiMR. To, że Agencja miała 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 po tym terminie Skarbowi Państwa.

W powołanym orzeczeniu Sąd Najwyższy rozważał także kwestię, czy zawarte w art. 40 ustawy o ARiMR określenie, że Agencja „zbywa w pierwszej kolejności producentom rolnym, grupom producentów rolnych oraz związkom producentów rolnych” może być uznane za odrębną regulację w rozumieniu art. 49 u.f.p. i art. 104 p.w.u.f.p. Agencja jako podmiot sektora finansów publicznych niewątpliwie jest objęta hipotezą art. 49 u.f.p. tj. bezterminowym zakazem, obejmowania między innymi akcji w spółkach oraz nakazem zbycia posiadanych akcji lub obowiązkiem ich przekazania na rzecz Skarbu Państwa i uprawnił do ich objęcia Ministra Skarbu Państwa. Agencja miała więc obowiązek wyzbycia się ich najpóźniej do dnia 30 czerwca 2011 r. Z charakteru tych unormowań oraz ich wzajemnej relacji wynika, że powołane sformułowanie powinno być odczytane tylko jak wskazanie komu Agencja do tego czasu może zbyć objęte na podstawie poprzednich uregulowań akcje. Innymi słowy, ustawodawca unormował tu, że gdyby Agencja chciała zbyć objęte akcje, to mogła tego dokonać tylko na rzecz wskazanych w art. 40 ustawy o ARiMR podmiotów. Skoro jednak Agencja mogła posiadać objęte akcje do dnia 30 czerwca 2011 r. oznacza to, że tylko do tego terminu mogła zbyć je wskazanym osobom. Jeżeli to - jak w rozpoznawanej

sprawie - nie nastąpiło, ma obowiązek przekazania akcji Skarbowi Państwa. Przepis art. 40 ustawy o ARiMR nie zawiera więc zwolnienia Agencji z obowiązku przekazania objętych akcji, a tylko umożliwił jeszcze przez półtora roku zbywanie tych akcji określonym w nim osobom. Skoro Agencja w tym czasie nie zbyła posiadanych akcji wskazanym osobom, ma obowiązek przekazania ich Skarbowi Państwa.

Za przyjętym kierunkiem interpretacji art. 40 ustawy o ARiMR i art. 49 u.f.p. oraz art. 104 p.w.u.f.p., przemawia także wykładnia historyczna tego przepisu. Trafnie zwrócono uwagę, że już w art. 37 u.f.p. z 2005 r. wprowadzono dla jednostek sektora finansów publicznych zakaz obejmowania lub nabywania, między innymi akcji w spółkach. W rezultacie ustawodawca w art. 239 u.f.p. z 2005 r. wprowadził zobowiązał te jednostki do zbycia w ciągu trzech lat posiadanych akcji, niemniej nie przewidział obowiązku ich zbycia konkretnym podmiotom, lecz wskazał, że wpływy ze zbycia akcji stanowią przychody Skarbu Państwa. W rezultacie, to nie jednostka sektora finansów publicznych zatrzymywała ekwiwalent za zbyte akcje, lecz uzyskiwał go budżet, czyli Skarb Państwa.

Wprawdzie art. 40 ustawy o ARiMR do 1 stycznia 2010 r. zawierał wyraźną podstawę dla zwolnienia Agencji z obowiązku sprzedaży posiadanych akcji i w konsekwencji przekazania uzyskanych z tego tytułu środków do budżetu państwa, skoro wyłączał stosowanie do Agencji art. 239 u.f.p. z 2005 r., niemniej skoro został on uchylony, to oznacza, że aktualnie w art. 40 ustawy o ARiMR nie ma żadnej odrębnej regulacji dotyczącej zakazu posiadania, obejmowania i nabywania akcji przez Agencję. Zakaz ten obecnie wynika z art. 49 u.f.p. W tej sytuacji, skoro nie ma 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, to pozwana powinna ten obowiązek wykonać.

Brak takiego zwolnienia Agencji w art. 40 ustawy o ARiMR, 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 jest przekonujący argument, że gdyby rzeczywiście ustawodawca 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 ARiMR. Trafnie Sąd Najwyższy w powołanym wyroku wskazał, że w chwili wejścia w życie obowiązującej ustawy o finansach publicznych w dniu 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 wynikającego z art. 40 do zbywania tych akcji osobom wskazanym w tym przepisie. Zanim nie upłynął więc 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.

Trzeba też zaakceptować pogląd, że przepis art. 40 ustawy o ARiMR nie jest, 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 o utworzeniu ARiMR może zbywać najpóźniej do dnia 30 czerwca 2011 r. na rzecz określonych w nim podmiotów. Reguluje więc on inną materię niż art. 49 u.f.p., który wprowadza zakaz posiadania akcji spółek i ich udziałów przez Agencję oraz art. 104 p.w.u.f.p., który nakłada obowiązek ich przekazania Skarbowi Państwa najpóźniej do dnia 30 czerwca 2011 r.

Za traktowaniem art. 40 ustawy o AriMR, jako przepisu, który zwalnia Agencję z obowiązku przekazania akcji Skarbowi Państwa nie przemawiają także względy celowościowe, a przede wszystkim to, że tylko Agencja zabezpieczy należycie, aby akcje jakie posiada trafiły do określonych w ustawie podmiotów. Skoro pozwana przez wiele lat nie wzmocniła producentów rolnych nabytymi akcjami, to brak podstaw do konkluzji, że uczyniłaby to obecnie; wręcz przeciwnie

uzasadniony jest wniosek, że ustawodawca mając na uwadze taki niepożądany stan rzeczy, 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.

Przeciwko przyjętemu kierunkowi wykładni nie przemawia także wykładnia prokonstytucyjna, co także wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym orzeczeniu. Konstytucja dopuszcza ograniczenie własności, a nawet wywłaszczenie, 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, a zatem należało odpowiedzieć, czy nie mamy do czynienia z naruszeniem konstytucyjnego standardu ochrony własności. Stosowane odszkodowanie jest wymagane zawsze wtedy, gdy właściciel określonego dobra uzyskał go z własnych środków i dlatego 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 ARiMR). Akcje, których powód żąda przekazania Skarbowi Państwa, zostały objęte ze środków budżetowych pod kontrolą ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 10 a ustawy o utworzeniu ARiMR). Z tych względów brak podstaw, aby w takiej sytuacji za ich przekazanie do Skarbu Państwa Agencji powinno przysługiwać stosowane odszkodowanie.

W tym stanie rzeczy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.

