

mgr Monika Złoto-Małolepszy  
Politechnika Częstochowska  
Wydział Zarządzania

## PROCESY NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono proces nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Zwrócono uwagę na istotę samego zezwolenia, jego charakter prawny jako decyzji administracyjnej. Omówiona została procedura uzyskania zezwolenia, z uwzględnieniem promesy jako przyrzeczenia uzyskania zezwolenia. Wskazano tu na organy, strony postępowania, czas trwania zezwolenia, jak i możliwość zaskarżenia decyzji organu. Artykuł zawiera ponadto kwestie dotyczące nabywania polskich nieruchomości przez obywateli państw Unii Europejskiej oraz przez państwa będące członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, od których niewymagane jest zezwolenie. Widać tu wyraźny wpływ *acquis communautaire* na ustawę o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Przedstawiono pokrótce nabycie nieruchomości przez cudzoziemców w innych krajach Unii Europejskiej na przykładzie Francji. Praca może być przydatna podczas sprzedaży nieruchomości cudzoziemcom.

**Słowa kluczowe:** cudzoziemiec, przedsiębiorca, nabywanie nieruchomości

### Wstęp

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców od początku nie było sprawą łatwą, chociaż na skutek zmian wprowadzonych w ramach ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>1</sup> nabiera ona coraz bardziej liberalnego charakteru. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców została uchwalona 24 marca 1920 roku. Poprzedziły ją istotne dla Polski wydarzenia, jak odzyskanie niepodległości 11 listopada 1918 roku, kiedy to władzę przejął w Warszawie Józef Piłsudski, uchwalenie Małej Konstytucji (20 lutego 1919 r.), a także podpisanie traktatu wersalskiego dnia 28 czerwca 1919 roku, który wprowadził nowy ład polityczny w Europie. Została więc uchwalona w czasie burzliwych dla Polski wydarzeń i towarzyszącym im skrajnym nastrojom o charakterze politycznym i społecznym. Miała służyć jako instrument kontroli w nabywaniu nieruchomości przez podmioty zagraniczne, przeciwdziałając koncentracji ziem w rękach obcych. Motorem napędzającym prace legislacyjne była trudna sytuacja gospodarcza Polski oraz niski w stosunku do innych walut kurs polskiej marki. Z tego też względu uchwalona ustawa miała charakter czysto reglamentacyjny, ponieważ jej podstawowym celem było zachowanie dopiero co odzyskanych terenów w rękach polskich. Chociaż była prowizoryczna, przetrwała kilkadziesiąt lat mimo zachodzących zmian politycznych, ustrojowych i społecznych. Niemniej jednak działania Polski w kierunku przystąpienia do OECD i UE miały wpływ na jej bardziej liberalną treść<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 56, poz. 245 ze zm.

<sup>2</sup> F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, Oficyna Wydawnicza Branta, 2010, s. 2.

Obszerną nowelizację przyniosła ustawa z 15 marca 1996 r.<sup>3</sup> Jednakże to ustawa z 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy – Ordynacja podatkowa dostosowała unormowania do prawa Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Miała na celu nie tylko dostosowanie polskiego prawa unijnego, ale także zachęcenie cudzoziemców do inwestowania w Polsce. Do kontynuacji liberalizacji omawianej ustawy przyczyniła się też w dużej mierze zmiana ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej z 20 lutego 2004 roku<sup>5</sup>.

Tematem niniejszego artykułu jest uświadomienie czytelnikowi, jak aktualną i poniekąd budzącą kontrowersje sprawą jest nabywanie nieruchomości przez obywateli spoza naszego kraju. Jest to temat bardzo powszechny i – jak wspomniano – aktualny, ponieważ zakup polskich nieruchomości przez podmioty zagraniczne stale rośnie. Przejście do gospodarki wolnorynkowej, której fundamentem jest własność oraz jej ochrona, przyczyniło się w Polsce do wzrostu znaczenia nieruchomości. Oprócz funkcji użytkowych nieruchomości w coraz większym stopniu pełnią rolę towaru, przedmiotu inwestowania<sup>6</sup>. Obecnie obrót nieruchomościami z udziałem cudzoziemców nie jest przez polskie społeczeństwo oceniany jednolicie. Z jednej strony istnieją obawy nadmiernego wykupu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>7</sup>, co ma swoje uzasadnienie historyczne i ekonomiczne. Historyczne – w związku z długą walką o niepodległość i latami niewoli, ekonomiczne – w związku z trudnościami w konkurowaniu z kapitałem zachodnim. Z drugiej zaś dostrzega się wyraźne korzyści wynikające z istnienia obcego kapitału w Polsce. Doniosłe zmiany o charakterze politycznym i gospodarczym w naszym kraju spowodowały, że staliśmy się dla cudzoziemców dobrym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej. Poprzez dokonywanie w Polsce inwestycji zaczęli tworzyć nowe miejsca pracy, część z nich osiedliła się tu na stałe<sup>8</sup>.

## 1. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – przedsiębiorców zagranicznych

Według ustawy z 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców cudzoziemcem jest m.in. osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej z siedzibą na terytorium RP, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne mające siedzibę za granicą, lub nieposiadające osobowości prawnej spółki wymienionych osób fizycznych lub prawnych, które mają siedzibę za granicą i zostały utworzone zgodnie z ustawodawstwem państw obcych (art. 1 ust. 2 pkt 4). Art. 1 ust. 3 stanowi dodatkowo, że za kontrolowaną uważa się spółkę handlową, w której cudzoziemiec (cudzoziemcy) ma pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 kodeksu spółek handlowych<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 46, poz. 198.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 19, poz. 166.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 49, poz. 466.

<sup>6</sup> P. Kuraś, *Współdziałanie rzeczoznawcy majątkowego z innymi uczestnikami rynku nieruchomości*, [w:] *Współdziałanie gospodarcze podmiotów na rynku nieruchomości*, red. M. Sitek, P. Tomski, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2011, s. 1.

<sup>7</sup> I. Adamiak, *Charakter prawny zezwolenia na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2002, nr 1; Paweł Krysiak w rozmowie z Maciejem Rudnickim, *Jak sprzedać Europie polską ziemię*, GW Katowice z 19.04.2000 r.; K. Milewska, *Sprzedaż kontrolowana*, „Rzeczpospolita” z 20 marca 2000 r.

<sup>8</sup> F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 3.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1920 r. Nr 31, poz. 178.

Przepis art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców określa, że nabycie przez cudzoziemca nieruchomości wymaga zezwolenia. Pojęcie „cudzoziemiec” odnosi się również w tym wypadku do przedsiębiorcy zagranicznego i w tym znaczeniu będzie przeze mnie używane. Nabycie to może dotyczyć gruntu, budynku, lokalu. Zezwolenie wydaje minister spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie minister obrony narodowej, a w stosunku do nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie także minister do spraw rozwoju wsi. Sprzeciw następuje w formie postanowienia. Współpraca pomiędzy ministrami nie jest natomiast wymagana, gdy minister wydaje decyzję odmowną. Nabycie przez określony podmiot nieruchomości podlega więc kontroli ze strony państwa poprzez wymóg uzyskania zezwolenia. Zezwolenie dotyczy nabycia prawa własności lub użytkownika wieczystego. Wydawane jest w drodze decyzji, w postępowaniu administracyjnym.

Wymóg uzyskania zezwolenia nie dotyczy cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw-stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej. Osoby te nabywają położone w Polsce nieruchomości, co do zasady, bez zezwolenia.

Zezwolenie wydane przez konkretnie wskazany w ustawie organ stwarza prawną możliwość nabycia nieruchomości, tworzy prawo podmiotowe, otrzymane i zabezpieczone przez normę prawną. Dzięki niemu cudzoziemiec może ubiegać się o nabycie nieruchomości położonych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Akt ten rozstrzyga konkretną sprawę w stosunku do konkretnego adresata. Uprawnienie to więc nie może być przeniesione na osoby trzecie, przysługuje ono bowiem wyłącznie adresatowi i dotyczy konkretnej nieruchomości.

Przed wydaniem zezwolenia minister spraw wewnętrznych ma prawo zwrócić się do cudzoziemca o udzielenie informacji i przedstawienie dowodów potrzebnych do rozpatrzenia wniosku. Ponadto minister powinien zbadać, czy nie zachodzą przeszkody w nabyciu przez cudzoziemca nieruchomości, takie jak: zagrożenie obronności, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, oraz czy nie jest sprzeczne z jego interesem. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przyznała ministrowi szeroki zakres w kształtowaniu tej decyzji. Może on jej wydanie uzależnić od spełnienia przez cudzoziemca „specjalnych warunków” (art. 2 ust. 2). Uprawnienie do nabycia nieruchomości będzie zawieszane do momentu potwierdzenia tych warunków wyłącznie w postaci dokumentu urzędowego. W przypadku, gdy cudzoziemiec będący właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości nabywa udziały lub akcje w spółkach handlowych, do specjalnych warunków zalicza się przede wszystkim obowiązki wynikające z kodeksu spółek handlowych<sup>10</sup>.

Zezwolenie jest ważne dwa lata od jego wydania. Cechą charakterystyczną decyzji o przyznaniu zezwolenia na nabycie nieruchomości jest ograniczona moc prawna. Jeżeli w tym czasie akt nabycia nie zostanie dokonany, zezwolenie utraci moc. Termin ważności nie podlega zawieszeniu ani przedłużeniu. Nie ma natomiast ograniczeń w ilości składania nowych wniosków. Wniosek o przedłużenie ważności zezwolenia dotyczącego tej samej nieruchomości może być rozpatrzony jako nowy wniosek.

Termin ten liczy się od wydania pozytywnej decyzji przez ministra spraw wewnętrznych i administracji. Zgodnie z art. 107 k.p.a. do obligatoryjnych elementów decyzji należy data jej wydania. Tak więc decyzja doręczana wnioskodawcy jest już opatrzona datą i to od tej daty

<sup>10</sup> J. Skoczylas, E. Szlązak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 88-90.

liczony jest okres ważności zezwolenia, a nie od daty doręczenia. Powyższy sposób wyznaczenia terminu odpowiada wymaganiom stawianym przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, lecz czyni go nieprzychylnym w stosunku do nabywców – cudzoziemców.

Cudzoziemiec, aby uzyskać zezwolenia, musi spełnić łącznie dwa warunki. Po pierwsze, nabycie przez niego nieruchomości nie może spowodować zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także jeśli nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa. Po drugie, wykaże, że zachodzą okoliczności potwierdzające więzi z Rzeczpospolitą Polską.

## **2. Proceduralne aspekty nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – przedsiębiorców zagranicznych**

Przed szczegółowym omówieniem postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia istotna pozostaje kwestia instytucji promesy. Wprowadzona została przez nowelizację z 15 marca 1996 r., a zmieniona nowelą z 20 lutego 2004 r.

Promesa, inaczej przyrzeczenie wydania zezwolenia, to oświadczenie woli organu administracji publicznej, w której zobowiązuje się on do zachowania w określony sposób, pod warunkiem że odbiorca tego przyrzeczenia spełni określone prawem warunki<sup>11</sup>. Ma ona charakter autonomiczny, niezależny od zezwolenia. Promesa wydawana jest tak jak zezwolenie w formie decyzji administracyjnej, ma ona także charakter uznaniowy.

Organem właściwym do wydania promesy jest minister spraw wewnętrznych, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania administracyjnego – jeżeli sprzeciwu nie wniesie minister obrony narodowej, a co do nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie także minister do spraw rozwoju wsi<sup>12</sup>. Minister spraw wewnętrznych i administracji, wydając promesę, niejako zobowiązuje się do wydania zezwolenia o ściśle określonej treści. Promesa jest ważna rok od jej wydania.

Podstawowym organem uczestniczącym w wydaniu zezwolenia jest minister spraw wewnętrznych i administracji. Do niego należy wydanie zezwolenia. Czyni to, jeżeli sprzeciwu nie wniosą minister obrony narodowej, a w stosunku do nieruchomości rolnych – jeżeli sprzeciwu nie wniesie również minister do spraw rozwoju wsi. Zgody ministrów mają charakter konstytutywny. Jest to zgodne z art. 106 k.p.a., który określa, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ w postaci opinii lub zgody, albo wyrażenia w innej formie. Sprzeciw ministra obrony narodowej i ministra do spraw rozwoju wsi wyrażany jest w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wystąpienia ministra spraw wewnętrznych. Organ uprawniony do złożenia sprzeciwu może wystąpić z wnioskiem do ministra spraw wewnętrznych o przedłużenie tego terminu do 2 miesięcy od dnia doręczenia wystąpienia tego ministra. W wystąpieniu minister określa jego przedmiot, a strony zostają o tym zawiadomione, czyniąc zadość wymogom art. 106 § 2 k.p.a. Stro- na niezadowolona z postanowienia ministrów może wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 7 dni od doręczenia (art. 127 § 3 w zw. z art. 144 k.p.a).

<sup>11</sup> F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2010, s. 144.

<sup>12</sup> C. Herma, R. Jaworski, K. Kopytko, T. Krawczyk, D. Szafranski, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – aspekty prawne i negocjacyjne*, Warszawa 2002, s. 41-43.



Stronami postępowania są: cudzoziemiec-przedsiębiorca, występujący z wnioskiem, zamierzający nabyć nieruchomość, oraz jej zbywca. Stroną postępowania nie jest natomiast minister obrony narodowej ani minister do spraw rozwoju wsi. Uczestniczą oni jedynie w załatwieniu sprawy przez zajęcie stanowiska. Postępowanie przed tymi organami ma jedynie charakter pomocniczy, służebny wobec głównego postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, które prowadzi minister spraw wewnętrznych.

Minister spraw wewnętrznych i administracji wydaje zezwolenie po wyczerpującym przeprowadzeniu postępowania dowodowego.

Należy zaznaczyć, że decyzja wydana przez ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie udzielenia zezwolenia może być decyzją pozytywną, tj. udzielającą zezwolenia, bądź decyzją negatywną – odmawiającą zezwolenia. Decyzja ta jest decyzją ostateczną i nie przysługuje od niej odwołanie. Ma to miejsce z racji tego, iż minister spraw wewnętrznych i administracji (pomimo że jest to organ I instancji), jest organem naczelnym, i – jak określa kodeks postępowania administracyjnego – odwołanie nie przysługuje, jeżeli decyzję wydawał organ naczelny lub centralny. Możliwością wzruszenia tej decyzji jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W takim wypadku cudzoziemiec, który otrzymał decyzję odmawiającą zezwolenia, może w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji wystąpić do ministra spraw wewnętrznych i administracji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Zgodnie z ustawą z 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>13</sup> cudzoziemiec może też wnieść skargę do sądu administracyjnego na decyzję ministra. Sądy administracyjne orzekają bowiem w sprawach skarg na decyzje administracyjne i postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, a ponadto rozpoznają skargi na bezczynność organów administracji publicznej (art. 3 § 1 i 2 ww. ustawy).

Postępowanie w sprawie wydania zezwolenia, będące postępowaniem administracyjnym, ulega umorzeniu, gdy wystąpi o to cudzoziemiec, na którego wniosek je wszczęto, a także gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości oświadczy, że nieruchomości nie zamierza zbyć. Ustawa o nabywaniu nieruchomości wprowadziła więc odrębne, swoiste uregulowanie umorzenia postępowania administracyjnego (art. 3 b). Nie wskazuje jednak formy, w jakiej oświadczenie cudzoziemca lub zbywcy powinno być złożone. W jednym ze swoich wyroków<sup>14</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny określił, że za wystarczające należy uznać każde oświadczenie, wyrażone w jakiegokolwiek formie, wyrażające wolę danej osoby w dostatecznym stopniu. W przypadku zaistnienia któregośkolwiek z dwóch wymienionych przypadków minister spraw wewnętrznych obligatoryjnie umarza postępowanie. Stanowi to dopełnienie regulacji kodeksu postępowania administracyjnego, który przewiduje dwa rodzaje umorzenia postępowania – obligatoryjne i fakultatywne. Obligatoryjnie decyzja w sprawie umorzenia postępowania jest wydawana, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Fakultatywnie – gdy wystąpi o to strona, na żądanie której postępowanie zostało wszczęte, a nie sprzeciwiają się temu inne strony, oraz gdy nie jest to sprzeczne z interesem społecznym.

Obligatoryjne lub fakultatywne jest także zawieszenie postępowania. Ma to miejsce, gdy w trakcie trwania postępowania w sprawie wydania zezwolenia na nabycie przez cu-

<sup>13</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

<sup>14</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18.06.2004 r. – V SA/Wa 185/04 (niepubl.).

dzoziemca nieruchomości występują zdarzenia, na skutek których dalsze postępowanie jest niemożliwe lub niecelowe. Regulują to szczegółowo artykuły 97 i 98 k.p.a.

### 3. Nabywanie nieruchomości przez przedsiębiorców Europejskiego obszaru gospodarczego, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej istotna pozostaje kwestia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców pochodzących z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w tym także z Unii Europejskiej. Akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała bowiem, że podstawowa zasada, wskazująca na obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, nie ma zastosowania do wskazanych wyżej podmiotów-cudzoziemców. Sam fakt odmienności ich sytuacji podkreśla sama ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, która zawiera odrębne przepisy dotyczące nabywania nieruchomości przez tę kategorię podmiotów. od 1 maja 2004 r. minister spraw wewnętrznych i administracji nie wydaje zezwoleń dla obywateli oraz przedsiębiorców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Sytuacja przedsiębiorców z obszaru EOG jest zatem dużo bardziej komfortowa niż z pozostałych krajów. Integracja Polski z Unią Europejską cechuje się stosunkowo krótkim jeszcze okresem, niemniej jednak możemy zaobserwować nowe zjawiska w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Nastąpiły bowiem liczne zmiany na rzecz liberalizacji ograniczeń w obrocie nieruchomościami. Ważną rolę ma tu również dość szeroka swoboda nabywania nieruchomości przez obywateli i przedsiębiorców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, przez którą zakres podmiotowy zwolnień od obowiązku uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie nieruchomości uległ rozszerzeniu.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców zawiera się w ramach swobodnego przepływu kapitału. Problematyka ta regulowana jest w ramach TFUE. Jego artykuł 63 wyraża zakaz wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz pomiędzy państwami członkowskimi a innymi państwami. Przez swobodny przepływ kapitału należy rozumieć m.in. zakup nieruchomości, udziałów, akcji i obligacji<sup>15</sup>. Przepływem kapitału są także inwestycje bezpośrednie: zakładanie przedsiębiorstw lub przystępowanie do już istniejących, a także inwestycje w nieruchomości polegające zwłaszcza na nabyciu prawa własności, użytkowania wieczystego, służebności gruntowej nieruchomości<sup>16</sup>. Podmioty pochodzące z państw członkowskich UE mają wynikającą z prawa UE możliwość nabywania nieruchomości w innych państwach na zasadzie równego traktowania. Zagwarantowane prawem europejskim swobody (w tym swoboda przepływu kapitału) mogą doznać ograniczenia w przypadku: zagrożenia dla porządku publicznego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Tak więc każde państwo członkowskie ma prawo do ograniczenia którejkolwiek (lub wszystkich) z wymienionych swobód, powołując się na cel ochrony jednej z trzech (lub wszystkich) wartości. Jednakże wymagane jest, aby ograniczenie stosowane przez państwo członkowskie nie utrudniało zakupu i było proporcjonalne<sup>17</sup>. Przykładem jest tu orzeczenie ETS w sprawie Burtsher<sup>18</sup>, w której Trybunał dopuścił ograniczenie

<sup>15</sup> J. Skoczylas, E. Szlęzak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami...*, op. cit., s. 316-317.

<sup>16</sup> Informator o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa, czerwiec 2000; J. Brockhuis, M. Prusak, *Polska spółka nie może być cudzoziemcem*, „Rzeczypospolita” z 11 czerwca 2004 r., s. 4.

<sup>17</sup> J. Skoczylas, E. Szlęzak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami...*, op. cit., s. 318.

<sup>18</sup> Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie E. Burtsher v. J. Stauderer, C-213/04 ECR (2005), s. I-10309.

swobody przepływu kapitału, gdyby przemawiał za tym interes ogólny oraz brana pod uwagę była zasada proporcjonalności. Jak ponadto stwierdził ETS, traktowanie w sposób równy zarówno obywateli własnego kraju, jak i obywateli innych państw nie powinno mieć pozornego charakteru. Musi być to zatem równość rzeczywista, realna (nie iluzoryczna). Głównym celem nowelizacji z 2004 r. było dostosowanie postanowień ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców do prawa wspólnotowego, ale także uwzględnienie rezultatów negocjacji i postanowień Traktatu Akcesyjnego w sprawie „swobodnego przepływu kapitału”. Nie chodzi tu tylko o równe traktowanie przedsiębiorców polskich i przedsiębiorców Unii Europejskiej w ramach nabywania nieruchomości w naszym kraju. Istotne jest także, że została uwzględniona zasada Unii Europejskiej, w ramach której Polska nie może faworyzować (wyróżniać) w uprawnieniach i obowiązkach obywateli innych państw Unii Europejskiej w nabywaniu nieruchomości. Chodzi więc przede wszystkim o zakaz wprowadzania warunków pogarszających sytuację innych państw członkowskich. Nie dotyczy to ustalonych ograniczeń przejściowych, wynegocjowanych przez Polskę (nabycie drugich domów, nieruchomości rolnych i leśnych)<sup>19</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obywateli, w tym przedsiębiorców państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, postrzega się w kategorii cudzoziemców, jeżeli nie są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, oraz jako cudzoziemców przyjmuje się obywateli Islandii, Liechtensteinu i Norwegii. Cudzoziemcem w takim rozumieniu jest więc osoba fizyczna będąca obywatelem przynajmniej jednego z tych państw, nieposiadająca jednocześnie obywatelstwa polskiego.

#### **4. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, przedsiębiorców w innych krajach Unii Europejskiej na przykładzie Francji**

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców nie jest dotąd w wielu krajach członkowskich jednoznacznie uregulowane z uwzględnieniem zasad i zakresu przyjętych przez Unię Europejską swobód. Francja nie ogranicza cudzoziemcom prawa do nabywania nieruchomości. Mogą ją kupować na takich samych zasadach jak obywatele Francji. Dotyczy to również nabywania udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości. Obcokrajowcy spoza UE muszą mieć zezwolenie na nabycie ziemi. Warunkiem dopuszczenia do zakupu ziemi jest uregulowany status prawny osoby (spółki), czyli co najmniej dziesięcioletnie zezwolenie na pobyt.

Istnieją odrębne przepisy regulujące nabycie nieruchomości rolnych. Kontrolę nad obrotem ziemią sprawują, utworzone w resorcie rolnictwa w formie spółek akcyjnych typu „non-profit”, Societes d'Amenagement Foncier et d'Etablissement Rural (Spółki Zagospodarowania Ziemi i Rozwoju Wsi), a także Krajowa Federacja tych spółek. Zajmują się one sprawami osób fizycznych, a także prawnych. Zakup nieruchomości następuje w postaci inwestycji bezpośrednich, bez ograniczeń, a także niezależnie od pochodzenia inwestora. Wymogiem jednak pozostaje przekazanie informacji o inwestycji do Ministerstwa Gospodarki, Finansów i Przemysłu. W stosunku do nabycia ziem rolnych pierwszeństwo w ich zakupie przysługuje dzierżawcy. Ponadto podmiot, nabywając taką nieruchomość, musi uzyskać zgodę właściwej instytucji publicznej (Societes d'Amenagement Foncier et d'Etablissement Rural). Instytucji tej przysługuje prawo pierwokupu, a jednym z jej zadań jest czuwanie nad odpowiednią wielkością gospodarstw rolnych. Ponadto do kompetencji SA-FER należy kontrola areałów od pewnej wielkości. Dolna granica, w zależności od regionu, waha

<sup>19</sup> J. Skoczylas, E. Szlęzak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami...*, op. cit., s. 26.

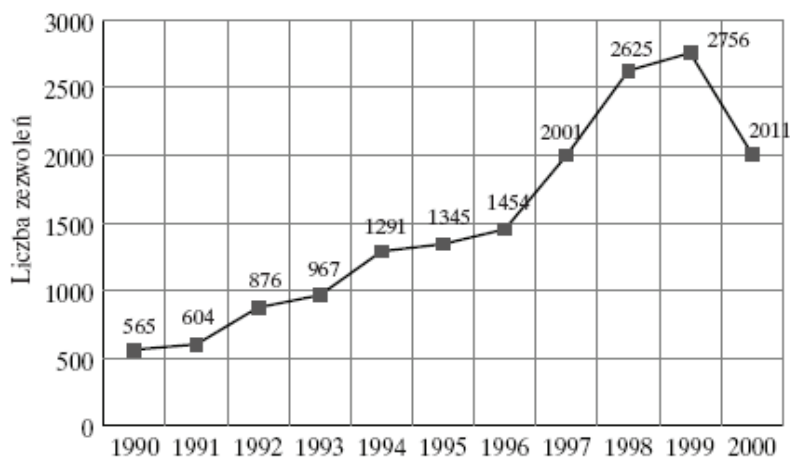
się pomiędzy 0,1 a 1 ha. Cudzoziemcy, prowadzący inwestycje, w przypadku zakupu winnicy są zobowiązani złożyć sprawozdanie w Ministerstwie Finansów, Gospodarki i Przemysłu. Notariusze mający zamiar dokonać transakcji zakupu lub sprzedaży ziemi są zobowiązani do zgłaszania do SAFER takiego zamiaru, a SAFER ma prawo skorzystania z prawa pierwokupu. Ma ona dwa miesiące na udzielenie informacji zainteresowanemu ziemią, czy skorzysta z prawa pierwokupu. W zakresie nabywania lasów cudzoziemcy są zrównani z obywatelami francuskimi<sup>20</sup>.

## Podsumowanie

Uregulowania w zakresie nabywania nieruchomości przez obcokrajowców idą w dobrym kierunku. Ograniczenia dla cudzoziemców pochodzących z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego zostały w dużej mierze zmniejszone. Jednakże nie można się zgodzić ze stwierdzeniem, że ostatnia nowelizacja spełniła wszelkie oczekiwania. Gdyby procedura nabycia była bardziej dostosowana do aspektów europejskiej wspólnoty, może wówczas bogaci obywatele państw Europy Zachodniej chcieliby zainwestować w Polsce swój kapitał, stwarzając tym samym nowe miejsca pracy, przez co polepszyłaby się sytuacja obywateli polskich (z uwagi na nieopłacalność zatrudnienie własnych rodaków raczej nie wchodzi w rachubę). W latach 1990–2000 (rys. 1) wydano łącznie 16 495 zezwoleń na zakup nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce, z tego:

- zaledwie 3,4% (565 zezwoleń) udzielono w 1990 r.,
- 8,1% (1345 zezwoleń) udzielono w 1995 r.,
- 12,2% (2011 zezwoleń) udzielono w 2000 r.

Rysunek 1. Zezwolenie na zakup nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce w latach 1990–2000



Źródło: dane Departamentu Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Widać więc, biorąc pod uwagę wydawane na przestrzeni tych lat zezwolenia, że nabywanie polskich ziem przez podmioty zagraniczne nie cechuje się masowością. Również inne statystyki nie wykazują masowego wykupu polskich gruntów rolnych przez cudzoziemców. W latach 1990–1999 sprzedano 22 tys. ha gruntów, stanowi to zaledwie ok. 0,07% powierzchni Polski. Obawy, że

<sup>20</sup> J. Skoczylas, E. Szlązak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami...*, op. cit., s. 360-361.



uwolnienie rynku mieszkaniowego spowoduje masowy wykup lokali mieszkalnych przez cudzoziemców, stały się również nieuzasadnione. Od 1 stycznia 1999 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadzi monitoring transakcji mieszkaniowych z udziałem cudzoziemców. W ciągu całego roku cudzoziemcy nabyli zaledwie 394 mieszkania bez zezwoleń oraz 75 mieszkań w strefie przygranicznej, na zakup których wymagane było uzyskanie zezwolenia<sup>21</sup>.

## Bibliografia

1. Adamiak I., *Charakter prawny zezwolenia na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2002, nr 1.
2. Brockhuis J., Prusak M., *Polska spółka nie może być cudzoziemcem*, „Rzeczypospolita” z 11 czerwca 2004 r.
3. Hartwich F., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2004.
4. Hartwich F., *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, Wydawnictwo C.H. Beck, Bydgoszcz 2010.
5. Herma C., Jaworski R., Kopytko K., Krawczyk T., Szafranski D., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – aspekty prawne i negocjacyjne*, Warszawa 2002.
6. Jaworski R., Kopytko K., Krawczyk T., *Materiały informacyjne Komitetu Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej*, Warszawa 1999.
7. Skoczylas J., Szlęzak E., *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, LexisNexis, Warszawa 2010.
8. Wielgo M., *Kupili troszeczkę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 25 kwietnia 2000 r.
9. Informator o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa, czerwiec 2000.

## Akty prawne

1. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1920 r. Nr 31, poz. 178).
2. Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 600 z późn. zm).
3. Ustawa z dnia 15 marca 1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1996 r. Nr 45, poz. 198).
4. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1270).
5. Ustawa z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 49, poz. 466).

## Orzeczenia

1. Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie E. Burtsher v. J.Stauderer, C-213/04 ECR (2005).
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18.06.2004 – V SA/Wa 185/04 (niepubl.).

<sup>21</sup> M. Wielgo, *Kupili troszeczkę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 25 kwietnia 2000 r.

## PURCHASING REAL ESTATE BY NON-POLISH CITIZENS

**Summary:** The paper deals with the process of purchasing property by non-Polish citizens. The legal nature of the permission as an administrative decision is discussed as well as the procedure of applying for it, including obtaining a promise prior to obtaining the permission itself. The institutions, parties to the procedure, the validity period of the permission and the possibility of filing an appeal are also presented. Besides, the paper describes the issues connected to buying real estate by EU citizens and EEA citizens, of whom permissions are not required to purchase properties in the Polish market. Here, an influence of *acquis communautaire* on the Act on property purchase by non-Polish citizens can be seen. Additionally, the case of France is discussed as an example of regulations on purchasing property by foreigners in other European countries. The paper is intended to provide useful information for persons selling property to foreign citizens.

**Keywords:** foreigner, entrepreneur, real estate, property purchase