

O potrzebie zmian niektórych regulacji prawnych w zakresie obrotu i gospodarki gruntami rolnymi (uwagi z praktyki)

Podstawą prowadzenia działalności rolniczej są z reguły grunty rolne. Zważywszy na ich właściwości naturalne oraz stały i nieuchronny proces pomniejszania ich zasobów oraz że nie mogą być one zastąpione w rolnictwie innym środkiem produkcji, stanowią cenne dobro społeczne.² Jednocześnie zauważyć należy, że ceny ich wzrastają, a producenci rolni są coraz bardziej zainteresowani ich nabywaniem. Powodem jest zbyt mała powierzchnia gospodarstw rolnych w Polsce. Dlatego od kilku lat cieszy się dużą popularnością sprzedaż oraz dzierżawa zarówno państwowych oraz prywatnych gruntów rolnych, jak i tych od samorządu terytorialnego. Warto wyjaśnić, że co prawda w ostatnich latach zauważyć można zwiększenie się średniej powierzchni gospodarstw, ale nadal są one zbyt małe w porównaniu z tymi funkcjonującymi w „starych” krajach Unii Europejskiej. Tytułem przykładu warto wskazać, że najwyższa średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego występuje we Francji (ponad 50 ha), a w następnej kolejności w Niemczech (43,6 ha) i Hiszpanii (26,9 ha). Polskie rolnictwo charakteryzuje się rozdrobnioną strukturą. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła w 2005 r. ok. 7 ha,³ natomiast w 2012 r. 10,38 ha.⁴

Istotną instytucją w zakresie obrotu⁵ i gospodarowania gruntami jest Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), państwowa osoba prawna, będąca powiernikiem Skarbu Państwa. To dzięki dzierżawie czy nabyciu gruntów państwowych z Zaso-

1 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

2 Tak M. Błażejczyk, *Ochrona prawna gruntów rolnych*, Warszawa 1967, s. 78. Zob. też A. Wróbel, *Prawna ochrona gruntów rolnych w procesie inwestycyjnym*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 8–16; A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 14.

3 A. Czyżewski, S. Stępień, *Gospodarowanie gruntami rolnymi w Polsce; propozycje zmian*, <http://www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/RE3/1Czyzewskistepien.pdf> (dostęp na 01.2013).

4 Ogłoszenie Prezesa ARiMR z dnia 17 września 2012 r. w sprawie wielkości średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w poszczególnych województwach oraz średniej powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju w 2012, www.anr.gov.pl (dostęp na 09.2013).

5 W literaturze wyróżnia się pojęcie obrotu w znaczeniu szerszym i węższym. Ten ostatni, czyli obrót rolny *sensu stricto* to zmiana właściciela nieruchomości rolnej. Obrót rolny w znaczeniu szerszym to zmiana osoby władającej nieruchomością rolną, czyli także dzierżawa, poddzierżawa, bezumowne użytkowanie. Zob. szerzej np. A. Oleszko, *Obrót nieruchomościąmi rolnymi na podstawie kodeksu cywilnego (obróty powszechny)*, [w:] *Prawo rolne*, A. Stelmachowski (red.), Warszawa 2009, s. 122 i n.

bu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP) wiele małych gospodarstw rolnych powiększyło swoją powierzchnię albo zostało założonych i rozpoczęło działalność w ostatnich latach. Z uwagi jednak na zmniejszanie się ilości gruntów rolnych w Zasiębie WRSP, a także na nowelizację ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi⁶ oraz ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁷ zawarcie umowy dzierżawy czy sprzedaży nie zawsze jest możliwe. Poza tym posiadacze ziemi, w tym poddzierżawcy, napotyknają różne bariery prawne w zakresie nabycia gruntów, które uprawiają. Pewne problemy pojawiają się także ze spełnieniem przesłanki zamieszkania w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, co jest niezbędne, aby uzyskać status rolnika indywidualnego.

Celem artykułu będzie zatem wskazanie prawnych problemów w zakresie obrotu i gospodarki gruntami rolnymi oraz podjęcie próby ich rozwiązania, czyli wysunięcie wniosków *de lege ferenda*. Problematyka jest szeroka, zatem rozważania będą się skupiały tylko na niektórych wybranych zagadnieniach.

1. Prawo pierwokupu dzierżawcy gruntów rolnych

Producenci rolni, zawierając umowy dzierżawy gruntów rolnych, powiększają swoje gospodarstwa rolne. Jednak nie jest to trwała forma modernizacji jednostek produkcyjnych. Umowę taką można często wypowiedzieć, a stawki czynszu są coraz wyższe. Z tego powodu dzierżawcy z reguły dążą do nabycia na własność dzierżawionych nieruchomości. W tym aspekcie warto wspomnieć o podstawowych instytucjach ułatwiających dzierżawcom nabycie przedmiotu dzierżawy, tj. ustawowym prawie pierwokupu. Okazuje się, że skorzystanie z tych instytucji powoduje sporo problemów w praktyce i nie ulega wątpliwości, że ustawodawca powinien rozszerzyć regulacje prawne w tym zakresie.

Przed wszystkim rozpocząć należy od prawa pierwokupu. W świetle ustawy z 11 kwietnia 2003 r. prawo to przysługuje dzierżawcy, o ile spełnione są ustawowe przesłanki. W praktyce dzierżawcy nie mają często umowy w formie pisemnej i daty pewnej. Problemy interpretacyjne powoduje także określenie ustawowe, że dzierżawa trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia. Zachodzi więc pytanie, czy chodzi o jedną czy kilka umów dzierżawy. Zasadne wydaje się przyjęcie, że może być kilka kontraktów, które łącznie trwały 3 lata i były wykonywane w tym czasie. Odrębnego rozważenia wymaga przyznanie prawa pierwokupu poddzierżawcy. W świetle przepisów dzierżawca gruntów rolnych może oddać grunt w poddzierżawę. Zostaje wtedy zawarta umowa, na podstawie której to dzierżawca mający prawo do korzystania z gruntów rolnych oddaje grunt kolejnemu posiadaczowi zależne-

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.

mu. W takiej umowie dzierżawca ma prawa wydzierżawiającego, a poddzierżawca dzierżawcy. Poddzierżawca uiszcza czynsz wydzierżawiającemu (czyli pierwszemu dzierżawcy) i musi przestrzegać przepisów związanych z używaniem i pobieraniem pożytków. W literaturze słusznie podkreśla się, że kodeks cywilny nie wymaga, by wydzierżawiający był właścicielem rzeczy będącej przedmiotem umowy, co pozwala wydzierżawić także rzecz cudzą. Wydzierżawiającym może być więc zarówno właściciel, jak i inna osoba, np. posiadacz samoistny, posiadacz zależny (np. dzierżawca). Istotne jest, aby wydzierżawiający mógł wykonać umowę, tzn. oddać przedmiot dzierżawy do korzystania i pobierania z niego pożytków. Dzierżawa bowiem – podobnie zresztą jak najem – nie prowadzi do przeniesienia własności rzeczy, lecz tylko do oddania jej w czasowe używanie.⁸

W kontekście zatem definicji dzierżawy można uznać stosunek oddania gruntów rolnych przez dzierżawcę do używania i pobierania pożytków poddzierżawcy za dzierżawę. Jednocześnie w przypadku braku zgody wydzierżawiającego na poddzierżawę możliwe jest wypowiedzenie umowy dzierżawy bez terminów wypowiedzenia, o czym stanowi art. 698 kc. Należy jednak podkreślić, że umowa poddzierżawy bez zgody wydzierżawiającego jest ważna. Kodeks cywilny nie przewiduje żadnych wymogów co do formy wyrażenia zgody przez wydzierżawiającego, może być więc dokonana pisemnie bądź ustnie.⁹ Powstaje także wątpliwość, czy zgoda wydzierżawiającego na poddzierżawę może być wyrażona w sposób dorozumiany (np. wydzierżawiający wie o fakcie poddzierżawy i przez pewien okres nie zgłasza z tego powodu zastrzeżeń). Wydaje się, że art. 698 kc. wyłącza możliwość przyjęcia konstrukcji dorozumianej zgody. Przez „zgoda” rozumieć trzeba tylko konkretne oświadczenie woli. Oznacza to, że wydzierżawiający może wypowiedzieć dzierżawę na podstawie art. 698 § 2 kc. nawet po dłuższym okresie tolerowania poddzierżawy.¹⁰

W związku z poddzierżawą w praktyce powstają jednak zróżnicowane problemy. Przede wszystkim zachodzi pytanie, kto może skorzystać z prawa pierwokupu, dzierżawca czy poddzierżawca. W świetle przepisów prawnych prawo pierwokupu przysługuje wtedy, gdy dzierżawa była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty. Skoro dzierżawca oddał grunt w poddzierżawę, to uprawnienia dzierżawcy w zakresie używania i pobierania pożytków wykonywane są właśnie przez poddzierżawcę. Z drugiej jednak strony dzierżawca wykonuje nadal obowiązki w zakresie płacenia czynszu wydzierżawiającemu właścicielowi. Odpowiada także za niewykonanie napraw czy zepsucie przedmiotu dzierżawy, np. budynków posadowionych na gruncie. Powstaje zatem pytanie, czy niewykonywanie obowiązku uży-

8 Zob. np. C. Stempka–Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 10–16.

9 Tak J. Krzyżanowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz, praca zbiorowa*, t. 1–3, Warszawa 1972, s. 1494; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Tom 8, J. Pano-wicz–Lipska (red.), Warszawa 2004, s. 187.

10 *Ibidem*.

wania i pobierania pożytków naturalnych przez dzierżawcę wpływa na zmianę pierwotnego charakteru umowy dzierżawy. Wydaje się, że sam fakt, iż rzecz przynosi pożytki i można je pobierać, a strona jest do tego uprawniona, świadczy, iż jest to umowa dzierżawy. Niewykonywanie obowiązku używania rzeczy i pobierania z niej pożytków zastrzeżonego w umowie bezpośrednio przez dzierżawcę nie może powodować zmiany charakteru umowy.¹¹

Biorąc jednak pod uwagę, że to poddzierżawca prowadzi działalność rolniczą na tym gruncie, wydaje się, że prawo pierwokupu powinno przysługiwać podmiotowi bezpośrednio uprawiającemu grunty, czyli poddzierżawcy. Jednak przyjęcie takiego stanowiska powoduje kolejne problemy w praktyce. Chodzi przede wszystkim o to, że umowy zawierane są pomiędzy dzierżawcą a poddzierżawcą i pierwszy wydzierżawiający, czyli właściciel, w niektórych sytuacjach może w ogóle nie wiedzieć o istnieniu takiej umowy. Co więcej nawet wyrażając zgodę na jej zawarcie, nie jest często w stanie podać adresu poddzierżawcy ani stwierdzić, czy umowa ma formę pisemną z datą pewną, gdyż jej faktycznie nie posiada. Z drugiej jednak strony nie wydaje się zasadne przyznanie prawa pierwokupu dzierżawcy skoro oddał on grunty w poddzierżawę, nie uprawia gruntów, nie pobiera pożytków. Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, trzeba stwierdzić, że zasadny wydaje się postulat zmiany przepisów w tym zakresie.

Osobiście uważam, że prawo pierwokupu powinno przysługiwać poddzierżawcy jako podmiotowi bezpośrednio uprawiającemu grunty rolne i pobierającemu płatności unijne. Niemniej jednak kwestia płatności unijnych przysługujących poddzierżawcy w świetle przepisów też budziła wątpliwości interpretacyjne, chociaż orzecznictwo sądowe jest korzystne w tym wypadku dla tych posiadaczy zależnych. Otóż według art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹² w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu. Nie ulega wątpliwości, że posiadaczem zależnym jest zarówno dzierżawca, jak i poddzierżawca. Jednocześnie słusznie podkreśla się w orzecznictwie sądowym, że celem płatności (dopłat) jest dofinansowanie do produkcji rolnej, pomoc rolnikom, którzy faktycznie użytkują będące w ich posiadaniu grunty rolne i prowadzą działalność rolniczą. Aby zostać beneficjentem pomocy unijnej, nie wystarczy być posiadaczem działek rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, ale należy je również rolniczo użytkować.¹³ Dlatego w przypadku odda-

11 Zob. C. Stempka–Jaźwińska, *Umowa dzierżawy...*, *op. cit.*, s. 49–50.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1164 ze zm.

13 Tak np. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r. II GSK 932/11. W wyroku z dnia 13 czerwca 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (II GSK 734/11) orzekł, że „z regulacji dotyczących przyznania pomocy finansowej w formie jednolitej płatności obszarowej i jednolitej płatności uzupełniającej wynika, iż pomoc ta może być przyznana tym rolnikom, którzy faktycznie rolniczo użytkują posiadane działki rolne, a zatem tym, którzy samodzielnie decydują o rodzaju upraw, o dokonaniu za-

nia gruntów w poddzierżawę uznać należy, że płatności przysługują poddzierżawcy. Zasadny dlatego wydaje się wniosek *de lege ferenda*, aby przepisy bezpośrednio określały, że płatności przysługują posiadaczowi zależnemu uprawiającemu grunty rolne. Poruszając zagadnienie środków unijnych i poddzierżawy, warto nawiązać do wyroku z dnia 3 lutego 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (II GSK 218/10) słusznie orzekł w nim, że „umowa poddzierżawy dotycząca gruntów wchodzących w skład ZWRSP jest właściwym tytułem prawnym do zaliczenia poddzierżawionej powierzchni, w kontekście wymogu minimalnej powierzchni w gospodarstwie, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) rozporządzenia z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.)”.¹⁴ Skoro NSA uznał, że producentowi rolnemu, który poddzierżawia grunty, przysługuje premia dla Młodego Rolnika, zasadne wydaje się przyznanie mu także prawa pierwokupu tych gruntów. Co istotne, grunty oddane w poddzierżawę wchodzi faktycznie w skład gospodarstwa rolnego poddzierżawcy, a nie dzierżawcy, który ich nie uprawia i nie pobiera z nich pożytków. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przyznanie prawa pierwokupu poddzierżawy musi łączyć się z wprowadzeniem dodatkowych przepisów. Mianowicie obowiązkiem poinformowania przez dzierżawcę lub poddzierżawcę właściciela nieruchomości o zawartej umowie poddzierżawy, jej formie i czasie trwania.

Okazuje się, że nie tylko określenie podmiotów, którym przysługuje prawo pierwokupu, budzi wątpliwości prawne. Taka sama sytuacja odnosi się do zakresu przedmiotowego, czyli gruntów objętych tym prawem. Według omawianej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy tylko i wyłącznie w odniesieniu do nieruchomości rolnej, którą w świetle ustawy jest nieruchomość rolna w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem jednak tych położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zmiany wspomnianego planu powodują, że mimo iż grunt wykorzystywany jest na cele działalności rolniczej, dzierżawcy nie przysługuje prawo pierwokupu. Takie rozwiązanie jest oczywiście niekorzystne dla dzierżawców i narusza stabilne prowadzenie produkcji rolnej. Zachodzi pytanie, co w sytuacji, gdy część dzierżawionej nieruchomości, wykorzystywanej przez dzierżawcę do prowadzenia działalności rolniczej, przeznaczona jest w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolnicze, a część na inwestycyjne. W tym zakresie pozytywnie ocenić należy wspólne stanowisko Krajowej Rady Notarialnej i ANR w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgod-

biegów agrotechnicznych, zbieraniu plonów, a przy tym utrzymują grunty zgodnie z normami dobrej kultury rolnej przez określony czas. Tego rodzaju prace nie mogą mieć charakteru sporadycznego” (LEX/el).

14 LEX/el. nr 1071098.

nie z którym „...wyłączenie stosowania przepisów ustawy przewidziane w jej art. 2 pkt 1 ustawy dotyczy nieruchomości jedynie w całości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne; zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy na nieruchomość składa się jedna czy więcej działek. W przypadku zatem sprzedaży nieruchomości, której jedynie część, bez względu na to, czy została geodezyjnie wyodrębniona jako działka, położona jest na obszarze przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne, zastosowanie będzie miał przepis art. 3 ustawy o pierwokupie”.¹⁵ Pewnym niebezpieczeństwem dla dzierżawcy może być dokonanie przez właściciela podziału dzierżawionej nieruchomości według przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego i utworzenie odrębnej księgi wieczystej (dalej KW) dla tych gruntów. Oznacza to, że w niektórych przypadkach, gdy w skład nieruchomości posiadającej jeden numer KW wchodzi dwie działki, wystarczy utworzyć dwie odrębne księgi wieczyste i wtedy mimo prowadzenia działalności na całym przedmiocie dzierżawy prawo pierwokupu będzie przysługiwać tylko w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej na cele rolne.

Spore kłopoty w praktyce wiążą się z możliwością nabycia przez dzierżawcę dzierżawionych gruntów komunalnych na własność. Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶ do podmiotów, którym przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu, nie zaliczają dzierżawców gruntów rolnych. Jedynie wojewoda (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa) bądź odpowiednia rada lub sejmik (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego) odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość na podstawie umowy zawartej co najmniej na 10 lat, jeżeli nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę.¹⁷ Jednocześnie, dokonując analizy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, należy stwierdzić, że w przypadku sprzedaży komunalnych gruntów rolnych zastosowanie ma prawo pierwokupu dzierżawcy.

Problem pojawia się jednak z realizacją tego prawa. Otóż w świetle ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸ co do zasady zbycie gruntów następuje w drodze przetargu. W pierwszej kolejności gmina zobligowana jest zatem ogłosić i przeprowadzić przetarg, w którym może brać udział także dzierżawca. Wydaje się, że w warunkach przetargu powinno zostać zaznaczone, że przedmiotem

15 www.anr.gov.pl (dostęp na 09.2013).

16 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

17 W wyroku z dnia 20 kwietnia 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (I OSK 2229/11) orzekł, że „właściciele działek położonych przy nieruchomości, która zgodnie z uchwałą gminy ma zostać wydzierżawiona w trybie bezprzetargowym, mogą taką uchwałę zaskarżyć do sądu” (Lex/el).

18 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

sprzedaży jest grunt rolny oddany w dzierżawę i zawarcie umowy przenoszącej własność nastąpi w przypadku nieskorzystania przez dzierżawcę z prawa pierwokupu. W przypadku wyboru w trybie przetargowym nabywcy, innego niż posiadacz zależny, przedmiot dzierżawy może być sprzedany osobie trzeciej tylko pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu, czyli dzierżawca, swego prawa nie wykona. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego może zawrzeć na początku z kupującym jedynie umowę zobowiązującą do sprzedaży. Następnie informuje o jej treści dzierżawcę, który w ciągu miesiąca może skorzystać z prawa pierwokupu i wstąpić w miejsce kupującego. Z powodu skomplikowanej procedury stosunkowo rzadko gminy dokonują sprzedaży gruntów rolnych oddanych w dzierżawę. Najczęściej następuje to dopiero po zakończeniu umowy dzierżawy, gdy byłemu posiadaczowi zależnemu nie przysługuje już prawo pierwokupu.

Dlatego w pełni zasadny wydaje się postulat przyznania prawa pierwszeństwa nabycia gruntów rolnych komunalnych bez przetargu dzierżawcy, np. po 3 latach wykonywania dzierżawy. Taki przepis na pewno rozwiąże problemy prawne, które występują obecnie w przypadku sprzedaży dzierżawionych gruntów rolnych.

2. Ulga w podatku na powiększanie gospodarstw rolnych

Podstawowym podatkiem w rolnictwie jest podatek rolny, którego przedmiotem jest grunt rolny. Niemniej ustawodawca wprowadził preferencje podatkowe w odniesieniu do niektórych gruntów powiększających gospodarstwo rolne. Jednak możliwość skorzystania z nich uzależniona jest od charakteru dzierżawionych gruntów, mianowicie od tego, czy są to grunty z Zasobu WRSP, komunalne czy prywatne. Na początku warto wspomnieć, że dzierżawca jest podatnikiem podatku rolnego w przypadku, gdy grunty stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a umowa dzierżawy zawarta została z właścicielem albo z ANR. Sprawa jest skomplikowana w przypadku gruntów prywatnych. Dzierżawca jest podatnikiem tylko wtedy, gdy grunty gospodarstwa rolnego zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych.¹⁹ Oznacza to, że we wszystkich pozostałych sytuacjach płatnikiem podatku rolnego jest wydzierżawiający będący właścicielem gruntów rolnych. Nakaz zapłaty podatku rolnego jest nadal wystawiany na właściciela. Nie wyklucza

19 Warto dodać, że dzierżawcy, którym grunty rolne zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o rentach strukturalnych, uznani zostali za podatników podatku rolnego na podstawie ustawy z dnia 22 września 2006 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. Jednak Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. Nr 109, poz. 750 ze zm.) nie przewiduje możliwości oddania gruntów rolnych w długoterminową dzierżawę za rentę strukturalną. Przekazanie musi mieć charakter trwały.

to jednak sytuacji, że w umowie dzierżawy zostanie zawarte postanowienie, że podatki w imieniu wydzierżawiającego będzie uiszczał dzierżawca gruntów rolnych. W świetle powyższych uwag dotyczących podatku rolnego dostrzec można niekonsekwencję ustawodawcy. Mianowicie, art. 702 kc. przewiduje możliwość obciążenia dzierżawcy podatkiem rolnym, gdy jednocześnie – w świetle ustawy z 15 listopada 1985 r. o podatku rolnym²⁰ – płatnikiem tego podatku może być dzierżawca tylko w sytuacjach określonych w ustawie. Rozwiązanie takie nie jest korzystne dla dzierżawiających grunty prywatne. Na podstawie umów dzierżawy muszą oni często płacić w imieniu wydzierżawiającego podatek, gdy tymczasem nie mogą korzystać z ulg i zwolnień w podatku rolnym.

Niekonsekwencja ustawodawcy występuje także w przypadku gruntów dzierżawionych od gminy. Co prawda, według tego aktu prawnego podatnikami podatku rolnego są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nie posiadające osobowości prawnej, będące m.in. posiadaczami gruntów, stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika np. z umowy zawartej z właścicielem, jednak nie mogą oni skorzystać ze zwolnienia i ulgi w przypadku powiększenia gospodarstwa rolnego wskutek zawarcia umowy dzierżawy. Według bowiem art. 12 ustawy o podatku rolnym z podatku zwalnia się grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha: (a) będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży, (b) będące przedmiotem umowy o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste, (c) wchodzące w skład Zasobu WRSP, objęte w trwałe zagospodarowanie, przy czym za trwałe zagospodarowanie uważa się objęcie gruntów w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat.

Co więcej, w przypadku nabycia dzierżawionych gruntów od jednostki samorządu terytorialnego byli dzierżawcy nie mogą z reguły także skorzystać z omawianego zwolnienia. Przeważa bowiem interpretacja, że grunty te już wchodziły w skład gospodarstwa rolnego. Sąd administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2008 r. orzekł, że „jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia znajdowały się w posiadaniu (dzierżawie), to nie może być podstaw do stosowania zwolnienia z podatku przewidzianego w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1984 r. o podatku rolnym. Zmiana tytułu prawnego – z dzierżawy na prawo własności – nie może spowodować, że grunty te wejdą w skład gospodarstwa rolnego, skoro już wcześniej w taki sposób były traktowane”.²¹

20 Test jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.

21 Tak Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 maja 2008 r. I SA/Gl 1038/07, Lex/el. nr 469648. Natomiast w wyroku z dnia 21 marca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (I SA/Bd 95/12) orzekł, że „jeżeli grunty rolne w momencie ich nabycia były w posiadaniu (dzierżawie, trwałym zagospodarowaniu) nabywcy, to nie ma podstaw do stosowania zwolnienia z podatku rolnego”.

Nie ulega wątpliwości, że wykładnia taka jest niekorzystna dla dzierżawców, którzy potem nabywają uprawiane grunty rolne. Skoro dzierżawca gruntów od jednostek samorządu terytorialnego czy gruntów prywatnych nie może korzystać z ulgi na powiększenie gospodarstw rolnych, to nie wydaje się celowe, aby nie mógł z niej skorzystać po nabyciu własności tych gruntów. Poza tym zasadne wydaje się poszerzenie pojęcia trwałego zagospodarowania i objęcie nim nie tylko gruntów z Zasobu WRSP oddanych w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat, ale także prywatnych oraz od samorządu terytorialnego. Oczywiście producent rolny tylko raz mógłby skorzystać z preferencji podatkowych w odniesieniu do tych samych gruntów.

3. Inne problemy prawne związane z obrotem i gospodarką gruntami rolnymi

Czasami przy przekazywaniu gospodarstwa rolnego okazuje się, że nie minął jeszcze okres 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, a na jego podstawie grunty rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego mogą być wykorzystywane także na cele inne niż rolne. Wtedy może wystąpić konieczność uiszczenia opłaty, zwanej rentą planistyczną. Otóż art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Jednocześnie dodany na podstawie nowelizacji z 2009 r. ust. 4a określa, że opłaty nie pobiera się w przypadku nicodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Powyższy przepis nawiązuje do umowy z następcą, która obecnie raczej w ogóle nie jest zawierana. Warto przypomnieć, że art. 84 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, że przez umowę z następcą rolnik będący właścicielem (współwłaścicielem) gospodarstwa rolnego zobowiązuje się przenieść na osobę młodszą od niego co najmniej o 15 lat (następcę) własność (udział we współwłasności) i posiadanie tego gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, jeżeli następca do tego czasu będzie pracować w tym gospodarstwie. Natomiast z reguły problem powstaje w przypadku przekazania gospodarstwa

22 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

za uzyskanie wcześniejszej emerytury z KRUS czy części uzupełniającej. Właśnie te sytuacje powinny zostać wymienione we wspomnianym art. 36 ust. 4a ustawy.

W kontekście obrotu gruntami rolnymi i powiększania gospodarstwa rolnego istotne jest pojęcie rolnika indywidualnego. Po zmianie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest nim osoba fizyczna będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, mająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat mieszkająca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Jeden z problemów, jaki pojawił się w praktyce, związany jest z zamieszkaniem, które potwierdza zameldowanie na okres stały. Odnotować należy bowiem przypadki, że na terenie gospodarstwa rolnego nie ma domu mieszkalnego. Producent rolny zajmujący się np. działalnością roślinną ma tylko budynki gospodarcze. Mieszka na terenie innej gminy czy czasami nawet w pobliskim mieście. Mimo że prowadzi gospodarstwo rolne od wielu lat i spełnia pozostałe przesłanki ustawowe, nie jest uważany za rolnika indywidualnego. Okazuje się, że niektórzy rolnicy mają także problem z uzyskaniem pozwolenia na budowę obiektu mieszkalnego na terenie gospodarstwa rolnego.

Co do zasady podjęcie prac budowlanych na gruntach rolnych jest możliwe dopiero po wyłączeniu ich z produkcji rolnej. Reguła ta nie ma zastosowania w przypadku gospodarstw rolnych. Art. 2 ust. 1 pkt 3) ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³ wskazuje, że gruntami rolnymi są także grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu.²⁴ Po zapoznaniu się z tym przepisem mogłoby się wydawać, że sprawa jest prosta. Jednak w praktyce odnotować należy problemy. Mianowicie wspomniana ustawa nie zawiera definicji gospodarstwa rolnego. Dlatego, wydając pozwolenie na budowę, a przedtem warunki zabudowy, odnotować należy zróżnicowane interpretacje.

Poza tym stwierdzić trzeba, że przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz innego aktu prawnego nie zawierają definicji pojęcia „działki siedliskowej”. Pojawia się ono natomiast w orzecznictwie sądowym oraz uchwałach

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 ze zm.

²⁴ Na podstawie poprzednio obowiązujących aktów prawnych, NSA w wyroku z dnia 11.12.1981 r. stwierdził, że „przeznaczenie terenu na cele rolnicze nie uzasadnia odmowy udzielenia przez organ administracji pozwolenia na budowę obiektów gospodarczych, w tym również zagrodowych, z powołaniem się na art. 3 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane, ponieważ w myśl art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów tereny rolniczego budownictwa gospodarczego, w tym również zagrodowego, są gruntami rolnymi służącymi bezpośrednio celom produkcji rolniczej. Nie można bowiem odrywać produkcji rolnej od urządzeń tej produkcji służących, a za takie urządzenia ustawodawca uważa również budownictwo gospodarcze i zagrodowe” (Lex/el).

radę gminy. Przykładowo w uchwale z 15 grudnia 1969 r. Sąd Najwyższy²⁵ stwierdził, że działką siedliskową jest działka pod budynkami wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego. O działce siedliskowej wspomina również ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.²⁶ Otóż art. 29 tego aktu prawnego wskazuje, iż pozwolenie na budowę nie jest wymagane w przypadku np. budowy niektórych obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną i uzupełniających zabudowę zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, np. parterowych budynków gospodarczych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m. Z kolei w decyzji z dnia 3 stycznia 2002 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO 4122/349/01/02) stwierdziło, że art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie posługuje się sformułowaniem „siedlisko”. Termin ten nie ma zatem znaczenia normatywnego. W powołanym przepisie ustawodawca przyjął natomiast brak zmiany przeznaczenia gruntu rolnego pod budynkiem mieszkalnym lub innym budynkiem (urządzeniem) służącym wyłącznie produkcji rolniczej, jednak tylko wtedy, gdy wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego.²⁷ Z działką siedliskową związane jest bezpośrednio pojęcie „zabudowa zagrodowa”. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,²⁸ przez pojęcie zabudowa zagrodowa należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

W praktyce odnotować należy następującą procedurę uzyskania pozwolenia na budowę. Otóż minimalna powierzchnia działki wymagana w danej gminie do budowy domu w zabudowie zagrodowej na terenie gospodarstwa rolnego określana jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.²⁹ Natomiast w przypadku, gdy nie ma aktualnego planu, producent rolny musi wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uzyska ją wówczas, gdy wielkość gospodarstwa rolnego związanego z budową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa w danej gminie (w zależności od regionu kraju kształtuje się z reguły w granicach od 7 do 20 hektarów).³⁰ W wyroku z dnia 14 listopada 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (II SA/Sz 866/12) orzekł, że „przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

25 III CZP 12/69, OSNC 1970/3/39.

26 Tekst jedn. Dz.U. 2010 Nr 243, poz. 1623 ze zm.

27 Lex/el.

28 Dz.U. 2002 Nr 75, poz. 690 ze zm.

29 Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz.U. 1997 Nr 132, poz. 877 ze zm.), usytuowanie budowli rolniczych i projekt zagospodarowania działki lub terenu powinny być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

30 Tak, Zabudowa zagrodowa na działce siedliskowej, <http://www.blizejprawa.pl/articles/149/n/85> (dostęp na 09.2013).

nie znajduje zastosowania do budowy zagrodowej, ale tylko wtedy gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Jeżeli gospodarstwo jest relatywnie duże, to przeprowadzenie inwestycji budowlanych z nim związanych nie wymaga sąsiedztwa zabudowanej działki, ani ewentualnego dostosowywania do istniejącej zabudowy. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową³¹ należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa jako pewnej całości produkcyjnej³².

Dopiero po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu możliwe jest złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Zasadny zatem wydaje się postulat *de lege ferenda* zmiany przepisów dotyczących zasad wykonywania inwestycji budowlanych na gruntach gospodarstw rolnych. Skoro za gospodarstwo rodzinne uważane jest gospodarstwo o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha użytków rolnych, a rolnikiem indywidualnym jest osoba fizyczna mieszkająca w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tej jednostki, to logiczne i celowe wydaje się przyjęcie, że w gospodarstwach o wskazanej powierzchni producent rolny powinien mieć możliwość swobodnego wznoszenia budynków mieszkalnych oraz innych służących wyłącznie produkcji rolniczej. Zasadne wydaje się wprowadzenie definicji gospodarstwa rolnego do ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych albo odeślanie do pojęcia gospodarstwa rolnego zawartego właśnie w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania wykazały, że niektóre przepisy dotyczące obrotu i gospodarki gruntami powinny ulec zmianie, powodują bowiem problemy interpretacyjne w praktyce. Co prawda, w ostatnich latach odnotować należy kilka nowelizacji istotnych aktów prawnych, które miały rozwiązać niektóre sporne kwestie, m.in. ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego czy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nadal jednak niezbędne są dalsze modyfikacje. Chodzi przede wszystkim o prawo pierwokupu poddzierżawcy gruntów rolnych, pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu od ANR, zasady sprzedaży i dzierżawy gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, przyznawania preferencji podatkowych w zakresie powiększania gospodarstw rolnych, zwolnienia producentów rolnych z uiszczania

31 W wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (II SA/Bk 513/09) orzekł, że „pojęcie «zabudowy zagrodowej» w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690), nie może być uznane za definicję legalną „zabudowy zagrodowej” przy dokonywaniu wykładni przepisu art. 61 ust. 4 u.p.z.p.” (Lex/el).

32 Lex/el.

renty planistycznej, pojęcie rolnika indywidualnego oraz reguły prowadzenia inwestycji budowlanych na gruntach gospodarstwa rolnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że z uwagi na ograniczone ramy artykułu poruszone zostały tylko niektóre zagadnienia. Dlatego na koniec warto zasygnalizować także inne kwestie, które powinny zostać uregulowane w sposób kompleksowy. Przede wszystkim od wielu lat wysuwany jest postulat uchwalenia nowych przepisów o dzierżawie rolniczej.³³ Najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym jest propozycja zamieszczenia przepisów odnoszących się do konstrukcji dzierżawy rolniczej w kodeksie cywilnym, a innych, szczególnie tych o charakterze ochronnym, w odrębnej ustawie o dzierżawie rolniczej. Takie rozwiązanie służyłoby stabilizacji podstawowych regulacji dotyczących dzierżawy rolniczej, a jednocześnie umożliwiłoby dostosowanie szczególnych rozwiązań do realiów społeczno-gospodarczych. Polityka rolna bowiem ulega zmianie, a wraz z nią modyfikowane są regulacje prawne.³⁴

Dodać należy, że zmianie powinny ulec także niektóre przepisy dotyczące ANR. Przede wszystkim okazuje się, że podstawowe instrumenty wpływania na poprawę ustroju rolnego państwa, czyli prawo pierwokupu i wykupu przyznane tej państwowej osobie prawnej, nie są skuteczne. Jak słusznie pokreślono w literaturze, efekty oddziaływania ANR na ustrój rolny poprzez korzystanie z prawa pierwokupu nie są imponujące. Koszty kontroli obrotu są znacznie wyższe niż zakładane efekty.³⁵ Poza tym modyfikacji powinny ulec przepisy budzące wątpliwości interpretacyjne dotyczące sprzedaży,³⁶ dzierżawy,³⁷ zamiany nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP. Wspomnieć także należy, że od kilku lat wysuwane są postulaty likwidacji ANR. Działalność tej instytucji jest jednak potrzebna. Przyczyniła się ona w dużym stopniu do rozwoju obszarów wiejskich nie tylko w zakresie powiększania i tworzenia gospodarstw rolnych, ich modernizacji, ale także tworzenia spółek hodowlanych, infrastruktury wiejskiej, pomocy byłym pracownikom PPGR-ów. Jednak zasadne wydają się zmiany organizacyjne i wprowadzenie przepisów prawnych, które będą zapobiegać pojawiającym się nieprawidłowościom w funkcjonowaniu tejszej państwowej osoby prawnej.

33 Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych), [w:] Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce, W. Ziętara (red.), Warszawa 1999, s. 186–196; *idem*, Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej), „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2; A. Lichorowicz, P. Czechowski, Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” 1999, nr 6, s. 2–4; A. Suchoń, W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 53–75.

34 Zob. A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości gospodarowania..., *op. cit.*, s. 262.

35 S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 180.

36 Zob. np. R. Michałowski, Przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 505 i n.

37 Zob. np. A. Lichorowicz, Nowy etap rozwoju (?) prawnej regulacji dzierżawy gruntów państwowych, [w:] Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego, J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz (red.), Białystok 2012, s. 202 i n.

Na koniec warto dodać, że na obrót gruntami rolnymi duży wpływ mają także instrumenty finansowe, w tym unijne. Zaliczyć do nich należy renty strukturalne, premie dla młodego rolnika, preferencyjne kredyty z ARiMR na zakup gruntów, możliwość rozłożenia na raty płatności za grunty z Zasobu WRSP (co przewiduje ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa), preferencje podatkowe w podatku rolnym. Z uwagi jednak na regulacje dotyczące pomocy publicznej w rolnictwie niektóre z nich podlegają coraz większym ograniczeniom.

THE NEED FOR CHANGES IN SOME LEGAL REGULATIONS CONCERNING
AGRICULTURAL LAND TRANSACTIONS AND MANAGEMENT
(COMMENTS BASED ON EXPERIENCE)

Key words: agricultural land transaction, pre-emption right, sub-lease of agricultural land

The purpose of this article is to identify the legal problems concerning agricultural land transactions and management as well as to try to solve these problems, namely to formulate *de lege ferenda* conclusions. First of all, the discussion focuses on the issues relating to a sub-lease of agricultural land in the context of the pre-emption right and getting the EU financial aid. Next, the paper indicates the problems concerning the pre-emption right that the lessees of municipal land have and the possibility these entities have to use tax preferences to enlarge their farms. Subsequently, the article presents the issue of building works on agricultural land which is part of the farm, especially the works done by individual farmers. The author, presenting the above problems, has tried to put forward *de lege ferenda* proposals, for instance granting the pre-emption right to a sub-lessee, granting tax preferences to lessees of municipal and private land in the case of enlarging the farms and the freedom to build family farms on agricultural land. In addition, the summary calls for adopting a new act on agricultural lease and for changing the scope of activity of the Agriculture Property Agency.