Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXVI, 1, 2017
DOI: 10.17951/sil.2017.26.1.35

Elżbieta Kremer
Uniwersytet Jagielloński
elzbieta.kremer@uj.edu.pl

Zgoda Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanka nabycia nieruchomości rolnych

Permission of the President of the Agricultural Property Agency as a Condition for Acquisition of Agricultural Property

STRESZCZENIE

Wobec wprowadzonych rygorystycznych ograniczeń dotyczących nabywania nieruchomości rolnych – w tym podstawowej zasady, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, a ustawowe wyjątki od tej zasady mają bardzo ograniczony zakres – możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych stanowi w wielu przypadkach jedyną możliwą drogę. Rygoryzm przyjętych rozwiązań w zakresie nabywania nieruchomości rolnych stanowił tym samym przyczynę wprowadzenia rozwiązania, które ma ten rygoryzm nieco łagodzić. Natomiast wiele wątpliwości mogą budzić poszczególne rozwiązania dotyczące uzyskania zgody Prezesa ANR na nabycie nieruchomości rolnej. Szczególnie dotyczą one przesłanek ustawowych, od spełnienia których zależy, czy taka zgoda zostanie wydana.

Słowa kluczowe: Agencja Nieruchomości Rolnych; obrót nieruchomościami rolnymi; decyzja administracyjna

WPROWADZENIE

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw[1] w sposób istotny zmieniona została ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, a w konsekwencji zmienione zostały dotychczasowe zasady dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi. Wprowadzone zmiany do-

[1] Dz.U., poz. 585.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

tyczą różnorodnych zagadnień, wśród których jednym z najistotniejszych jest wprowadzenie dwóch ustawowych zasad. Zgodnie z pierwszą z nich nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej[2], natomiast zgodnie z drugą zasadą powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonych zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3[3]. Od powyższych zasad ustawodawca dopuszcza określone ustawowo wyjątki. Ponadto ustawodawca wprowadza nowe rozwiązanie, na podstawie którego może dojść do nabycia nieruchomości rolnej, mimo że nabywca nie spełnia ustawowych wymogów – jest to uzyskanie zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, która wyrażana jest w formie decyzji administracyjnej. I właśnie to rozwiązanie będzie przedmiotem dalszych rozważań, które będą dotyczyć zarówno przesłanek materialnoprawnych uzyskania decyzji wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości, jak i rozwiązań proceduralnych dotyczących samego postępowania administracyjnego.

DECYZJA ADMINISTRACYJNA JAKO PRZESŁANKA NABYCIA NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH

Przed rozpoczęciem przedmiotowych rozważań warto przypomnieć, że w polskim systemie prawnym występowały rozwiązania, zgodnie z którymi nabycie nieruchomości rolnej poprzedzone było wydaniem decyzji administracyjnej. Z takim rozwiązaniem spotykaliśmy się m.in. w art. 163 Kodeksu cywilnego[4], zgodnie z którym jeżeli wskutek przeniesienia własności nieruchomości rolnej lub jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego, to przeniesienie własności mogło nastąpić tylko wtedy, gdy spełnione zostały przesłanki określone w tym przepisie. Decyzję stwierdzającą, że przesłanki określające dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego zostały spełnione, wydawał właściwy organ administracji[5]. Wydanie decyzji stwierdzającej zgodność zamierzonego przeniesienia własności z obowiązującymi normami następowało w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie budzi wątpliwości, że decyzja miała charakter deklaratoryjny. Decyzja nie tworzyła przesłanek do przeniesienia własności nieruchomości

[2] Art. 2a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 ze zm.).

[3] Art. 2a ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 ze zm.).

[4] Ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie Kodeksu cywilnego uchylony został między innymi art. 163 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 1990 r., nr 55, poz. 321), art. 1, dalej jako: k.c.

[5] § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1964 r., nr 45, poz. 304 ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

rolnej, ale tylko stwierdzała ich istnienie; nie zawierała też elementów zezwolenia, ponieważ organ administracyjny obowiązany był ją wydać ilekroć stwierdził stan faktyczny odpowiadający wymaganiom art. 163 k.c. Decyzja wydawana była po przeprowadzeniu postępowania zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Ograniczenia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi w wypadku, gdy wskutek przeniesienia własności takiej nieruchomości lub jej części miałby nastąpić podział gospodarstwa rolnego, odnosiły się do wszystkich przypadków przeniesienia własności wywołujących skutek określony w hipotezie normy zawartej w art. 163 k.c., w tym do nabycia przez osoby prawne, nawet uprawnione na mocy art. 160 § 2 k.c. do nabywania nieruchomości rolnych bez zezwolenia[6].

W ówczesnym stanie prawnym decyzja administracyjna jako element obrotu nieruchomościami rolnymi występowała jeszcze w przypadku nabycia własności nieruchomości rolnej przez osobę prawną. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 160 § 2 k.c. własność nieruchomości rolnej lub jej części mogła być przeniesiona na rzecz osoby prawnej tylko za zezwoleniem właściwego organu państwowego. Ograniczenie to nie dotyczyło przeniesienia własności na rzecz państwa, rolniczej spółdzielni produkcyjnej, kółka rolniczego albo na rzecz innej spółdzielczej lub społecznej rolniczej jednostki organizacyjnej. Powołane wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w § 4 stanowiło, że zezwolenie na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę prawną wydaje właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej (miejskiej miasta stanowiącego powiat, dzielnicowej w mieście wyłączonym z województwa) rady narodowej, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Bezsporne jest, że zezwolenie było decyzją administracyjną, i to mającą charakter konstytutywny, ponieważ to ono dopiero stwarzało przesłankę przeniesienia własności nieruchomości.

To krótkie przypomnienie obowiązujących do 1 października 1990 r.[7] rozwiązań prawnych dotyczących decyzji administracyjnej w obrocie nieruchomościami rolnymi pokazuje ich różnorodny charakter. Decyzja stwierdzająca zgodność zamierzonego przeniesienia własności nieruchomości rolnej z normami określającymi dopuszczalność podziału gospodarstwa rolnego miała charakter deklaratoryjny, albowiem to ustawodawca określił dopuszczalne przesłanki podziału, a rolą organu było zbadanie, czy w danym stanie faktycznym przesłanki te zostały spełnione. Decyzja ta miała charakter decyzji związanej, ponieważ w przypadku spełnienia wymaganej przesłanki podziałowej organ zobowiązany był wydać decyzję. Decyzja ta nie kreowała przesłanki dopuszczalności podziału gospodarstwa rolnego, a w konsekwencji możliwości nabycia nieruchomości rolnej, lecz tylko stwierdzała spełnienie przesłanki określonej przez ustawodawcę.

[6] J.S. Piątkowski, [w:] F. Błahuta, J.S. Piątkowski, J. Policzkiewicz, *Gospodarstwa rolne: obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967, s. 62.

[7] Ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie Kodeksu cywilnego uchylone zostały między innymi art. 160 i 163 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 1990 r., nr 55, poz. 321), art. 1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

Natomiast zupełnie odmienny charakter miała decyzja zezwalająca na nabycie nieruchomości rolnej przez osobę prawną. Ustawodawca nie określił bowiem materialnoprawnych przesłanek nabycia nieruchomości rolnej przez osobę prawną, pozostawiając to ocenie organowi wydającemu zezwolenie, tym samym decyzja ta miała charakter uznaniowy. Z punktu widzenia możliwości przeniesienia własności nieruchomości rolnej na osobę prawną decyzja zezwalająca na nabycie miała charakter konstytutywny, albowiem dopiero jej uzyskanie powodowało, że spełniona została wymagana przesłanka do nabycia własności nieruchomości rolnej przez osobę prawną. W okresie od 1 października 1990 r. do dnia 30 kwietnia 2016 r. regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi nie zawierały rozwiązań, w których nabycie nieruchomości rolnej wymagałoby wydania decyzji administracyjnej. Z dniem 30 kwietnia 2016 r. ten stan prawny uległ zmianie i do ustawy o kształtowaniu ustroju wprowadzono nowe rozwiązanie, zgodnie z którym nabycie nieruchomości rolnej może nastąpić za zgodą Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Rozwiązanie to będzie przedmiotem dalszych szczegółowych rozważań, w tym poszukiwania odpowiedzi na pytanie, jaki jest charakter prawny decyzji Prezesa ANR zezwalającej na nabycie nieruchomości rolnej.

ZASADY NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH

Dla ustalenia sytuacji, w których może mieć miejsce nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Prezesa Agencji, należy w pierwszej kolejności przedstawić zasady, jakie zostały przyjęte w ustawie nowelizującej z dnia 14 kwietnia 2016 r., a zawarte w art. 2a ustawy o kształtowaniu ustroju.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej. Jeżeli nabywana nieruchomość rolna albo jej część ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, wystarczające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków. Z kolei w art. 2a ust. 2 ustawy sformułowano zasadę, zgodnie z którą powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych, ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3. Dla ustalenia zakresu stosowania powyższych zasad istotne jest pojęcie „nabycie nieruchomości rolnej". Zostało ono zdefiniowane w art. 2 pkt 7 ustawy i zgodnie z definicją ustawową należy przez nie rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Dostrzegamy zatem, że przyjęte w art. 2a ust. 1 i 2 zasady dotyczące nabycia nieruchomości rolnej mają bardzo szeroki

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

zakres zastosowania, ponieważ dotyczą nabycia własności nieruchomości rolnej na podstawie każdego zdarzenia prawnego, a nie tylko na podstawie umowy, jak to miało miejsce do czasu ostatniej nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju, czyli do dnia 30 kwietnia 2016 r.

Ustawodawca zdecydował się jednak na wprowadzenie pewnych ograniczeń w zakresie stosowania zasad dotyczących nabycia nieruchomości rolnej, określonych w art. 2a ust. 1 i 2 oraz w art. 2a ust. 3, gdzie przyjął, że przepisy ust. 1 i 2 nie dotyczą nabycia nieruchomości rolnej 1) przez: a) osobę bliską zbywcy, b) jednostkę samorządu terytorialnego, c) Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję, d) osoby prawne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, e) parki narodowe w przypadku zakupu nieruchomości rolnych na cele związane z ochroną przyrody; 2) w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego; 3) na podstawie art. 151 lub art. 231 Kodeksu cywilnego; 4) w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego. Zawarte w art. 2a ust. 3 ustawy wyłączenia w zakresie stosowania zasad dotyczących nabycia nieruchomości rolnej dokonane zostały z punktu widzenia różnych kryteriów, tj. kryterium podmiotowego, o którym mowa w pkt 1, oraz z punktu widzenia sposobu nabycia nieruchomości rolnej, które zostały wskazane w pkt 2–4. Tym samym, chcąc ustalić, jaki jest ustawowy zakres stosowania zasad dotyczących nabycia nieruchomości rolnych, konieczne jest uwzględnienie wyłączeń zawartych w ust. 3 art. 2a ustawy.

ZGODA PREZESA AGENCJI JAKO PRZESŁANKA NABYCIA NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ

Niezależnie od powyższych rozwiązań ustawodawca dopuścił jeszcze możliwość nabycia nieruchomości rolnej po uzyskaniu zgody Prezesa Agencji. Zgodnie z art. 2a ust. 4 ustawy nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w ust. 1 i 3 pkt 1 oraz w innych przypadkach niż wymienione w art. 3 pkt 2–4 może nastąpić za zgodą Prezesa Agencji wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej. Analizując zakres przedmiotowy rozwiązania zawartego w art. 2a ust. 4, czyli możliwości nabycia nieruchomości rolnej po uzyskaniu zgody Prezesa ANR, można stwierdzić, że nabycie nieruchomości rolnej przez osobę fizyczną, która nie jest rolnikiem indywidualnym ani osobą bliską zbywcy, może nastąpić tylko za zgodą Prezesa, podobnie jak nabycie przez osobę prawną (która nie jest Skarbem Państwa, jednostką samorządu terytorialnego, kościelną osobą prawną lub parkiem narodowym); zgoda Prezesa konieczna jest również, gdy nabycie następuje w innych przypadkach niż wymienione w art. 3 pkt 2–4.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

Uzyskanie zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości następuje w trybie decyzji administracyjnej zgodnie przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 2a ust. 5 organem wyższego stopnia jest w rozumieniu przepisów k.p.a. w powyższych sprawach minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Przyjęte rozwiązania wskazują, że właściwym organem pierwszoinstancyjnym w sprawie wydania zezwolenia jest Prezes Agencji, a więc organ ten swoją właściwością terytorialną obejmuje obszar całej Polski. Ustawa nie zawiera rozwiązań, które pozwalałyby Prezesowi Agencji przenieść kompetencje do wydawania decyzji na inne podmioty, np. dyrektorów oddziałów regionalnych. Tym samym przyjęte rozwiązanie, zgodnie z którym organem pierwszoinstancyjnym wyłącznie właściwym do wydania zezwolenia jest organ mający siedzibę w Warszawie, może rodzić uzasadnione obawy, czy w prowadzonym w takich warunkach postępowaniu administracyjnym strony w sposób realny będą mogły korzystać z takich podstawowych zasad postępowania administracyjnego, jak czynny udział w postępowaniu, w tym udział w ewentualnej rozprawie, czy też z możliwości zapoznania się z zebranym materiałem dowodowym. Zważywszy, że mamy do czynienia z postępowaniem, które jest prowadzone w trybie zwykłym, a nie nadzwyczajnym, a nadto właściwość Prezesa Agencji jako organu I instancji jest niezależna od wielkości i wartości nieruchomości rolnej, która jest przedmiotem postępowania w sprawie uzyskania zgody, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie może stanowić nieuzasadnione utrudnienie w obrocie nieruchomościami rolnymi, w tym zachowanie kodeksowych terminów określających czas załatwienia sprawy, a w konsekwencji ich niezachowania – możliwość wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania.

Postępowanie w sprawie uzyskania zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości rolnej może być wszczęte tylko na wniosek strony, natomiast postępowanie takie nie może być wszczęte i prowadzone z urzędu. Jeśli zaś chodzi o wszczęcie postępowania na wniosek strony, to ustawodawca ograniczył tę możliwość do dwóch przypadków, wskazując, która ze stron może z takim wnioskiem wystąpić i jakie przesłanki muszą być spełnione.

Wszczęcie postępowania na wniosek zbywcy

W pierwszym przypadku z wnioskiem do Prezesa Agencji może wystąpić zbywca nieruchomości, jeżeli wykaże, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty, o których mowa w ust. 1 i 3, czyli rolnika indywidualnego, osobę bliską zbywcy, jednostkę samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub działającą na jego rzecz Agencję, kościelne osoby prawne oraz park narodowy, a nadto gdy nabywca daje rękojmię należytego prowadzenia działalności

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

rolniczej oraz w wyniku nabycia nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Analizując ten przypadek, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że stroną uprawnioną do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego jest wyłącznie zbywca nieruchomości, mimo że nabywca nieruchomości również posiada legitymację strony w tym postępowaniu. To formalne ograniczenie możliwości wszczęcia postępowania tylko na wniosek zbywcy nieruchomości, czyli pozbawienie możliwości wszczęcia takiego postępowania na wniosek nabywcy, nie jest do końca zrozumiałe, zważywszy, że aby wykazać spełnienie wymaganych przesłanek, konieczny jest czynny udział obu stron postępowania, czyli zbywcy i nabywcy. Przechodząc do ustawowych przesłanek, które łącznie muszą być spełnione, dostrzegamy przede wszystkim, że przesłanki te zostały sformułowane w sposób bardzo nieprecyzyjny i niejednoznaczny, co znacznie utrudnia ich wykazanie.

Pierwsza przesłanka, która musi być spełniona, to wykazanie przez zbywcę, że nie było możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez podmioty uprawnione, wskazane w art. 2a ust. 1 i 3 ustawy. Ustawa nie precyzuje tej przesłanki, tym samym pojawia się pytanie, jakie kroki, jakie działania i w jakim okresie ma podjąć zbywca, aby mógł wykazać spełnienie tej przesłanki, tym bardziej że nie wskazano również środków ani sposobu, za pomocą których można wykazać, że przedmiotowa przesłanka została spełniona. Odnośnie do tej przesłanki należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wymaga wykazania braku możności nabycia nieruchomości przez podmioty uprzywilejowane, a nie uprawdopodobnienia niemożności nabycia nieruchomości przez podmioty uprzywilejowane. Jak podkreśla J. Bieluk[8], oznacza to konieczność udowodnienia tej okoliczności, a nie jedynie wykazania, że występuje ona z dużą dozą prawdopodobieństwa. Ponadto niemożność nabycia należy odnosić do niemożności nabycia, ale na warunkach ustalonych przez zbywcę, a nie na jakichkolwiek innych.

Druga przesłanka, którą musi wykazać wnioskodawca, czyli zbywca nieruchomości, dotyczy nabywcy nieruchomości, który ma dawać rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej. Jest to przesłanka niezmiernie ocenna, stąd też wiele elementów może wpływać na uznanie, że dana osoba ją spełnia. Jak zwraca uwagę J. Bieluk[9], przesłanka ta stanowi pewną analogię do pojęcia gwarancji należytego prowadzenia gospodarstwa rolnego, która występuje w art. 214 § 2 k.c., dając pierwszeństwo przyznania przez sąd w postępowaniu o zniesienie współwłasności gospodarstwa rolnego temu współwłaścicielowi, który ją spełnia. Odnosząc się do tej przesłanki, należy zwrócić uwagę, że nabywcą nieruchomości rolnej może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna. Już sam ten fakt powoduje, że przesłanka dawania rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej musi być różnie interpretowana. Zaznaczyć należy, że zgodnie z defi-

[8] J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 88–89.
[9] *Ibidem*, s. 90–91.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

nicją ustawową, zawartą w art. 2 pkt 3 ustawy, przez prowadzenie działalności rolniczej należy rozumieć prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. W przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba fizyczna, pojawia się pytanie, w jakich okolicznościach faktycznych przesłanka ta może być spełniona. Czy dla spełnienia tej przesłanki konieczne jest posiadanie kwalifikacji rolniczych, tj. posiadanie odpowiedniego wykształcenia związanego z ukończeniem określonego rodzaju szkoły o profilu rolniczym, posiadanie odpowiedniego tytułu kwalifikacyjnego lub tytułu zawodowego, czy też wystarczające jest legitymowanie się odpowiednim stażem pracy w rolnictwie. Nadto nabywcą nieruchomości rolnej może być zarówno osoba fizyczna, która dopiero po nabyciu tej nieruchomości zamierza rozpocząć prowadzenie działalności rolniczej, jak i osoba, która już taką działalność prowadzi, a nabywana nieruchomość wpłynie czy to na zakres prowadzonej działalności rolniczej, czy na jej profil lub charakter.

Powyższe uwagi wskazują, że sformułowana w sposób tak ogólny przesłanka może w praktyce rodzić szereg wątpliwości, tym bardziej że w tym przypadku ustawodawca nie wskazał, za pomocą jakich dowodów można potwierdzić jej spełnienie, mimo że w tej samej ustawie w innych przypadkach reguluje w sposób bardzo szczegółowy spełnienie określonej przesłanki, a szczegółowość ta dotyczy zarówno treści materialnoprawnej, jak i formalnych wymogów związanych z możliwością jej wykazania. W przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba fizyczna, pojawia się jeszcze jedno istotne pytanie – mianowicie, czy w sytuacji, gdy nabywca pozostaje w związku małżeńskim, a nabywana nieruchomość ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, to uzyskanie zgody Prezesa Agencji możliwe jest tylko wówczas, gdy rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej spełniają oboje małżonkowie, czy też wystarczy, że spełnia ją jedno z nich. Problem ten nie został dostrzeżony przez ustawodawcę, mimo że nabywanie nieruchomości przez małżonków do wspólności majątkowej małżeńskiej jest bardzo częste. Poszukując odpowiedzi na postawione pytanie, warto przypomnieć, że zgodnie z art. 2a ust. 1 ustawy w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest rolnik indywidualny, a nabywana nieruchomość ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, wystarczające jest, gdy rolnikiem indywidualnym jest jeden z małżonków. O ile ustawodawca we wskazanym przypadku jednoznacznie rozstrzygnął kwestie nabycia nieruchomości przez małżonków, o tyle zupełnie pominął ją w przypadku, gdy nabycie nieruchomości rolnej wymaga zgody Prezesa Agencji, a nabywcami nieruchomości są również małżonkowie. Mając na uwadze istniejący stan prawny, można by w drodze ostrożnej analogii proponować, aby w przypadku nabywania przez małżonków nieruchomości rolnej, która ma wejść w skład wspólności majątkowej małżeńskiej, uzyskanie zgody Prezesa Agencji było możliwe również wówczas, gdy tylko jeden z małżonków daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

Omawiana przesłanka musi być także spełniona, gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba prawna inna niż Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, kościelna osoba prawna lub park narodowy, a nabycie wymaga uzyskania zgody Prezesa Agencji. Pojawia się wówczas pytanie, jak interpretować przesłankę rękojmi należytego prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli nabywcą jest osoba prawna. Dodatkowo podkreślić należy, że w przypadku osób prawnych nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Prezesa Agencji jest jedyną możliwością. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że wśród nabywców nieruchomości rolnych mogą być zarówno osoby prawne, które prowadzą już działalność rolniczą i ta działalność stanowi jedyny, czy też główny, przedmiot ich działalności, jak i takie osoby prawne, których przedmiot działalności do tej pory nie był związany z działalnością rolniczą, ponieważ zamierzają ją dopiero rozpocząć po nabyciu nieruchomości rolnej, czy też osoby prawne, które dopiero powstały i nie rozpoczęły jeszcze działalności, ale jej przedmiotem ma być działalność rolnicza, stąd starania o uzyskanie zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości. Gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest osoba prawna prowadząca już działalność rolniczą, niewątpliwie ustalenie, że daje ona rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej jest prostsze niż w przypadku, gdy osoba prawna dopiero zamierza rozpocząć prowadzenie działalności rolniczej. W tym ostatnim przypadku ustalenie, czy została spełniona ustawowa przesłanka nabycia nieruchomości rolnej, obarczone jest zbyt dużą dowolnością.

Ostatnia ustawowa przesłanka, która musi być spełniona, aby na wniosek zbywcy nieruchomości Prezes Agencji wyraził zgodę na jej nabycie, została ujęta przez ustawodawcę w ten sposób, iż w wyniku nabycia nieruchomości nie może dojść do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Domniemywać należy, że ustawodawca miał na uwadze nadmierną koncentrację gruntów rolnych po stronie nabywcy. Nadto warto zwrócić uwagę, że ustawodawca, formując przedmiotową przesłankę, nie nawiązał ani nie odesłał do obowiązującej w art. 2a ust. 2 ustawy zasady, zgodnie z którą powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekroczyć powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonych zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3. Przypomnienie tej zasady dotyczy samej normy maksymalnej, tj. powierzchni 300 ha użytków rolnych, bo oczywiste jest, że gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą Prezesa Agencji, to nabywca nie jest rolnikiem indywidualnym, nie mamy zatem do czynienia z gospodarstwem rodzinnym. Jak wobec tego w tym kontekście rozumieć przesłankę nadmiernej koncentracji gruntów rolnych, zważywszy, że ustawodawca nie posługuje się pojęciem nieruchomości rolnych ani użytków rolnych zdefiniowanych w ustawie, lecz wprowadza nowe pojęcie gruntów rolnych, co do którego ustawa nie zawiera definicji?

Ponadto kwestią zasadniczą, zupełnie pominiętą przez ustawodawcę, jest kwestia tytułów prawnych do gruntów rolnych, jakie powinien posiadać nabyw-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

ca, a które powinny być uwzględniane przy ustalaniu, czy nie dojdzie do nadmiernej koncentracji gruntów rolnych i tym samym czy uzyskanie zgody Prezesa będzie możliwe. Tak sformułowana przesłanka ustawowa jest źródłem szeregu wątpliwości co do jej treści i w konsekwencji może to prowadzić do pewnej dowolności w jej interpretacji i stosowaniu. Przedstawione wyżej rozwiązania dotyczą pierwszej sytuacji, w której za zgodą Prezesa Agencji wydaną na wniosek zbywcy może nastąpić nabycie nieruchomości rolnej.

Wszczęcie postępowania na wniosek osoby zamierzającej utworzyć gospodarstwo rodzinne

Nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Prezesa Agencji może mieć miejsce jeszcze w drugiej sytuacji, gdy z wnioskiem o wszczęcie postępowania wystąpi osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne. W tym przypadku wnioskodawca musi posiadać kwalifikacje rolnicze albo musi być osobą, której pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych przyznano pomoc, o jakiej mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013[10] albo w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020[11], a termin na uzupełnienie tych kwalifikacji jeszcze nie upłynął. Pomoc, o której mowa we wskazanych wyżej ustawach, jest udzielana w ramach ułatwiania startu młodym rolnikom. Szczegółowe zasady jej przyznawania określone zostały w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom", objętego PROW na lata 2007–2013[12], oraz w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej na operacje typu „premie dla młodych rolników" w ramach poddziałania „Pomoc w rozpoczęciu działalności gospodarczej na rzecz młodych rolników", objętego PROW na lata 2014–2020[13]. Zgodnie z powołanymi rozporządzeniami pomoc finansowa może być przyznana osobie, która m.in. posiada określone kwalifikacje zawodowe, ale też osobie nieposiadającej wymaganych kwalifikacji zawodowych, jeżeli zobowiąże się do ich uzupełnienia. Nadto, aby uzyskać

[10] Dz.U. z 2013 r., poz. 173; Dz.U. z 2015 r., poz. 349; Dz.U. z 2016 r., poz. 337.
[11] Dz.U., poz. 349 i 1888; Dz.U. z 2016 r., poz. 337.
[12] T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 201 ze zm.
[13] Dz.U. z 2015 r., poz. 982 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

zgodę Prezesa, nabywca musi dać rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz zobowiązać się do zamieszkiwania w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego.

Przyjęte rozwiązanie dotyczy wyłącznie nabywców będących osobami fizycznymi, które posiadają kwalifikacje rolnicze lub w określonym terminie je nabędą, chcą prowadzić działalność rolniczą, jednak nie są rolnikami indywidualnymi z uwagi na niespełnienie pozostałych przesłanek, a w konsekwencji zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 2a ust. 1 nie mogą nabyć nieruchomości rolnej. Odnosząc się do pozostałych przesłanek, które muszą być spełnione, aby nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Prezesa Agencji było możliwe, należy zwrócić uwagę, że o ile wymóg zobowiązania się do zamieszkiwania przez okres 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości, która wejdzie w skład gospodarstwa rodzinnego, jest swoistym nawiązaniem do jednego z ustawowych wymogów definicji rolnika indywidualnego, o tyle może zastanawiać, jak nabywca ma jeszcze wykazać, że daje rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej, skoro posiada kwalifikacje rolnicze lub w określonym terminie je nabędzie i zobowiązał się do zamieszkiwania na terenie gminy.

Te dwa postępowania, w których za zgodą Prezesa Agencji może dojść do nabycia nieruchomości rolnej, wskazują, że w pierwszym przypadku, w którym z wnioskiem może wystąpić zbywca nieruchomości, rozwiązanie to ma umożliwić mu zbycie nieruchomości rolnej w sytuacji, gdy nie ma nabywcy, który spełniałby rygorystyczne warunki określone w ustawie, wymagane zaś w tym przypadku przesłanki dotyczą zarówno zbywcy, jak i nabywcy nieruchomości rolnej. Natomiast w drugim przypadku, w którym z wnioskiem o zgodę na nabycie nieruchomości rolnej występuje osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne, lecz niebędąca rolnikiem indywidualnym, przyjęte rozwiązanie ma umożliwić jej to nabycie, wymagane zaś w tym przypadku przesłanki dotyczą wyłącznie nabywcy.

Charakterystyka postępowania w sprawie uzyskania zgody

Postępowanie w sprawie uzyskania zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości jest postępowaniem administracyjnym, do którego mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a tym samym wszystkie zasady typowe dla tego postępowania. Mając jednak na uwadze, że przedmiotem tego postępowania jest uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, które możliwe jest po spełnieniu określonych ustawowych przesłanek, główny ciężar dowodowy będzie spoczywał na wnioskodawcy. Decyzja Prezesa Agencji jest decyzją organu I instancji, a zgodnie z art. 2a ust. 5 ustawy organem wyższe-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

go stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi. To oznacza, że od decyzji Prezesa Agencji przysługuje odwołanie do ministra, a do odwołania (tj. terminu) trybu jego wniesienia mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, podobnie jak do rodzaju rozstrzygnięć, które może wydać minister.

Ustawa o kształtowaniu ustroju nie wprowadziła również żadnych rozwiązań szczególnych, wyłączających czy ograniczających możliwość stosowania trybów nadzwyczajnych uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, w tym postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji czy też postępowania wznowieniowego. Decyzja ministra wydana w wyniku rozpoznania odwołania od decyzji Prezesa Agencji może być przedmiotem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, a wyrok tego sądu może być przedmiotem skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z zasadami określonymi w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które to zasady nie zostały wyłączone ani ograniczone. Tym samym do właściwości sądów administracyjnych został włączony nowy rodzaj spraw związanych z nabyciem nieruchomości rolnych.

Obowiązek nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję

Przedstawiając regulacje dotyczące uzyskania zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości rolnej, należy jeszcze wspomnieć o swoistym rozwiązaniu, jakim jest żądanie wykupu nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych, zgłoszone przez zbywcę w sytuacji niewyrażenia zgody na nabycie zawarte w art. 2a ust. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem w przypadku niewyrażenia zgody Agencja na pisemne żądanie zbywcy, złożone w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o niewyrażeniu zgody stała się ostateczna, jest zobowiązana do złożenia oświadczenia o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej odpowiadającej jej wartości rynkowej, określonej przez Agencję przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dalsze przepisy stanowią, że Agencja w terminie miesiąca od otrzymania żądania zbywcy nieruchomości rolnej powiadamia go o wysokości równowartości pieniężnej, zaś zbywca w terminie miesiąca od dnia otrzymania powiadomienia może 1) wystąpić do sądu o ustalenie równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości albo 2) złożyć pisemne oświadczenie o cofnięciu żądania nabycia nieruchomości przez Agencję. W przypadku cofnięcia żądania nabycia nieruchomości Agencji przysługuje roszczenie o zwrot poniesionych przez nią kosztów ustalenia równowartości pieniężnej wartości rynkowej nieruchomości rolnej.

Odnosząc się do powyższego rozwiązania, należy podkreślić, że możliwość żądania nabycia nieruchomości przez Agencję, gdy organ nie wyrazi zgody na

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

nabycie, dotyczy wyłącznie tego przypadku, gdy z wnioskiem o zgodę występował zbywca nieruchomości, natomiast rozwiązanie to nie ma zastosowania w drugim przypadku, tzn. gdy z wnioskiem o zgodę występowała osoba fizyczna zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne. Warto jeszcze zaznaczyć, że możliwość wystąpienia przez zbywcę z żądaniem nabycia nieruchomości jest niezależna od przyczyn i powodów, dla których organ odmówił udzielenia zgody na nabycie nieruchomości. Tym samym z żądaniem nabycia może wystąpić też taki zbywca, który nie spełniał ustawowych przesłanek, aby uzyskać zgodę Prezesa na nabycie nieruchomości. Żądanie jest niezależne od stanu faktycznego i prawnego nieruchomości, może zatem dotyczyć nieruchomości obciążonej hipoteką, służebnościami czy też nieruchomości, która ze względu na położenie może stanowić problem z jej zagospodarowaniem. Nabycie nieruchomości przez Agencję następuje na podstawie jednostronnego oświadczenia złożonego zbywcy o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej, które powinno mieć formę aktu notarialnego. Nabycie nieruchomości nie ma charakteru pierwotnego, a to oznacza, że Agencja nabywa nieruchomość wraz z wszelkimi obciążeniami istniejącymi na nieruchomości. Zbywca z żądaniem nabycia nieruchomości przez Agencję może wystąpić w terminie miesiąca od dnia, w którym decyzja o odmowie stała się ostateczna. Decyzją ostateczną będzie zarówno decyzja organu II instancji (czyli ministra), jak i decyzja organu I instancji (czyli Prezesa Agencji), jeżeli upłynął termin do złożenia odwołania, a odwołanie nie zostało wniesione.

W związku z przyjętym rozwiązaniem dotyczącym możliwości wystąpienia z żądaniem nabycia nieruchomości przez Agencję pojawia się zagadnienie dotyczące charakteru prawnego terminów. Należy zgodzić się ze stanowiskiem J. Bieluka, że przekroczenie przez Agencję terminu miesięcznego do powiadomienia zbywcy o wysokości równowartości pieniężnej nieruchomości nie wiąże się z negatywnymi skutkami dla Agencji[14]. Mając na uwadze, że ustalenie równowartości pieniężnej nieruchomości następuje przez rzeczoznawcę według zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i (wydanym na podstawie delegacji zawartej w ustawie) rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, zachowanie miesięcznego terminu może być niemożliwe, dlatego termin ten należy traktować jako termin o charakterze instrukcyjnym. Natomiast znacznie większe wątpliwości dotyczą miesięcznego terminu, jaki przysługuje zbywcy nieruchomości do wystąpienia z żądaniem o nabycie nieruchomości przez Agencję. Co do tego terminu należałoby przyjąć, że jest to termin materialnoprawny i jego upływ powoduje, że żądanie nabycia nie może być zrealizowane.

Z przewidzianym przez ustawodawcę żądaniem wykupu nieruchomości łączy się jeszcze jedno zagadnienie, jakim jest relacja między żądaniem wykupu a wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję

[14] J. Bieluk, *op. cit.*, s. 107.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

organu II instancji odmawiającą wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości. Otrzymanie przez zbywcę decyzji organu II instancji odmawiającej wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości, która jest decyzją ostateczną, sprawia, że zbywca musi dokonać wyboru, czy w terminie 30 dni będzie składał skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego czy też w terminie miesięcznym wystąpi do Agencji z żądaniem wykupu nieruchomości. Nie jest bowiem możliwe skorzystanie z obu możliwości, tj. wystąpienie z żądaniem nabycia nieruchomości dopiero po oddaleniu przez sąd skargi na decyzję odmawiającą wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości, a to z uwagi, że miesięczny termin do wystąpienia z żądaniem nabycia biegnie od dnia, w którym decyzja o odmowie stała się ostateczna. Wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego nie powoduje bowiem utraty cechy ostateczności decyzji. Jedynie w sytuacji, gdyby w wyniku rozpoznania skargi została uchylona lub zaskarżona decyzja czy też poprzedzająca ją decyzja organu I instancji, a organ, ponownie rozpoznając sprawę, wydałby decyzję odmawiającą wyrażenia zgody, która stałaby się ostateczna, wówczas możliwe byłoby wystąpienie z żądaniem o nabycie nieruchomości. Przyjęte rozwiązanie sprawia, że zbywca nieruchomości, który nie uzyskał zgody na nabycie nieruchomości, musi zdecydować, z której możliwości ewentualnie skorzystać. Możliwość żądania nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję w sytuacji, gdy została wydana decyzja niewyrażająca zgody na nabycie, stanowi dla właściciela nieruchomości rolnej jedyny sposób zbycia tej nieruchomości, a w konsekwencji rozwiązanie to ma łagodzić skutki rygorystycznych rozwiązań dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi.

ZGODA PREZESA AGENCJI NA NABYCIE NIERUCHOMOŚCI ROLNEJ PRZEZ CUDZOZIEMCA

Rozważając problematykę dotyczącą zgody Prezesa Agencji jako przesłanki nabycia nieruchomości rolnej, należy zwrócić jeszcze uwagę na te sytuacje, gdy nabywcą nieruchomości będzie cudzoziemiec, uwzględniając oczywiście, że może to być cudzoziemiec będący obywatelem lub przedsiębiorcą państw stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej lub cudzoziemiec spoza tego obszaru. W pierwszym przypadku, tj. gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest cudzoziemiec z Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej, jego sytuacja prawna będzie analogiczna, jak nabywcy obywatela polskiego, a sytuację tę określają regulacje zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym możliwość nabycia nieruchomości za zgodą Prezesa Agencji. Aby uzyskanie zgody Prezesa Agencji było możliwe, konieczne jest spełnienie przesłanek, o których wcześniej była mowa. Natomiast sytuacja się zmienia, gdy nabywcą nieruchomości rolnej ma być cudzoziemiec

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, w takim bowiem przypadku niezależnie od ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ma jeszcze zastosowanie ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[15]. Zgodnie z jej art. 1 nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Jest ono wydawane w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie minister obrony narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie również minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Art. 1a ust. 6 ustawy stanowi, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

Tym samym możliwa jest sytuacja, w której cudzoziemiec, chcąc nabyć nieruchomość rolną położoną w Polsce, będzie musiał uzyskać zarówno zgodę Prezesa Agencji, jak i zezwolenie ministra spraw wewnętrznych. Właśnie taka sytuacja wymaga szczególnej uwagi. Należy podkreślić, że w pierwszej kolejności cudzoziemiec powinien uzyskać zgodę Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości rolnej zgodnie z trybem i zasadami określonymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Otrzymanie zgody Prezesa Agencji stanowi bowiem konstytutywną przesłankę dla nabycia nieruchomości rolnej, z tym że w przypadku podmiotu krajowego jest to wystarczająca przesłanka, natomiast w przypadku cudzoziemca spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego konieczne jest jeszcze uzyskanie zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Nieuzyskanie tego zezwolenia powoduje, że nabycie nieruchomości rolnej jest niemożliwe mimo otrzymanej zgody Prezesa Agencji. Postępowanie w sprawie zezwolenia wszczynane jest na wniosek cudzoziemca, a zezwolenie jest wydawane, jeżeli: nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego oraz nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa; wykaże, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Polską. Wskazane przesłanki, spełnienie których jest konieczne dla otrzymania przez cudzoziemca zezwolenia, mają zastosowanie przy nabywaniu nieruchomości, a nie tylko nieruchomości rolnych.

Zgodnie z art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca jest możliwe wówczas, gdy sprzeciwu nie wniesie minister obrony narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie również minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Według art. 1a tej ustawy sprzeciw jest wyrażany w drodze postanowienia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Sprzeciw ten jest wyrażany w ramach współdziałania organów, na podstawie art. 106 k.p.a., w formie postanowienia (art. 1 ust. 1a wyżej wymienionej ustawy). Regulacje art. 1 pkt 1 ust. 1a powyższej ustawy

[15] Dz.U z 2014 r., poz. 1380 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

nie zawierają przesłanek uzasadniających wniesienie sprzeciwu przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Minister, załatwiając sprawę, kieruje się ogólną dyrektywą wynikającą z art. 7 k.p.a., a zatem powinien uwzględniać interes ogólny i słuszny interes obywatela. Ponadto wskazuje się, że minister rolnictwa i rozwoju wsi jest uprawniony do oceny planowanej transakcji pod względem zgodności z przepisami dotyczącymi kształtowania ustroju rolnego państwa oraz ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne, zawartymi m.in. w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego. Są to bowiem zagadnienia leżące w jego kompetencji (art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[16]). Poza tym wskazówką, że organ upoważniony do wniesienia sprzeciwu, czyli minister rolnictwa i rozwoju wsi, ocenia wniosek o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych na podstawie uwarunkowań określonych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, jest art. 1a ust. 6 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, według którego nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego[17].

Powyższe stanowisko, dotyczące pewnych dyrektyw i przesłanek, którymi powinien kierować się minister rolnictwa, załatwiając sprawę, należałoby zweryfikować w związku z nowelizacją ustawy o kształtowaniu ustroju i wprowadzonym nowym rozwiązaniem, jakim jest nabycie nieruchomości rolnej za zgodą Prezesa Agencji. W takiej sytuacji to Prezes Agencji, aby wydać w formie decyzji zgodę na nabycie nieruchomości rolnej, musi sprawdzić, czy spełnione zostały wymagane przesłanki określone w art. 2a ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju. Jeżeli zatem nabywcą nieruchomości rolnej jest cudzoziemiec, który uzyskał zgodę Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości rolnej, to już została dokonana ocena planowanej transakcji z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego i okoliczność ta powinna powodować wyłączenie możliwości zgłoszenia sprzeciwu przez ministra rolnictwa. Trudno bowiem byłoby zaakceptować taką sytuację, w której mimo istnienia w obrocie prawnym ostatecznej decyzji Prezesa Agencji wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca, minister rolnictwa mógłby zgłosić sprzeciw, ponieważ ocena, jakiej dokonuje minister rolnictwa, dokonywana jest pod względem zgodności planowanej transakcji z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju. Natomiast ocena, czy w sprawie zaistniały określone w art. 1a ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców pozytywne przesłanki uprawniające do nabycia nieruchomości (nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa; istnienie więzi

[16] T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 743 z późn. zm.

[17] Tak wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OSK 175/05; wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., II OSK 1639/11.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

z Rzecząpospolitą Polską), jest zadaniem organu rozstrzygającego o wydaniu zezwolenia na nabycie nieruchomości – ministra spraw wewnętrznych. Inaczej bowiem sprzeciw ministra rolnictwa i rozwoju wsi, motywowany przepisami ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, oznaczałby wejście tego ministra w kompetencje ministra spraw wewnętrznych rozstrzygającego w sprawie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca.

Należy nadto zwrócić uwagę, że w omawianej sytuacji, tj. gdy nabywcą nieruchomości rolnej jest cudzoziemiec, w sposób szczególny ukształtowana została pozycja ministra rolnictwa. Trzeba bowiem pamiętać, że minister ten jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości rolnej. Tym samym, rozpoznając odwołanie od decyzji Prezesa Agencji odmawiającej wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnej, minister zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 może uchylić zaskarżoną decyzję i w tym zakresie orzec zgodnie z przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju, czyli udzielić zgody, a następnie, gdy cudzoziemiec wystąpi o wydanie zezwolenia na podstawie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, minister właściwy do spraw rozwoju wsi i rolnictwa jako organ współdziałający w wydaniu zezwolenia może zgłosić sprzeciw, wyłączając tym samym możliwość wydania zezwolenia. Taka sytuacja dodatkowo skłania do wniosku, że wydanie przez Prezesa Agencji zgody na nabycie nieruchomości rolnej powinno oznaczać, iż w takim przypadku zgłoszenie sprzeciwu przez ministra rolnictwa powinno być wyłączone, natomiast sprzeciw może złożyć minister obrony narodowej, ale w tym przypadku inne przesłanki decydują o jego zgłoszeniu.

W konsekwencji nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej poddane zostało podwójnej kontroli realizowanej w ramach dwóch odrębnych postępowań administracyjnych, przedmiotem których jest zgoda Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości rolnej oraz zezwolenie ministra spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości, a w obu postępowaniach szczególną rolę odgrywa minister rolnictwa.

PODSUMOWANIE

To krótkie przedstawienie problematyki dotyczącej zgody Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych jako przesłanki nabycia nieruchomości rolnych skłania do kilku uwag. Przede wszystkim należy stwierdzić, że wobec wprowadzonych rygorystycznych ograniczeń dotyczących nabywania nieruchomości rolnych, w tym podstawowej zasady, zgodnie z którą nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, a ustawowe wyjątki od tej zasady mają bardzo ograniczony zakres, możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Pre-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

zesa Agencji stanowi w wielu przypadkach jedyną możliwą drogę. Rygoryzm przyjętych rozwiązań w zakresie nabywania nieruchomości rolnych stanowił tym samym przyczynę wprowadzenia rozwiązania, które ma ten rygoryzm nieco łagodzić. Mając na uwadze te uwarunkowania prawne, trudno nie zgodzić się, że co do zasady możliwość nabycia nieruchomości rolnej za zgodą Prezesa Agencji sprawia, że w wielu przypadkach takie nabycie tylko dlatego będzie możliwe.

Natomiast wiele wątpliwości mogą budzić poszczególne rozwiązania dotyczące uzyskania zgody Prezesa Agencji na nabycie nieruchomości rolnej. Dotyczą one szczególnie przesłanek ustawowych, od spełnienia których zależy, czy taka zgoda zostanie wydana. Analiza przesłanek ustawowych może prowadzić do dwóch wniosków. Pierwszy dotyczy samego zakresu przesłanek, bo one wyznaczają, w jakich przypadkach możliwe jest wszczęcie postępowania w sprawie uzyskania zgody Prezesa. Drugi wniosek dotyczy samego sformułowania przesłanek, które ujęte są w sposób nieprecyzyjny, co sprawia trudności w ich stosowaniu, a w konsekwencji niepewność strony wszczynającej postępowanie, czy je spełniła. Z przyjętych rozwiązań ustawowych wynika, że właściwym organem pierwszoinstancyjnym w sprawie wydania zezwolenia jest Prezes Agencji, a jego właściwość miejscowa obejmuje obszar całej Polski, bez możliwości przeniesienia kompetencji do prowadzenia postępowania i wydawania decyzji na inne podmioty. Oznacza to, że wszczęcie postępowania następuje wraz z wpłynięciem wniosku do Prezesa Agencji i to ten organ powinien podejmować wszelkie czynności związane z prowadzonym postępowaniem, w tym czynności mające na celu zbadanie, czy wnioskodawca wykazał spełnienie przesłanek ustawowych.

Wprowadzone rozwiązanie, iż organ I instancji, jakim jest Prezes Agencji, obejmuje swoją właściwością miejscową obszar całego kraju sprawia, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnym realizacja podstawowych zasad procesowych, takich jak m.in. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, w praktyce może ulec ograniczeniu. Wątpliwości pojawiają się również w związku z przyjętym rozwiązaniem dotyczącym możliwości żądania przez zbywcę, który otrzymał decyzję o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości, złożenia przez Agencję oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej. Wątpliwości te dotyczą m.in. charakteru prawnego terminów, od zachowania których zależy możliwość realizacji powyższego żądania oraz realizacja powyższego żądania w sytuacji, gdy nieruchomość jest obciążona, a także konieczność dokonania przez zbywcę wyboru, czy występuje z żądaniem nabycia nieruchomości czy decyduje się na złożenie skargi do sądu administracyjnego na decyzję organu II instancji o niewyrażeniu zgody na nabycie nieruchomości. Z powyższymi problemami będzie musiała się uporać praktyka, a w przypadku złożenia skarg – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie i Naczelny Sąd Administracyjny.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 01/11/2026 01:53:32

BIBLIOGRAFIA

Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2016.

Piątkowski J.S., [w:] F. Błahuta, J.S. Piątkowski, J. Policzkiewicz, *Gospodarstwa rolne: obrót, dziedziczenie, podział*, Warszawa 1967.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (Dz.U. z 1964 r., nr 45, poz. 304 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2014 r., poz. 1380 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 1990 r., nr 55, poz. 321).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 743 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 ze zm.).

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U., poz. 585).

Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OSK 175/05.

Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., II OSK 1639/11.

SUMMARY

In view of more stringent restrictions on the acquisition of agricultural property, including the basic principle according to which the purchaser of agricultural property can only be an individual farmer and legally binding exceptions to that rule have a very limited scope, the possibility of acquiring the agricultural property with the permission of the Agency's President in many cases is the only viable way. Therefore, the stringency of the accepted solutions concerning the acquisition of agricultural property was, at the same time, the reason for introducing the solution which would mitigate this stringency. However, the particular solutions concerning the permission of the Agency's President to acquire agricultural property may raise a number of doubts. They concern, in particular, statutory prerequisites for obtaining such permission.

Keywords: the Agricultural Property Agency; agricultural real estate trading; administrative decision