

ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ\*

ORCID: 0000-0001-9277-4262

# O postrzeganiu prawa na przykładzie sprawy rolnej z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

## Wprowadzenie

Prawo jako instrument oddziaływania na życie społeczne może być postrzegane, wyjaśniane i opisywane na różnych poziomach i z różnych perspektyw. Można na prawo patrzeć z perspektywy filozofa prawa, teoretyka prawa, dogmatyka, socjologa, psychologa, politologa, ustawodawcy, sędziego, urzędnika, nauczyciela, adresata norm prawnych<sup>1</sup>. Poszukiwania istoty prawa, jego właściwości, uwarunkowań, mechanizmów działania i jego efektywności trwają od tysięcy lat. Mimo to na podstawowe pytania dotyczące prawa ciągle nie udzielono przekonujących odpowiedzi. Niemiecki karnista Arthur Kaufmann, znany z dorobku w dziedzinie filozofii prawa, w 1975 r. napisał: „Dzisiaj już wiemy, że ta recepta: ścisłe brzmienie ustawy albo ponadustawowa norma prawa natury, *tertium non datur*, jest strasznym uproszczeniem prowadzącym do błędu i że powinniśmy zamknąć drogę prowadzącą zarówno do prawa natury (pojętego w kategoriach racjonalni-

\* Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

<sup>1</sup> Przykładowo w środowisku akademickim skupiającym prawników agrarystów różne podejście do badań prawa pozwala moim zdaniem wyodrębnić szkołę krakowską, w której dominuje prawnoporównawcze i dogmatyczne podejście do prawa rolnego, warszawsko-białostocką, nastawioną na badanie prawa rolnego od strony celowościowo-funkcjonalnej, oraz poznańską, ukierunkowaną za sprawą prof. Romana Budzinowskiego na teorię prawa rolnego, autora m.in. następujących monografii: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992; *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2; *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.

styczno-absolutystycznych), jak i do ustawowego pozytywizmu. Wiemy, że odwieczny spór pomiędzy prawem natury i pozytywizmem prawniczym już dawno temu osiadł na mieliźnie<sup>22</sup>.

Z oczywistych względów celem niniejszej publikacji nie jest kolejna próba odniesienia się do zasygnalizowanego podstawowego dylematu, lecz zilustrowanie, jak postrzeganie prawa może przekładać się na praktyczne jego stosowanie. Owa zależność sprawia, że istoty prawa i mechanizmów jego oddziaływania na życie społeczne można poszukiwać, wychodząc albo tylko od ogólnych zagadnień filozofii i teorii prawa, albo od zawiłości wiążących się z konkretnymi przypadkami, zmuszających interpretatora do oceny prawnej tych przypadków przez pryzmat właściwości i roli prawa jako narzędzia osiągnięcia założonych celów społecznych. Podstawowym celem prawa jest zapewnienie ładu społecznego w każdej sferze życia społecznego. I nie to jest slogan, lecz jedna z podstawowych właściwości prawa. Z niej powinni sobie zdawać sprawę zarówno ustawodawcy, jak i organy stosujące prawo, wyposażone we władzę osądzania konkretnych spraw, za którymi kryją się majątkowe i niemajątkowe interesy, a także emocje i przeżycia. Dlatego końcowy efekt działania prawa nie może zależeć tylko od aktywności ustawodawcy, lecz także od właściwego rozumienia roli organów (sądowych i niesądowych) orzekających w konkretnych sprawach.

## 1. Przedmiot sprawy i związany z nią stan prawny

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością będąca właścicielem nieruchomości rolnej podjęła działania w celu przekształcenia się w spółkę komandytową. Kierując się ustawą z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>3</sup>, złożyła do prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej (ANR)<sup>4</sup> wniosek o wyrażenie zgody na przeniesienie własności nieruchomości rolnej na spółkę, która miała powstać w wyniku przekształcenia. Sprawa stała się

<sup>22</sup> A. Kaufmann, *Od prawa natury i pozytywizmu prawniczego do hermeneutyki prawniczej*, w: J. Zajadło, *Kaufmann*, Sopot 2018, s. 13.

<sup>3</sup> Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2569 ze zm.; dalej: u.k.u.r.).

<sup>4</sup> Od 1 września 2017 r. zadania Agencji przejął Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, a kompetencje prezesa Agencji – dyrektor generalny KOWR (ustawa z 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. poz. 623; art. 1 i 45–47 ustawy z 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, Dz.U. poz. 624). W konsekwencji od 1 września 2017 r. wszelkie uprawnienia i obowiązki przypisane Agencji wykonuje KOWR albo jego dyrektor generalny w zależności od natury prawnej uprawnienia lub obowiązku.

źródłem na tyle poważnych kontrowersji, że trafiła do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), gdzie zarejestrowano ją pod sygnaturą II OSK 306/18. Wyrok wydano 15 stycznia 2019 r.

Jak wynika z uzasadnienia wymienionego wyroku NSA, wniosek o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej został złożony w czasie obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu ustalonym nowelizacją dokonaną ustawą z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>5</sup>. Nowe regulacje prawne weszły w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r. Obowiązujące do tego dnia ograniczenia sprowadzały się do tego, że państwu, działającemu przez państwową ANR, stworzono możliwość kontroli wyłącznie umownego obrotu własnościowego gruntami rolnymi, dokonywanego na podstawie umowy sprzedaży lub innej umowy niż sprzedaż. Agencji przyznano bowiem prawo pierwokupu w przypadku umów sprzedaży nieruchomości rolnej i uprawnienie do jej nabycia w przypadku przeniesienia własności na podstawie innej umowy niż sprzedaż<sup>6</sup>. Nabywcą takiej nieruchomości mógł być zatem każdy podmiot, tyle że Agencja mogła „przejąć” jej własność, wykonując prawo pierwokupu lub prawo nabycia zastrzeżone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

Nowelizacją z 2016 r. zdecydowanie rozszerzono zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Po pierwsze, przyjęto, że zastrzeżone regulacje dotyczą również innych zdarzeń prawnych niż umowy prowadzące do zmian w zakresie prawa własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnych. Zgodnie z dodanym do art. 2 punktem 7 przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć „przeniesienie własności nieruchomości rolnej [czyli na podstawie umowy – Z.T.] lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej [innej czynności niż umowa – Z.T.] lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego”.

Po drugie, przesądzono, że ustawa dotyczy także przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej<sup>7</sup> (art. 2c pkt 1)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 507).

<sup>6</sup> Z tym że z dniem 8 lipca 2010 r. ograniczono możliwość ingerencji ze strony Agencji w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni wynoszącej co najmniej 5 ha (ustawa z 6 maja 2010 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz.U. Nr 110, poz. 725).

<sup>7</sup> Dlatego przez używany dalej zwrot „obróć własnościowy” należy rozumieć zmiany w zakresie zarówno prawa własności, jak i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej.

<sup>8</sup> Należy pamiętać, że od początku obowiązywania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jej regulacje stosuje się do nabycia spadku lub jego części obejmującego nieruchomości

Po trzecie, rozciągnięto zakres ustawy, zastępując 5-hektarową normę powierzchniową, ograniczającą jej stosowanie, normą 0,3 ha (art. 1a pkt 2).

Po czwarte, wprowadzono ograniczenia podmiotowe, a także poszerzono ograniczenia przedmiotowe. Zaczęła bowiem obowiązywać zasada, że nabywcą nieruchomości rolnej może być rolnik indywidualny (art. 2a ust. 1), zdefiniowany w art. 6 ustawy. Nabycie przez inny podmiot było nadal możliwe, tyle że za zgodą prezesa ANR, wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Bez takiej zgody nieruchomość rolną mogły nabyć tylko podmioty, które wymieniono w art. 2a ust. 3. W tym ustępie wymieniono także zdarzenia prawne, w związku z którymi wymóg uzyskania zgody został wyłączony. Co więcej, wprowadzono ograniczenia powierzchniowe w tej postaci, że wskutek nabycia nie może dojść do przekroczenia 300 ha użytków rolnych (art. 2a ust. 2). Z wnioskiem o wyrażenie zgody na nabycie przez osobę niebędącą rolnikiem indywidualnym może wystąpić zbywca nieruchomości rolnej. Może to uczynić także nabywca, będący osobą fizyczną, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu ustawy. Jedną z przesłanek uzyskania zgody na wniosek zbywcy stało się wykazanie, że nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej.

Po piąte, działaniem ustawy objęto także pośrednie zmiany w obrocie własnościowym nieruchomościami rolnymi. Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa, przyznano prawo pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółce kapitałowej (art. 3a). Co więcej, nowelizacja stworzyła możliwość nabycia przez Agencję nieruchomości rolnej w przypadku zmiany wspólnika lub przystąpienia nowego wspólnika do spółki osobowej (art. 3b).

Po szóste, na nabywców nałożono określone obowiązki (art. 2b).

Po siódme, rozszerzono sankcje za naruszenie przepisów ustawy (art. 9).

Opisywana wyżej sprawa, rozpatrywana przez NSA, dotyczyła zmian własnościowych w postaci przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (kapitałowej) w spółkę komandytową (osobową). Przywołana wyżej definicja „nabycia nieruchomości rolnej” z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. nie wymienia wprost zdarzenia prawnego w postaci „przekształcenia” spółki handlowej. Nie ulega jednak wątpliwości, że „autorzy” nowelizacji, definiując zwrot „nabycie nieruchomości rolnej”, mieli na uwadze także przekształcenie w rozumieniu kodeksu spółek handlowych. Taki wniosek znajduje potwierdzenie w art. 4 ustawy, który zastrzegł dla Agencji, działającej na rzecz

---

rolną lub gospodarstwo rolne (art. 1070<sup>1</sup> k.c.), a z dniem 3 grudnia 2011 r. potwierdzono jej stosowanie do nabycia gospodarstwa rolnego (art. 4a ustawy).

Skarbu Państwa, prawo nabycia nieruchomości rolnej zbywanej w drodze innej umowy niż sprzedaż lub na podstawie innego zdarzenia prawnego. Wśród nich wyraźnie wymieniono zdarzenia w postaci: podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek prawa handlowego. Skoro przekształcenie zostało uznane w tym przepisie za jeden ze sposobów nabycia nieruchomości rolnej, to do przekształcenia spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej powinna mieć zastosowanie ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym wymóg uzyskania zgody prezesa Agencji na nabycie przez podmiot niebędący rolnikiem indywidualnym.

Wyłączenia od tego wymogu określono w art. 2a ust. 3 ustawy. Problem w tym, że w ust. 3 nie wymieniono podmiotów nabywających nieruchomości rolne wskutek podziału, przekształcenia bądź łączenia. Nic dziwnego więc, że organy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącej właścicielem nieruchomości rolnej, dążącej do przekształcenia jej w spółkę komandytową, złożyły wniosek do prezesa ANR o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości przez przyszłą spółkę komandytową. A słuszność rozumowania organów spółki znalazła potwierdzenie w późniejszej nowelizacji ustawy dokonanej w 2019 r.<sup>9</sup> Za jej sprawą rozszerzono bowiem w ust. 3 art. 2a u.k.u.r. katalog przypadków, w których nabywcy nie muszą być rolnikami indywidualnymi i w konsekwencji nie muszą ubiegać się o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej. Dodano bowiem w tym ustępie m.in. nabycie wskutek podziału, przekształcenia bądź łączenia spółek handlowych (pkt 11). Można zatem zapytać, czy rozszerzenie katalogu przypadków, w których wyłącza się stosowanie wymogu bycia rolnikiem indywidualnym, obowiązuje jedynie na przyszłość, tj. od wejścia w życie znowelizowanych przepisów (od 26 czerwca 2019 r.), czy też stanowi potwierdzenie wyjątków (tj. norm szczególnych, stanowiących źródło wprost niewypowiedzianych wyjątków), które można było wyinterpretować z przepisów obowiązujących przed tym dniem.

Ze względu na rozważane kwestie w ramach postępowań administracyjnych i sądowych należy przypomnieć także treść art. 61a k.p.a. Zgodnie z § 1 zd. 1 organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. W § 2 dodano, że na postanowienie to służy zażalenie.

<sup>9</sup> Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. poz. 1080), która weszła w życie z dniem 26 czerwca 2019 r.

## 2. Przebieg postępowania w sprawie

Prezes ANR postanowieniem wydanym pod koniec 2016 r. odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego z tego powodu, że w chwili złożenia wniosku nie istniał podmiot (czyli w rozważanym przypadku spółka komandytowa), który ma być nabywcą nieruchomości rolnej, a tym samym uznał, że nie ma podstaw prawnych do wyrażenia zgody na nabycie takiej nieruchomości przez podmiot, który jeszcze nie istnieje. Z uzasadnienia wyroku NSA nie wynika, czy prezes ANR odmówił wszczęcia postępowania także z innych powodów. Nie wynika również, czy brał pod uwagę możliwość, że nabycie w drodze przekształcenia nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Aczkolwiek w takim przypadku stanowiłoby to podstawę do umorzenia postępowania administracyjnego, o ile postępowanie zostałoby już wszczęte (art. 105 k.p.a.).

Minister rolnictwa i rozwoju wsi utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. W uzasadnieniu wskazał, że prowadzenie postępowania w przedmiocie wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej wymaga wskazania zarówno nieruchomości, jak i nabywcy. W ocenie ministra w sytuacji, gdy nabywca nieruchomości rolnej ma powstać z przekształcenia zbywcy, nie występuje element podmiotowy postępowania, co uniemożliwia jego wszczęcie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie ministra i poprzedzające je postanowienie prezesa ANR. W ocenie NSA z przepisów prawa materialnego nie wynika, aby postępowanie mogło być wszczęte jedynie w sytuacji, gdy na dzień składania wniosku istnieje w obrocie prawnym podmiot, na którego rzecz ma być przeniesiona własność. Okoliczność ta może mieć wyłącznie znaczenie w kontekście późniejszej oceny, czy jest spełniony warunek materialny udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, w konsekwencji więc dotyczy on zasadności, a nie dopuszczalności wniosku.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł minister, zaskarżając go w całości. Uzasadniając zarzuty, stwierdził, że wniosek o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej powinien precyzyjnie wskazywać nabywcę tej nieruchomości, w tym przypadku osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej – nazwę (firmy), siedzibę oraz numer w Krajowy Rejestrze Sądowym, jeżeli dany podmiot podlega wpisowi do tego rejestru. Minister wywiódł, że w konsekwencji tego nabywca powinien istnieć w dacie składania wniosku, co w jego ocenie stanowi warunek formalny, wskazujący, że czynność prawna nie ma charakteru

abstrakcyjnego. Zasygnalizował również, że brak oznaczenia nabywcy we wniosku może uniemożliwić zwrócenie się do tego podmiotu o dodatkowe informacje niezbędne do rozpatrzenia sprawy.

Ponadto minister wskazał, że w przypadku przekształcenia spółki w inną spółkę prawa handlowego przed i po przekształceniu występuje ten sam podmiot, który jedynie zmienił swą formę prawną, a przekształcenia mają służyć przede wszystkim temu, aby w ramach prowadzonej działalności gospodarczej jej forma była dostosowana do skali przedsięwzięć, zaangażowanego kapitału, wielkości zatrudnienia, zredukowania wpływu wspólnika na bieżące zarządzanie spółką czy wyłączenia praw kontrolnych wspólników. Zgodnie z zasadą kontynuacji właścicielem nieruchomości pozostaje nadal ten sam podmiot. Jednocześnie minister wskazał, że przekształcenie spółki nie zostało wymienione w art. 2 pkt 7 u.k.u.r. jako jedno ze zdarzeń prawnych powodujących nabycie nieruchomości rolnej i w jego ocenie spółka przekształcona nie ma obowiązku występowania o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej, a zatem wniosek o wyrażenie takiej zgody jest niedopuszczalny. Ostatni argument musiał się pojawić dopiero w skardze. W innym razie minister na wcześniejszym etapie rozpatrywania sprawy, gdy analizował odwołanie od postanowienia prezesa Agencji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej w ramach przekształcenia spółki, powinien był uwzględnić odwołanie i uchylić zakwestionowane postanowienie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną spółka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej, m.in. uzasadniając, że w rozpoznawanej sprawie nie zasły przesłanki odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego oraz że przez przekształcenie podmiotu w inną spółkę prawa dochodzi do nabycia nieruchomości rolnej przez spółkę przekształconą, co wynika z art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b) u.k.u.r., w związku z czym wymagana jest zgoda na nabycie nieruchomości, która przechodzi na spółkę utworzoną.

W kwestii, czy przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., zapewne wypowiedział się WSA, skoro stwierdził, że kontrowersja dotycząca istnienia nabywcy „może mieć wyłącznie znaczenie w kontekście późniejszej oceny, czy jest spełniony warunek materialny zgody na nabycie nieruchomości rolnej i dotyczy zasadności nabycia nieruchomości rolnej [czyli już w toku postępowania o wyrażenie zgody – Z.T.], a nie dopuszczalności wniosku” o wyrażenie zgody na takie nabycie. Potwierdzeniem, że WSA musiał rozważać tę kwestię, jest fakt, że minister w skardze na wyrok WSA sformułował zarzuty co do traktowania przekształcenia jako nabycia w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych przez ministra w skardze, NSA uznał, że ustawa reguluje w sposób autonomiczny definicję ustawową nabycia nieruchomości rolnej i – powołując się na Macieja Zielińskiego<sup>10</sup> – dodał, że sformułowanie w treści aktu prawnego definicji instytucji prawnej powoduje, iż „treść określona w tej definicji w toku dokonywania wykładni językowej ma pierwszeństwo przed znaczeniem przypisywanym określonemu wyrażeniu w języku prawniczym czy potocznym”<sup>11</sup>. W konsekwencji NSA uznał, że analiza przytoczonych przepisów wskazuje, iż nabycie nieruchomości rolnej w wyniku przekształcenia spółki handlowej jest nabyciem w wyniku zdarzenia prawnego, o którym mowa w art. 2 pkt 7 u.k.u.r., i uzasadnia wystąpienie przez spółkę przekształcaną jako zbywcę tej nieruchomości z wnioskiem o wyrażenie zgody na jej nabycie na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. b) tej ustawy. NSA podkreślił bowiem, że choć spółka przekształcana i spółka przekształcona w świetle Kodeksu spółek handlowych stanowią ten sam podmiot, to na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowią *sui generis* zbywcę i nabywcę nieruchomości rolnej.

Ponadto NSA zauważył: „Nie bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że zgodnie z art. 4 ust. 4 ust. 2 lit. a u.k.u.r. uprawnienie do nabycia nieruchomości rolnej w drodze oświadczenia właściwego organu nie przysługuje, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą, o której mowa w art. 2a ust. 4 tej ustawy. Wyłączenie możliwości wystąpienia przez spółkę przekształcaną o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej powodowałoby, że wbrew treści art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a u.k.u.r. spółka przekształcana byłaby pozbawiona ochrony przed nabyciem nieruchomości rolnej na podstawie oświadczenia organu”<sup>12</sup>. Sądowi zapewne chodziło o to, że szersze rozumienie nabycia nieruchomości rolnej, obejmujące także nabycie wskutek przekształcenia spółki, jest korzystniejsze dla podmiotów dokonujących przekształcenia. Wówczas bowiem przekształcenie będzie objęte wymogiem zgody z art. 2a ust. 4 u.k.u.r., a jej udzielenie wyłącza prawo nabycia nieruchomości rolnej przyznane Agencji w art. 4 u.k.u.r. Gdyby jednak negatywnie rozpatrzono wniosek o wyrażenie zgody, to odmowna decyzja może być zaskarżona do wyższej instancji, a nawet do sądu administracyjnego. Natomiast węższe rozumienie nabycia nieruchomości oznaczałoby, że Agencji przysługiwałoby prawo nabycia nieruchomości rolnej, przewidziane w art. 4 u.k.u.r. W konsekwencji spółka przekształcona byłaby pozbawiona ochrony

<sup>10</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 203 i n.

<sup>11</sup> Uzasadnienie wyroku NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 306/18, LEX 2629689.

<sup>12</sup> *Ibidem*.



prawnej w przypadku wykonania przez Agencję prawa nabycia nieruchomości rolnej. Cywilnoprawne oświadczenie woli o wykonaniu takiego prawa nie podlega bowiem kontroli instancyjnej, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie udzielenia zgody.

Co do kwestii nieistnienia nabywcy jako podstawy odmowy wszczęcia postępowania, NSA odnotował, że w rozpoznawanej sprawie występuje zarówno zbywca (spółka przekształcana), jak i nabywca (spółka przekształcona) nieruchomości rolnej, a fakt niewpisania nabywcy nieruchomości rolnej do Krajowego Rejestru Sądowego na etapie składania wniosku o wyrażenie zgody na nabycie takiej nieruchomości nie powoduje zdaniem NSA, że wniosku takiego nie można rozpatrywać. Ponadto Sąd stwierdził, że sporządzenie planu przekształcenia spółki, poddanie go badaniu biegłego rewidenta oraz wskazanie osób upoważnionych do reprezentowania spółki przekształconej niewątpliwie pozwalają na zbadanie, czy spółka przekształcona (nabywca nieruchomości rolnej) daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej.

W konsekwencji NSA uznał, że nie ma przeszkód prawnych do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zgody na nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki handlowej.

### **3. Ocena prawna nabycia nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki handlowej**

Mogłoby się wydawać, że podstawową kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki handlowej w inną spółkę handlową jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Tymczasem organy administracyjne dostrzegły problem w tym, czy zdarzenie prawne, jakim jest przekształcenie spółki, umożliwia organowi rozpatrzenie wniosku o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej. Prezes ANR postanowieniem z listopada 2016 r. – jak to ujęto w uzasadnieniu wyroku NSA z 15 stycznia 2019 r. – „odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego, wskazując, że z uwagi na nieistnienie w chwili złożenia wniosku podmiotu, który miałby być nabywcą nieruchomości rolnej, brak jest podstaw prawnych na wyrażenie zgody na nabycie takiej nieruchomości”<sup>13</sup>. Stwierdzenie to jest o tyle zastanawiające, że odmówiono wszczęcia postępowania ze względów formalnych (w drodze postanowienia na podstawie art. 61a k.p.a.), a z drugiej strony w przytoczonej wypowiedzi

<sup>13</sup> Ibidem.

mowa jest o braku podstaw na wyrażenie zgody, co mogłoby wskazywać na merytoryczne rozstrzygnięcie, którego jednak nie było z powodu odmowy wszczęcia postępowania.

Jak wynika z wyżej przytoczonego art. 61a ust. zd. 1 k.p.a., podstawą odmowy wszczęcia postępowania jest wniesienie żądania przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. W rozpatrywanej sprawie wniosek został złożony przez właściciela nieruchomości rolnej, będącego spółką z ograniczoną odpowiedzialnością. Problem w tym, że w art. 2a ust. 4 pkt 1 w pierwotnym brzmieniu postanowiono, że wniosek o wyrażenie zgody może pochodzić od właściciela, ale z treści przesłanek wpływających na rozstrzygnięcie wniosku wynikało, że chodziło w nim o sytuację, gdy nie może on znaleźć nabywcy określonego w art. 2a ust. 1 lub 3 ustawy, a wskazany inny nabywca dawał rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej. Ustawa nie zawierała regulacji, która odnosiłaby się do wymogu uzyskania zgody w przypadku nabycia będącego skutkiem przekształcenia spółki handlowej<sup>14</sup>, a więc w przypadku, w którym nie chodzi w istocie o zbycie innej osobie. To spostrzeżenie zdecydowało o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie o udzielenie zgody na nabycie przez nieistniejącą jeszcze spółkę komandytową, która miała powstać wskutek przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, skoro odmówiono wszczęcia postępowania „z uwagi na nieistnienie w chwili złożenia wniosku podmiotu, który miałby być nabywcą nieruchomości rolnej”. Co więcej, ów powód odmowy wszczęcia postępowania zaakceptował organ II instancji, tj. minister rolnictwa i rozwoju wsi, twierdząc – jak to ujęto w uzasadnieniu wyroku NSA – że „nie występuje element podmiotowy postępowania, co uniemożliwia jego wszczęcie”.

Postawa organów administracyjnych jest przykładem krańcowo pozytywistycznego postrzegania prawa. To, że w prawie publicznym obowiązuje zasada, iż organ może władczo ingerować tylko na podstawie ustawy i w granicach przez nią wyznaczonych, nie może oznaczać, że owe granice są wyznaczane przez bezrefleksyjne korzystanie z wykładni językowej, w tym przypadku art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. Tego rodzaju postawa mogłaby być uzasadniona, gdyby ustawodawca był w stanie tworzyć przepisy odnoszące się precyzyjnie do każdego możliwego przypadku, zwłaszcza jeśli są to nabyt kazuistyczne regulacje, będące swego rodzaju pułapką interpretacyjną,

<sup>14</sup> Dopiero 26 czerwca 2019 r. wyłączono *expressis verbis* zasadę, że nabywcą nieruchomości rolnej powinien być rolnik indywidualny, m.in. w przypadku nabycia wskutek przekształcenia spółki handlowej.

preferującą wykładnię literalną, utrudniającą ocenę prawną przypadków, niemieszczących się w hipotezach tak formułowanych przepisów.

Tymczasem od starożytności wiadomo, że przepisy, nawet kazuistycznie rozbudowane, nie są w stanie wyłączyć odwoływania się do pozaprawnych kryteriów w razie konieczności oceniania konkretnych przypadków. Składa się na to wiele czynników. Można je sprowadzić do następujących: a) uwarunkowania tworzenia (stanowienia) przepisów, w tym polityczne i organizacyjne; b) właściwości języka wykorzystywanego do nadawania przepisom określonej treści; c) niedająca się do końca przewidzieć różnorodność przypadków i kryteriów ocen; d) formalne i nieformalne kompetencje osoby dokonującej oceny prawnej z jej charakterem, światopoglądem, wiedzą, doświadczeniem, umiejętnościami, a nawet słabościami.

Co więcej, nadmierna kazuistyka sprawia, że wystąpienie nietypowej okoliczności wyłącza możliwość prostego wpisania ocenianego stanu faktycznego w hipotezę szczegółowego przepisu. A jeżeli nazbyt rozbudowana kazuistyka zostanie połączona z niespójnością terminologiczną i niespójnością regulacji w ramach danego aktu prawnego (wewnętrzną) oraz wobec innych aktów (zewnętrzną), to ograniczanie się do wykładni literalnej może prowadzić nawet do irracjonalnych ocen prawnych. To są obiektywne uwarunkowania, których nie można pomijać nie tylko przy tworzeniu prawa, ale także przy jego stosowaniu, również przez organy administracyjne. Ich lekceważenie obniża efektywność systemów prawnych, a w konkretnych przypadkach jest źródłem niezrozumiałych i zazwyczaj szkodliwych rozstrzygnięć, wzmagających negatywne postawy wobec prawa i organów go stosujących. Dlatego rola organów stosujących prawo (nie tylko sądów) w zapewnieniu efektywności prawa rośnie wraz z niedomaganiem procesu legislacyjnego. W tym kontekście różnica między sądami a innymi organami polega tylko na tym, że działają one w ramach odmiennych pragmatyk służbowych przy zastosowaniu różnych procedur. Ale zarówno organy administracyjne, jak i sądowe, w tym rozpatrujące sprawy cywilne, oddziałują na prawa i obowiązki stron relacji prawnych tylko na podstawie i w zakresie ustawy. Jedyne w sferze prawa cywilnego (prywatnego) występuje dodatkowa możliwość kształtowania treści relacji prawnych w drodze czynności prawnych, ale władcza ingerencja w te relacje musi mieć również podstawę w konkretnych normach prawnych wynikających wprost z przepisów lub ich wykładni.

Zastosowanie prawa w rozważanym przypadku, prowadzące do odmowy wszczęcia postępowania o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej z tej przyczyny, że w czasie orzekania nie ma podmiotu, który ma stać się

jej właścicielem, podważa całkowicie celowość prawa, skonkretyzowanego w tym przypadku w treści preambuły i art. 1 u.k.u.r. Odmowa podjęcia postępowania w sprawie wyrażenia zgody z jednoczesnym traktowaniem przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w spółkę komandytową jako nabycia w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oznacza bowiem, że przekształcenie nie jest możliwe. Takie rozstrzygnięcie jest wręcz karykaturalne, jeżeli zważy się, że mimo przekształcenia będzie to ten sam podmiot, obejmujący tych samych wspólników, będących właścicielami tej samej nieruchomości rolnej, tyle że działających w ramach innego reżimu spółkowego, przekładającego się na zmianę treści wewnętrznych relacji prawnych (między wspólnikami) i na treść relacji wobec osób trzecich (otoczenia).

W tym kontekście ocena według kryteriów określonych przez ustawodawcę w art. 2a ust. 4 pkt 1 staje się wręcz zbędna. Absurdem byłoby wymaganie od spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która wskutek przekształcenia ma stać się spółką komandytową, by wykazała, że nie było możliwości nabycia nieruchomości przez rolnika indywidualnego lub przez inny podmiot, zwolniony od obowiązku uzyskania zgody, a także że daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, skoro jest już właścicielem nieruchomości rolnej i nadal nim będzie, tyle że działającym w innym spółkowym reżimie prawnym. Czyżby ów odmienny reżim (w rozważanym przypadku w postaci spółki komandytovej) – ze względu na swe właściwości – utrudniał należyte prowadzenie działalności rolniczej? A gdyby spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w ogóle nie prowadziła działalności rolniczej albo czyniła to niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, to odmowa wszczęcia postępowania o udzielenie zgody na przekształcenie oznaczałaby utrzymanie niewłaściwego – z punktu widzenia celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego – stanu rzeczy. A może przekształcenie byłoby impulsem dla jego zmiany.

Ale najistotniejsze – dla argumentacji, jaka przesądziła o odmowie wszczęcia postępowania o udzielenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej – jest to, że ustalenie przez organ, iż nie ma nabywcy, jest nieprawdziwe. Nabywca w chwili składania wniosku o zgodę już jako podmiot istniał, tyle że był nim, trzymając się terminologii definiującej szeroko nabycie w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, zarazem zbywca, zamierzający działać w reżimie spółki komandytovej. W tym kontekście niezrozumiałą jest argument ministra, że „brak oznaczenia nabywcy we wniosku może uniemożliwić zwrócenie się do tego podmiotu o dodatkowe informacje niezbędne do rozpatrzenia sprawy”. Przecież jest nim zarazem zbywca. Tu

trzeba być konsekwentnym w tworzeniu fikcji prawnej w odniesieniu do zdarzenia prawnego, jakim jest przekształcenie. Skoro przyjmuje się, że przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy, to należy przyjąć, że przekształcająca się spółka jest zarazem zbywcą i nabywcą. Ponadto nie można pominąć właściwości postępowania w sprawie udzielenia zgody (zezwolenia) na coś, co ma się stać. Wówczas oceny prawne z natury rzeczy odnoszą się przyszłego stanu rzeczy, w tym przypadku stanu, jaki miał powstać wskutek przekształcenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, będącą właścicielem nieruchomości rolnej, w spółkę komandytową. Być może z tych powodów WSA uwzględnił skargę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i uchylił zaskarżone orzeczenie ministra. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroku NSA, w ocenie WSA „z przepisów prawa materialnego nie wynika, aby postępowanie mogło być wszczęte jedynie w sytuacji, gdy na dzień składania wniosku istnieje w obrocie prawnym podmiot, na którego rzecz ma być przeniesiona własność”<sup>15</sup>.

Podstawą odmowy wszczęcia postępowania o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnej mogło być co najwyżej przyjęcie przez organ, że przekształcenie nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Literalnie odczytywana definicja nie wyklucza takiej możliwości. I kwestia ta była rozważana przez organy administracyjne i sądowe. Jak wynika z treści uzasadnienia wyroku NSA, minister, który rozpatrywał sprawę jako organ II instancji, wyraził w skardze do NSA pogląd, że w przypadku przekształcenia spółki prawa handlowego nie istnieje konieczność uzyskania zgody na nabycie własności nieruchomości rolnej, ponieważ w takim przypadku nie dochodzi do przeniesienia jej własności. Skoro tak, to nasuwa się pytanie, dlaczego minister – rozpatrując zażalenie od odmowy wszczęcia postępowania – nie skorygował argumentacji odwołującej się do braku nabywcy i nie wyeksponował – jako podstawy odmowy wszczęcia postępowania, ewentualnie umorzenia już wszczętego postępowania – ustalenia, że przekształcenie nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy. Teoretycznie – ze względu na to, że w art. 4 ust. 1 pkt 4 lit. b u.k.u.r. wymieniono m.in. przekształcenie – minister mógł iść w takim kierunku, że nabycie wskutek przekształcenia jest nabyciem w rozumieniu wymienionej definicji, ale niewymagającym zgody prezesa ANR na nabycie. Wówczas minister nie korygowałby definicji „nabycia nieruchomości rolnej”, lecz rozszerzałby w drodze wykładni prawa ówczesny katalog przypadków wymienionych w art. 2a ust. 3, w których nabycie nie wymaga zgody.

<sup>15</sup> Uzasadnienie wyroku NSA z 15 stycznia 2019 r., II OSK 306/18, LEX 2629689.

Jeżeli przekształcenie zostanie uznane za nabycie, to wyłączy co do zasady stosowanie art. 4 ustawy do nabycia w drodze przekształcenia, czyli stosowanie przewidzianego w nim prawa nabycia zastrzeżonego dla Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa. Zgoda na nabycie wyłączałaby bowiem prawo nabycia z art. 4 (tj. art. 4 ust. 4 pkt 2 lit. a u.k.u.r.). Natomiast ostateczna decyzja o odmowie wydania zgody oznaczałaby, że przekształcenie nie byłoby możliwe, a gdyby je przeprowadzono mimo braku zgody, to byłoby ono oceniane przez pryzmat art. 9 u.k.u.r., określającego sankcje za naruszenia ustawy. Jednakże ustalenie rodzaju sankcji w przypadku przekształcenia dokonanego bez zgody nie jest proste, ponieważ art. 9 nie odnosi się wprost do tak wieloelementowego, złożonego zdarzenia prawnego, jakim jest przekształcenie, obejmującego także orzeczenie sądu o zarejestrowaniu go w Krajowym Rejestrze Sądowym. Co więcej, przy poszukiwaniu odpowiedniej sankcji, zgodnej z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, należałoby uwzględnić także regulacje dotyczące spółek handlowych, a zwłaszcza to, że ułomności zdarzenia prawnego, będącego podstawą wpisu w rejestrze, są sanowane przez orzeczenie o wpisie dokonanym na jego podstawie (art. 21 § 3 i 6 k.s.h.). Uzasadnieniem dla takiego rozwiązania jest jego naturalność i oczywistość, wyrażające się w tym, że stwierdzenie nieważności wpisu w rejestrze i wynikających z niego następstw o wiele bardziej komplikowałyby relacje społeczne. W konsekwencji interes publiczny przemawia co do zasady za utrzymaniem wpisu w rejestrze i wynikających z niego skutków, mimo późniejszego ustalenia uchybień odnoszących się do zdarzeń stanowiących podstawę wpisów.

Ryzyka związanego ze stosowaniem do przekształcenia spółki handlowej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, na które zwrócił uwagę NSA, nie potwierdził ustawodawca. Nowelą, która weszła w życie 26 czerwca 2019 r., przesądził bowiem, że m.in. nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia nie wymaga zgody dyrektora generalnego KOWR. W konsekwencji opowiedział się za tym, żeby nabycie to podlegało rygorom przewidzianym w art. 4 u.k.u.r., czyli żeby KOWR (następcy prawnemu ANR) przysługiwała cywilnoprawna możliwość nabycia nieruchomości rolnej nabytej przez spółkę przekształconą wskutek przekształcenia. Dokonując takiej nowelizacji, ustawodawca nie podzielił obaw NSA, że właściciel nieruchomości rolnej, powstały wskutek przekształcenia, nie będzie dysponował instrumentami prawnymi umożliwiającymi kwestionowanie ewentualnego wykonania przez Agencję (obecnie KOWR) prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r.

W tym kontekście warto zauważyć, że wykonywanie praw cywilnych, w tym przypadku prawa nabycia z art. 4 u.k.u.r., nie jest całkowicie wolne

od kontroli sądowej. Można przecież odwołać się do treści art. 58 k.c., który stanowi podstawę do osądu, czy wykonanie prawa nabycia w odniesieniu do nieruchomości rolnej będącej własnością przekształcanej spółki jest zgodne z zasadami współzycia społecznego, a nawet nie można wykluczać ustalenia przez sądy, że jest ono sprzeczne z prawem, tj. że przekształcenie nie jest jednak zdarzeniem prawnym objętym definicją nabycia nieruchomości rolnej z art. 2 pkt 7 ustawy. Wymieniony przepis art. 58 k.c. stanowi podstawę do zarzutu, wyrażonego w pozwie o ustalenie, że oświadczenie woli o nabyciu nieruchomości jest nieważne, a w konsekwencji że nie wywołało skutków w postaci przejścia własności nieruchomości rolnej na Skarb Państwa. Możliwość sądowego kwestionowania następstw oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej, przynajmniej ze względu na naruszenie zasad współzycia społecznego, świadczy o tym, że prawo należy postrzegać jako system, u podstaw którego są pozanormatywne wartości i zasady, że w związku z tym na każdym etapie dokonywania oceny prawnej nie można przykładać nadmiernej wagi do literalnej treści przepisów, także w ramach postępowań administracyjnych. To spostrzeżenie osłabia siłę argumentacji NSA, sprowadzającej się do spostrzeżenia, że objęcie przekształcenia wymogiem uzyskania zgody gwarantuje wnioskodawcy (spółce przekształcanej) większą ochronę prawną. Nie sądzę jednak, aby ustawodawca miał powyższe aspekty na uwadze przy rozszerzaniu katalogu przypadków, w których obecnie nie jest wymagana zgoda dyrektora generalnego KOWR, m.in. o przypadki w postaci przekształcenia (art. 2a ust. 3 pkt 11).

Rozważania NSA dotyczące traktowania przekształcenia jako nabycia w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przesądzają o tym, że podstawą odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie udzielenia zgody nie może być ustalenie, iż takie postępowanie jest bezprzedmiotowe. Przechodząc natomiast do kwestii, czy nieistnienie w chwili składania wniosku spółki komandytowej uniemożliwia wszczęcie postępowania, NSA odnotował, że „w rozpoznawanej sprawie występuje zarówno zbywca (spółka przekształcana), jak i nabywca (spółka przekształcona) nieruchomości rolnej. Fakt niewpisania nabywcy nieruchomości rolnej do Krajowego Rejestru Sądowego na etapie składania wniosku o wyrażenie zgody na nabycie takiej nieruchomości, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie powoduje, że wniosku takiego nie można rozpatrzyć”<sup>16</sup>. Co więcej, według NSA „fakt sporządzenia planu przekształcenia spółki, poddanie go badaniu biegłego rewidenta oraz wskazanie osób upoważnionych do reprezentowania spółki

<sup>16</sup> Ibidem.

przekształconej niewątpliwie pozwalają na zbadanie, czy spółka przekształcona (nabywca nieruchomości rolnej) daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej<sup>17</sup>. Jednakże w kontekście przytoczonej wypowiedzi można zapytać, na ile to badanie jest celowe i konieczne w odniesieniu do tego samego podmiotu, będącego już właścicielem nieruchomości rolnej, który nadal nim będzie, tyle że działającym w innym reżimie prawnym, a tym samym powraca pytanie o celowość traktowania przekształcenia jako nabycia w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

W pełni podzielam stanowisko NSA, że właściwości zdarzenia prawnego, jakim jest przekształcenie spółki handlowej w inny rodzaj spółki, sprowadzające się do tego, że spółka jest zarazem zbywcą i nabywcą, nie mogą stanowić podstawy wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zgody. Jednakże podstawą wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania albo ewentualnego umorzenia postępowania mogłoby już być ustalenie, że nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r.; innymi słowy, że przekształcenie w ogóle nie byłoby objęte działaniem ustawy, choć w ustawie jest mowa o przekształceniu. W konsekwencji nie miałyby zastosowania ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe przewidziane m.in. w art. 2a i art. 4 ustawy. W moim przekonaniu zaprezentowane stanowisko powinno dotyczyć przynajmniej przekształcenia, w wyniku którego nie dochodzi do zmian po stronie współników, tj. współnicy spółki przekształcanej stają się współnikami spółki działającej po przekształceniu.

W takich przypadkach nie może być mowy o nabyciu, ponieważ nie ma w nich jakichkolwiek przejawów zmian podmiotowych. Chodzi tu bowiem o ten sam podmiot, tyle że działający w ramach innego reżimu spółkowego. Dał temu wyraz ustawodawca, stanowiąc w art. 553 § 3 k.s.h., że współnicy spółki przekształcanej uczestniczący w przekształceniu stają się z dniem przekształcenia współnikami spółki przekształconej, a w myśl § 1 spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Co więcej, nawet zezwolenia, koncesje i ulgi, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem, pozostają przy spółce przekształconej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowiłaby inaczej (§ 2). W przypadku połączeń czy podziałów spółek handlowych tworzone spółki wstępują w prawa i obowiązki spółki dzielonej lub łączonej (art. 494 § 1 i art. 531 § 1 k.s.h.). Tu następstwo prawne, ze względu na odrębność podmiotową, jest już widoczne. Pojawia się zatem

---

<sup>17</sup> Ibidem.



pytanie, dlaczego w ramach noweli z 2016 r. w art. 2a ust. 3, zwalniającym z obowiązku uzyskania zgody, nie wspomniano o podziale, przekształceniu i łączeniu spółek, ale wspomniano w art. 4 ust. 1 u.k.u.r., będącym źródłem prawa nabycia, i dlaczego nowelą z 2019 r. w art. 2a ust. 4 pkt 11 ustawy zwolniono spółki powstałe wskutek podziału, przekształcenia bądź łączenia z obowiązku uzyskania zgody dyrektora generalnego KOWR. Zniesienie *expressis verbis* wymogu uzyskania zgody jest potwierdzeniem ze strony ustawodawcy, że po pierwsze, nabycie nieruchomości rolnej wskutek podziału, przekształcenia i łączenia spółek jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r.<sup>18</sup>, po drugie, objęte jest działaniem art. 4 tej ustawy, czyli KOWR przysługuje uprawnienie do nabycia takiej nieruchomości. I tu nasuwa się pytanie, jak rozumieć relację między art. 2a i art. 4 ustawy w okresie od 30 kwietnia 2016 r. do 25 czerwca 2019 r., a więc w okresie, w którym w art. 2a ust. 3 wśród podmiotów zwolnionych z obowiązku uzyskania zgody nie wymieniono nabycia nieruchomości rolnej wskutek podziału, przekształcenia i łączenia spółki handlowej.

Nasuują się wówczas trzy możliwości:

1. Połączenie, przekształcenie i łączenie spółek nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., ale jest objęte na mocy wyraźnego postanowienia działaniem art. 4 ustawy<sup>19</sup>.

2. Jest ono nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., wymagającym zgody na nabycie z powodu braku w art. 2a ust. 3 wyraźnego wyłączenia, i w razie jej uzyskania art. 4 nie ma zastosowania, a w przypadku jej odmowy powinien być stosowany art. 2a ust. 6, przyznający zbywcy roszczenie wobec ANR o nabycie nieruchomości rolnej, co do której odmówiono zgody na zbycie; brak możliwości zbycia z powodu braku zgody wyłączałby możliwość wykonania prawa nabycia przewidzianego w art. 4 ustawy.

3. Jest ono nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r., ale nie wymaga zgody z uwagi na specyfikę nabycia, mimo braku w art. 2a ust. 3 wyraźnego wyłączenia, i w konsekwencji jest objęte działaniem art. 4 tej ustawy<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> O wahaniach ustawodawcy dokonującego w 2016 r. nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego: J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 129 i 130.

<sup>19</sup> W.J. Kocot, D. Buszmał, *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2017, nr 7, s. 6, 9 i 10; P.A. Blajer, w: P.A. Blajer, W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 300 i 301.

<sup>20</sup> Chyba w tym kierunku zmierza argumentacja P. Bendera. Zob. P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I)*, „Rejent” 2019, nr 11, s. 57.

W moim przekonaniu należało zastosować rozwiązanie trzecie. Pierwsze rozwiązanie jest objęte literalnie rozumianym terminem „nabycie nieruchomości rolnej”, zdefiniowanym w art. 2 pkt 7. Jeśli by jednak tego rodzaju zdarzenia prawne wyłączyć z zakresu tej definicji ze względu na ich istotę (właściwości), to nasuwałoby się pytanie, dlaczego mimo tej istoty (tych właściwości) nabycie nieruchomości rolnej wskutek połączenia, przekształcenia i łączenia spółek obejmujemy prawem nabycia przewidzianym w art. 4 u.k.u.r.

Drugie rozwiązanie jest bardzo kuszące, bo zgodne z literalnie odczytanymi przepisami. Problem w tym, że roszczenie wobec ANR o nabycie nieruchomości rolnej, co do której odmówiono zgody, klóci się ze specyfiką podziału, przekształcenia lub łączenia spółek. Roszczenie to ma bowiem na uwadze przypadki, w których z jakichś powodów właściciel chce się wyzbyć się nieruchomości rolnej, a temu wymienione zdarzenia prawne (podział, przekształcenie, łączenie) nie służą.

Pozostawało zatem trzecie rozwiązanie. Przemawia za nim definicja pojęcia „nabycie nieruchomości rolnej”, treść art. 4 u.k.u.r. oraz względy systemowo-celowościowe w połączeniu z argumentacją za odrzuceniem pierwszego i drugiego rozwiązania. Ponadto trafność trzeciego rozwiązania potwierdził sam ustawodawca nowelą z 2019 r., rozszerzając katalog przypadków, w których wyłączono wymóg uzyskania zgody. Pytanie brzmi: czy przed nowelizacją istniały wystarczające argumenty, by w drodze wykładni prawa poszerzać katalog przypadków, do których nie należało stosować podstawowych wymogów określonych w art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r.?

Ale na tym nie koniec kontrowersji związanych ze stosowaniem ustawy do nabycia nieruchomości rolnej wskutek podziału, przekształcenia i łączenia spółek handlowych. Jak wynika z powyższych uwag, następstwa przekształcenia spółki zdecydowanie różnią się od przeobrażeń podmiotowych w wyniku podziału lub łączenia spółek. W dwóch ostatnich przypadkach powstają bowiem nowe podmioty, natomiast w przypadku przekształcenia podmiot nadal jest ten sam, tyle że mają do niego zastosowanie przepisy dotyczące innej spółki. Nasuwa się więc pytanie, dlaczego przekształcenie zostało przez ustawodawcę potraktowane na równi z podziałem i łączeniem? Przypuszczalnie dlatego, że w czasie tworzenia przepisów w ramach nowelizacji z 2016 i 2019 r. obowiązywały przepisy umożliwiające przekształcenie, w wyniku którego nie wszyscy wspólnicy spółki przekształcanej stawali się wspólnikami spółki działającej po przekształceniu (m.in. art. 563 § pkt 3, 564–566 k.s.h. w brzmieniu sprzed 1 marca 2020 r.<sup>21</sup>). Ale najpoważniej-

<sup>21</sup> Zostały zmienione ustawą z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1655).

szym argumentem za tym, że przekształcenie nie może być traktowane jako nabycie w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jest to, że w takim przypadku nie występują jakiegokolwiek zmiany własnościowe, które należałoby obejmować ograniczeniami przewidzianymi w tej ustawie ze względu na jej cele. Korzystanie w takich przypadkach z prawa nabycia, przewidzianego w art. 4 u.k.u.r., należałoby oceniać jako naruszenie konstytucyjnej normy zakazującej wywłaszczenia bez odpowiedniego uzasadnienia. Nie ma zatem przeszkód, żeby w drodze wykładni językowej, logicznej, systemowej i celowościowej przyjąć normę korygującą, że nabycie nieruchomości rolnej wskutek przekształcenia spółki będącej jej właścicielem w inną spółkę przy zachowaniu tożsamości wspólników nie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. W konsekwencji takie przekształcenia nie powinny podlegać działaniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mimo że już w 2016 r. w art. 4 u.k.u.r. wymieniono zdarzenie prawne w postaci przekształcenia spółki handlowej.

To, że organy administracyjne i sądowe oddziałują na treść norm prawnych poprzez ich konkretyzację w kontekście okoliczności konkretnego przypadku, jest faktem wynikającym z właściwości prawa i właściwości orzeczeń wydawanych na jego podstawie. To nie przypadek, że w kontynentalnych systemach prawnych ogromną rolę odgrywa – jak się powszechnie przyjmuje – *precedens de facto*. Skala oddziaływania działalności orzeczniczej na kształtowanie norm prawnych zależy już od rozumienia prawa przez osoby orzekające, w tym rozumienia swojej roli w systemie prawnym. Osoba o pozytywistycznym podejściu do prawa będzie, czując się związana treścią przepisów, raczej unikała aktywności normotwórczej. W konsekwencji będzie preferowała wykładnię literalną. Natomiast osoba przyjmująca, że przyznane jej kompetencje władcze nie tylko uprawniają, ale wręcz obligują ją do poszukiwania rozstrzygnięć bardziej racjonalnych, sprawiedliwych i słusznych, będzie bardziej skłonna do weryfikowania nawet jasno brzmiących przepisów za pomocą wykładni systemowych i funkcjonalno-celowościowych – innymi słowy, będzie opowiadać się za bardziej holistyczną wykładnią, cechującą się hermeneutycznym podejściem do prawa. Najogólniej to podejście wyjaśnił A. Kaufmann: „W najnowszych czasach hermeneutyka prawnicza [...] prowadzi do przekonania, że »słuszność« prawa powinna wynikać nie tylko z norm prawnych, lecz także z realnego życia społecznego, a dokładniej: z dialektyki życiowego stanu faktycznego i normy, bytu i powinności”<sup>22</sup>. Hermeneutyka otwiera zatem wykładnię prawa na wszelkie uwarunkowania oddziałujące na poszukiwania

<sup>22</sup> A. Kaufmann, *Od prawa natury...*, s. 16.

właściwej normy ze względu na treść obowiązujących przepisów i okoliczności konkretnego przypadku. Związek między hermeneutyką prawniczą a wykładnią prawa zwięźle ujął Jerzy Stelmach: „Dokonując [...] wykładni systemowych lub funkcjonalnych, najczęściej bezwiednie, posługujemy się metodami hermeneutycznymi”<sup>23</sup>, czyli wychodzącymi poza językową treść przepisów.

Która z tych wizji prawa będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, często zależy od przypadku. Polegając na wieloletniej obserwacji środowiska prawniczego i własnych doświadczeniach, twierdzę, że w Polsce generalnie dominuje pozytywistyczne podejście do prawa, umniejszające rolę sędziego (szeroko rozumianego<sup>24</sup>) jako odrębnej władzy. Szczególnie to widać w prawie publicznym, ale poprzez rozszerzającą się publicyzację prawa prywatnego coraz bardziej przenoszone jest także do prawa prywatnego. Zapomina się, że prawa nie można utożsamiać z przepisami, ponieważ prawo jest instrumentem poszukiwania rozwiązań sprawiedliwych i słusznych, a tym samym racjonalnych, uwzględniających nie tylko treść przepisów, ale także założenia związane z daną regulacją i jej cele oraz inne uwarunkowania, w tym normy pozaprawne.

Jest wiele przyczyn takiego stanu rzeczy, w tym wpajanie prawnikom doktryn i teorii zakotwiczonych w pozytywistycznym obrazie prawa, ugruntowywanych przez praktykę stosowania prawa, determinowaną m.in. kryteriami decydującymi o awansach zawodowych. Oznacza to, że skuteczność szkół i doktryn negujących ściśle związek szeroko rozumianego sędziego ustawą jest znikoma, mimo iż racjonalne względy przemawiają za tym, że „stosowanie prawa (*Rechtsanwendung*) powinno być raczej jego odnajdywaniem (*Rechtsfindung*), gdyż ustawa (*Gesetz*) nie jest gotowym prawem (*Recht*)”<sup>25</sup>. A ze swojej strony chciałbym dodać, że to odnajdywanie powinno polegać także na konkretyzowaniu norm prawnych przez odpowiednią wykładnię prawa, nawet w kontrze do treści przepisu (*contra lex*). Wykładni *contra lex* nie można bowiem utożsamiać z wykładnią *contra legem*. Jednak zazwyczaj przypadek sprawia, że konkretna sprawa trafia do sędziego, postrzegającego prawo i swoją rolę szerzej. Tak samo przypadek, a nie systemowe kształcenie, sprawia, że stał się on takim sędzią. Postawy sędziowskie zależą bowiem

<sup>23</sup> J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze. Logika – analiza – argumentacja – hermeneutyka*, Kraków 2006, s. 264.

<sup>24</sup> Osoba rozstrzygająca daną sprawę jako organ administracyjny lub z jego upoważnienia jest z perspektywy adresata orzeczenia również sędzią, tyle że umiejscowionym w strukturach władzy wykonawczej, działającej w ramach innych pragmatyk służbowych niż sądowe.

<sup>25</sup> J. Zajadło powołujący się na A. Kaufmanna: J. Zajadło, *Kaufmann*, s. 101.

od wielu czynników, m.in. od wychowania, edukacji szkolnej, osobowości, które spotkało się na swojej drodze, kształcenia prawniczego, zapatrywań i postaw starszych sędziów, własnych przekonań, doświadczeń, charakteru, usposobienia, a nawet sumienia.

Jakże różnie może być zatem rozumiany wpływ zasady, że władcze oddziaływanie możliwe jest na podstawie i w granicach ustawy, na interpretowanie przepisów prawa publicznego. Wprawdzie można akceptować tendencję do zawężania w obszarze prawa publicznego korzystania z wykładni systemowej i funkcjonalno-celowościowej, ale tylko wówczas, gdy prowadziłoby to do zwiększenia ciężarów, obowiązków i kar albo do nadmiernego ograniczenia praw i wolności, aczkolwiek i w takich przypadkach nie wolno z założenia ograniczać się do wykładni językowej. W przypadkach, w których chodzi o ochronę interesu publicznego, ale powiązanego z wyznaczaniem zakresu określonych wymogów (przesłanek), już nie ma konieczności „preferowania” wykładni ścisłej. Nie powinno ulegać wątpliwości, że w ramach wykładni należy dążyć do rozwiązań, które porządkują, upraszczają czy wyjaśniają relacje społeczne, a nie jeszcze bardziej je komplikują, tak jak miało to miejsce w ocenianym wyżej przypadku. Tworzenie i stosowanie prawa sprowadza się bowiem do racjonalnego ważenia majątkowych i niemajątkowych interesów publicznych i prywatnych.

Jeżeli te spostrzeżenia uwzględnia się przy dokonywaniu oceny prawnej przekształcenia, w którym wspólnicy spółki przekształcanej stają się wspólnikami tej samej spółki po jej przekształceniu, w kontekście regulacji zamieszczonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, to będzie można zauważyć, że przekształcenie to w niczym nie narusza interesu publicznego, będącego u podstaw regulacji zamieszczonych w wymienionej ustawie. Co więcej, właściwości tego rodzaju przekształcenia spółki handlowej sprawiają, że trudno dostrzec jakkolwiek kolizję interesu publicznego z prywatnym. Wręcz przeciwnie, przyjmowanie fikcji prawnej, że tego rodzaju przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu art. 2 pkt 7, narusza bezpodstawnie interesy prywatne wspólników, skoro nie można zdefiniować interesu publicznego, który by uzasadniał traktowanie przekształcenia jako nabycia. Wówczas najogólniej pojmowany interes publiczny, powiązany nie z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, ale z całym prawem jako narzędziem oddziaływania na życie społeczne, przemawia za tym, żeby przepisy tej ustawy interpretować w taki sposób, by interes prywatny nie był bezpodstawnie naruszany, czyli nie wiązać z przekształceniem spółki niczym nieuzasadnionych wymogów ustawowych. Byłoby to sprzeczne z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, ograniczających oddziaływanie za pomocą prawa na sytuację prawną

jednostek do konieczności ze względu na założenia i cele danej regulacji. Skoro w ramach nowelizacji z 2019 r. ustawodawca potwierdził jednak, że przekształcenie jest nabyciem w rozumieniu tej ustawy, to należy w drodze wykładni przyjmować, że wobec nieruchomości rolnej „nabytej” w ramach przekształcenia spółki handlowej nie może być stosowane przez KOWR prawo nabycia z art. 4 u.k.u.r., mimo iż taki przypadek nie jest wymieniony w art. 4 ust. 4 tej ustawy wśród przypadków, w których prawo to zostało wyłączone.

### Wnioski końcowe

Doktryny dążące do „urealniania” treści przepisów w kontekście rzeczywistych stanów faktycznych są głoszone nie tylko w krajach anglosaskich, ale także na kontynencie. Przykładowo jeden z postulatów przedstawicieli tzw. wolnego prawa (*Freirechtsbewegung*), wyrosłego w Niemczech w kontrze do pozytywizmu prawniczego, został ujęty następująco: „wymiar sprawiedliwości powinien być działalnością kreatywną i nie może się ograniczać do prostego stosowania przepisów prawa ustawowego, lecz powinien wychodzić naprzeciw społecznym interesom i oczekiwaniom. Sędzia jest *ex definitione* powołany i zobowiązany do wypełniania luk i rozwiązywania sprzeczności mogących wystąpić w prawie ustawowym, ponieważ musi ważyć różne racje i dokonywać określonych wyborów, nawet jeśli nie podlegają one pełnej racjonalizacji – w wymiarze sprawiedliwości nie da się uniknąć elementów irracjonalnej woli i intuicji oraz czegoś takiego, jak poczucie prawne”<sup>26</sup>. Natomiast A. Kaufmann, zaliczany do osób poszukujących tzw. trzeciej drogi, łączącej elementy pozytywizmu prawniczego z prawnonaturalnym podejściem do prawa<sup>27</sup>, w 1975 r. napisał: „Wbrew dogmatowi ortodoksyjnego pozytywizmu prawo i ustawa nie są tym samym. [...] Albo inaczej: ustawa nie jest rzeczywistością prawa, lecz jedynie jego możliwością. Jeśli jest słuszna teza, że prawo nie powstaje wyłącznie z ustawy, wówczas by powstało prawo, musimy ustawę uzupełniać czymś, co znajduje się poza nią samą”<sup>28</sup>. A w innym miejscu dodał: „Normy ustawowe, z którymi ma do czynienia sędzia, nie są obiektami poznawalnymi i poddającymi się uporządkowaniu z wolną od subiektywizmu »czystością«; są natomiast surowym materiałem, który wymaga dopiero obróbki, by powstało prawo”<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> J. Zajadło, *Kantorowicz*, Sopot 2019, s. 122 i 123.

<sup>27</sup> J. Zajadło, *Kaufmann*, s. 131.

<sup>28</sup> A. Kaufman, *Od prawa natury...*, s. 21.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 27.

Warto też przywołać wypowiedź niemieckiego filozofa prawa Gustava Radbrucha, który dopiero pod wpływem prawa tworzonego i stosowanego przez nazistowskie Niemcy i komunistyczny Związek Radziecki zraził się do czysto pozytywistycznego postrzegania prawa, kierowaną do sędziów: „Każdy przypadek oceniacie najpierw od strony czysto ludzkiej, a dopiero później ubieracie swój wyrok w szaty prawa”<sup>30</sup>. Trudno zaprezentowanego podejścia do prawa nie podzielać. Właściwości prawa i mechanizmy jego oddziaływania na życie społeczne sprawiają bowiem, że prawo, postrzegane jako zespół norm prawnych, to w istocie owoc wielopokoleniowego wysiłku ustawodawców, sędziów i badaczy prawa. I przesłanianie tego naturalnego zjawiska różnymi teoriami i doktrynami, zwłaszcza ograniczającymi aktywizm sędziego, tylko osłabia efektywność systemów prawnych. Mimo tych oczywistych zależności postrzeganie prawa uwzględniające różnorodność uwarunkowań, które powinno się uwzględniać przy ustalaniu norm prawnych, nie jest powszechnie akceptowane, nawet współcześnie.

Potwierdzeniem sformułowanego wyżej spostrzeżenia są np. uregulowania zamieszczone w ustawie o kształtowaniu ustroju oraz próby ich interpretowania. Takie podejście do prawa jest przejawem wiary, że akt prawny jest w stanie zastąpić sędziego i sprowadzić go do „automatu subsumpcji”. Tymczasem opisana sprawa rolna, sprokurowana regulacją zamieszczoną w wymienionej ustawie, ilustruje, jak złożonych rozważań językowo-systemowo-celewościowo-logicznych wymagają kazuistyczne regulacje, jak łatwo oderwać się od istoty sprawy, a tym samym utrudnić sobie znalezienie właściwego rozwiązania. Ileż wysiłku orzeczniczego i doktrynalnego wymaga skonkretyzowanie norm szczegółowych, które czynią kazuistyczne regulacje bardziej spójnymi. Nie mam jednak pewności co do tego, że przedstawione rozważania nie mają słabego punktu. W gąszczu szczegółowych regulacji, drobiazgowych rozważań i różnorodności wnioskowań łatwo o przeoczenie istotnego elementu. I dlatego ważne są „kotwice” w postaci celów, wartości, zasad, norm pozaprawnych, umożliwiający interpretatorom wyłuskiwanie z aktów prawnych rozwiązań, które godzą interes publiczny z prywatnym w sposób racjonalny, a przez to akceptowalny nie tylko przez wyższe instancje sądowe, lecz także adresatów norm prawnych. Nie wolno zapominać, że przepisy to nie prawo, że jest ono celowe, jest narzędziem, a nie celem samym w sobie.

---

<sup>30</sup> Za: R. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, w: *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 370.

Przekonanie, że efektywność systemu prawnego zależy przede wszystkim od bezwzględnie wiążących, kazuistycznie zredagowanych aktów prawnych, jest zatem społecznie szkodliwa<sup>31</sup>. Takie postrzeganie prawa to marnowanie energii i wysiłku nie tylko ustawodawców, sędziów, badaczy prawa, ale także członków społeczności, oczekujących, że prawo będzie racjonalne, spójne, przewidywalne, porządkujące. A przeregulowane i niespójne akty prawne w połączeniu z innymi słabościami systemów prawnych generują ogromne koszty społeczne, również w postaci negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Podsumowując, należy stwierdzić, że nie można kazuistycznych przepisów odczytywać w oderwaniu od istoty rzeczy i zjawisk, założeń i celów konkretnego aktu prawnego oraz roli prawa, będącego narzędziem racjonalnego kształtowania relacji społecznych.

### BIBLIOGRAFIA

- Bender P. (2019), *Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz.I)*, „Rejent” nr 11.
- Bieluk J. (2019), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Blajer P.A., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Budzinowski R. (1992), *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań.
- Budzinowski R. (2002), *Zmiany prawa rolnego. Tendencje rozwoju*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2.
- Budzinowski R. (2008), *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań.
- Kaufmann A. (2018), *Od prawa natury i pozytywizmu prawniczego do hermeneutyki prawniczej*, w: J. Zajadło, Kaufmann, Sopot.
- Kocot W.J., Buszmał D. (2017), *Przekształcenie spółki handlowej będącej właścicielem nieruchomości rolnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” nr 7.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa.
- Stelmach J., Brożek B. (2006), *Metody prawnicze. Logika – analiza – argumentacja – hermeneutyka*, Kraków.
- Tokarczyk R. (1998), *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, w: *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń.
- Zajadło J. (2018), Kaufmann, Sopot.
- Zajadło J. (2019), Kantorowicz, Sopot.
- Zieliński M. (2002), *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa.

<sup>31</sup> Owa szkodliwość przejawia się m.in. w tym, że zawężanie możliwości korygowania wad regulacji prawnej w drodze wykładni wymusza oczekiwanie, że ustawodawca, kierując się propozycjami *de lege ferenda*, skoryguje wadliwą regulację; por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 13; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu...*, s. 130.



## ON THE PERCEPTION OF THE LAW ON THE EXAMPLE OF AN AGRICULTURAL CASE REFERRED TO IN THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

### Summary

The article illustrates the relationship between the perception of the law and its practical application. For this purpose, a case was used in which controversies arose concerning the application of the Act on shaping the agricultural system. Those controversies boiled down to the question of whether the regulations contained in this Act and concerning the acquisition of agricultural real estate should also apply in the case of the transformation of a limited liability company into a limited partnership. The deliberations performed showed that the legal assessment of the same issue may differ depending on whether the person making the assessment adheres to a positivist or natural law perception. The former tends to lead the interpreter to rely mainly on a literal interpretation, while the latter tends to rely on other methods of interpretation, including a functional-objective interpretation. The latter even implies the need to verify positive law and to concretise legal norms in atypical cases. Such an approach allows to avoid legal assessments that lead to consequences that are, on the one hand, in line with the literal reading of the rules and, on the other hand, irrational and therefore unjust and wrong.

**Keywords:** natural law, positive law, formation of agricultural system, transformation of commercial company, interpretation of law

## IL PROBLEMA DI INTENDIMENTO DEL DIRITTO SULL'ESEMPIO DI UNA QUESTIONE AGRARIA PROVENIENTE DALLA LEGGE SULL'ORDINAMENTO AGRARIO

### Riassunto

L'articolo si propone di illustrare il rapporto che intercorre tra il modo di intendere il diritto e la sua applicazione pratica. A tal fine l'autore si è servito di un caso riguardante controversie in merito all'applicazione della legge sull'ordinamento agrario. Le controversie in questione concernono l'acquisto di immobili agricoli, in particolare si tratta di dibattere se le regolazioni incluse nell'atto richiamato debbano trovare applicazione anche nel caso in cui la società a responsabilità limitata si trasformi in società in accomandita semplice. Dalle considerazioni è emerso che qualsiasi questione può, dal punto di vista giuridico, essere valutata in modo differente a seconda che chi esprime la valutazione sia un sostenitore del giuspositivismo o del giusnaturalismo. Il primo approccio spinge l'interprete a far affidamento soprattutto sull'interpretazione letterale, mentre l'altro – su altri modi interpretativi, inclusa l'interpretazione teleologico-funzionale. Quest'ultimo metodo presuppone persino la necessità di procedere a verificare anche il diritto positivo e di proporre norme giuridiche precise per i casi atipici. Tale approccio consente di evitare di esprimere valutazioni giuridiche che portino a conseguenze, da un lato, coerenti con le disposizioni intese alla lettera, e, dall'altro, non razionali, e quindi ingiuste e non adeguate.

**Parole chiave:** diritto naturale, diritto positivo, ordinamento agrario, trasformazione di società commerciale, interpretazione della legge