



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 20 - 2001 • LICZBA STRON 13 (s. 211-223) • © PISM • NR EGZ. *P.I.S.M. 3.20*

DOKUMENT ROBOCZY

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców

Polska – Unia Europejska

Jacek Foks

1. Wprowadzenie — 2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – regulacje obowiązujące w państwach członkowskich unii europejskiej i w prawie wspólnotowym — 3. Warunki przystąpienia nowych członków do Wspólnot Europejskich w latach 1973-1995 — 4. Stanowiska negocjacyjne innych kandydatów do członkostwa w unii europejskiej — 5. Podstawy prawne nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce — 6. Negocjacje o członkostwo Polski w Unii Europejskiej – stanowisko negocjacyjne rządu RP odnośnie nabywania nieruchomości przez nierezydentów — 7. Analiza danych statystycznych dotyczących nabywania nieruchomości przez podmioty zagraniczne w latach 1990-2000 — 8. Konkluzje — 9. Bibliografia

1. Wprowadzenie

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców to zagadnienie obejmujące szereg aspektów prawnych, politycznych, ekonomicznych, społecznych i innych. Zarazem budzi ono szczególne emocje oraz kontrowersje ze względu na przywiązanie narodów do

swojej ziemi i wiążącą się z tym troską o zachowanie tożsamości narodowej. Problem ten występował na każdym etapie procesu integracji europejskiej. Obawy związane z kwestią liberalizacji obrotu nieruchomościami pojawiały się w większym lub mniejszym stopniu we wszystkich państwach przystępujących do Wspólnot Europejskich.

Polska, jako państwo ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej, zobowiązana jest do zdefiniowania swojego stanowiska w tym zakresie. Aktualnie obowiązujące uregulowania prawne, dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w naszym kraju, nie są zgodne z przepisami prawa wspólnotowego. Jak pokazują badania opinii publicznej, większość Polaków jest przeciwna liberalizacji tych przepisów. Rząd RP stoi w obliczu konieczności wynegocjowania takich warunków przystąpienia do Unii Europejskiej, które zostaną zaakceptowane zarówno przez nią jak i przez polskie społeczeństwo.

2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – regulacje obowiązujące w państwach członkowskich Unii Europejskiej i w prawie wspólnotowym

a) Austria

Obrót nieruchomościami uregulowany został w ustawodawstwie poszczególnych krajów związkowych. Ustawy landowe należą do najbardziej rygorystycznych (w omawianym zakresie) w całej Unii. Generalnie, uzyskanie zezwolenia na nabycie gruntu przez cudzoziemca uzależnione jest od następujących warunków:

- brak kolizji z interesem państwa;
- sprzyja to interesom społecznym, gospodarczym lub kulturalnym danego landu;
- nabywca przebywa w Austrii 10 lat i jego pobyt nie zagraża ważnym interesom publicznym;
- nabywca lub jego rodzina przeznaczają działkę na swoje główne miejsce zamieszkania;
- nabywany grunt przeznaczony jest na założenie przedsiębiorstwa gospodarczego, jeżeli nie wchodzi to w kolizję z planem zagospodarowania przestrzennego (nabywca lub jego rodzina powinni mieszkać w Austrii nieprzerwanie przez ostatnie 5 lat).

Wydanie zgody przez władze landu na nabycie gruntu rolnego lub leśnego, zarówno przez obywatela austriackiego, jak i cudzoziemca, uzależnione jest od szeregu dodatkowych wymagań (m.in. zgodność z przepisami o ochronie środowiska i gospodarki przestrzennej, zapewnienie priorytetu polityce mieszkaniowej, przeciwdziałanie spekulacji gruntami, zapobieganie tworzeniu wielkich posiadłości ziemskich, obowiązek samodzielnego gospodarowania na nabytym gruncie). Czynnikiem dodatkowo utrudniającym nabycie nieruchomości, jest procedura uzyskiwania wymaganych zezwoleń i opinii, w szczególności uznaniowy charakter wielu z nich, zarówno na szczeblu landu, jak i gminy.

b) Belgia

Prawo belgijskie nie przewiduje żadnych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Zgodnie z art. 11 ust. 1 belgijskiego Kodeksu Cywilnego cudzoziemiec korzysta ze wszystkich praw cywilnych, z których mogą korzystać Belgowie, chyba że ustawa stanowi inaczej. Praktyka urzędów wydających odpowiednie zezwolenia dowodzi, że obcokrajowcy traktowani są na równi z obywatelami Belgii.

c) Dania

Na mocy Traktatu z Maastricht (1994 rok), Dania jako jedyne państwo Unii Europejskiej utrzymała w mocy przepisy dotyczące nabywania tzw. wtórnych rezydencji, przy czym nie określono daty końcowej okresu przejściowego. Obywatele Unii Europejskiej, chcący nabyć tego typu nieruchomość (tzw. drugie miejsce zamieszkania)

na terenie Danii, muszą ubiegać się o pozwolenie ministra sprawiedliwości. Natomiast, aby nabyć nieruchomość rolną nabywca musi spełniać następujące warunki:

- ukończone 18 lat;
- posiadać obywatelstwo państwa Unii Europejskiej lub EFTA;
- w chwili nabycia nieruchomości w Danii nie może być właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości położonej za granicą, wymóg ten dotyczy również jego współmałżonka i dzieci;
- w ciągu 6 miesięcy od daty nabycia musi osiedlić się na stałe na terytorium Danii;
- samodzielnie zarządzać nieruchomością (jeśli jej powierzchnia przekracza 30 ha);
- posiadać kwalifikacje uznane przez duńskie ministerstwo rolnictwa (jeśli powierzchnia nieruchomości przekracza 30 ha).

d) Finlandia

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców regulują dwie ustawy; o kontroli nabywania nieruchomości przez osoby zamieszkałe za granicą i zagraniczne osoby prawne oraz o kontroli wykupywania firm przez cudzoziemców. Ustawy te ograniczają prawo nabywania nieruchomości o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym przez osoby zamieszkałe za granicą (bez względu na obywatelstwo) i przez zagraniczne osoby prawne. Ograniczenia dotyczą również nieruchomości położonych w rejonie przygranicznym lub na terenach chronionych. We wszystkich tych przypadkach, konieczne jest uzyskanie zezwolenia terytorialnie właściwego Ośrodka Ochrony Środowiska. Zezwolenia nie są wymagane w przypadku spadkobrania lub nabycia nieruchomości przez małżeństwo mieszane. Najczęstsze przyczyny odmowy wydania zezwolenia to: przeciwdziałanie spekulacji gruntami, niezgodność z planami zagospodarowania przestrzennego oraz zagrożenie dla środowiska.

e) Francja

Prawo francuskie nie przewiduje żadnych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Obowiązkowemu zgłoszeniu do Ministerstwa Gospodarki, Przemysłu i Finansów podlegają transakcje nabycia przez inwestora zagranicznego akcji lub udziałów w istniejących spółkach prowadzących działalność budowlaną na sprzedaż lub w celu najmu, jeśli przekroczone zostaną następujące progi:

- w spółkach notowanych na giełdzie – 20%;
- w spółkach nie notowanych na giełdzie – 33%.

f) Grecja

Cudzoziemcy mają prawo nabywania nieruchomości w Grecji bez żadnych ograniczeń dotyczących ich liczby lub powierzchni. Obowiązuje jedynie zakaz sprzedaży cudzoziemcom nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej. Za zgodą Ministra Obrony Narodowej nieruchomości te mogą nabyć: cudzoziemcy pochodzenia greckiego, obywatele Cypru, obywatele państw Unii Europejskiej. Warunkiem koniecznym uzyskania zgody jest złożenie oświadczenia określającego cel zakupu, ale jej otrzymanie uzależnione jest od uznaniowej decyzji ministra.

g) Hiszpania

Ustawodawstwo hiszpańskie nie przewiduje jakichkolwiek ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zarówno obywateli Unii Europejskiej jak i pochodzących z innych państw. Jedynie zagraniczne inwestycje finansowe (w tym w nieruchomości) wymagają uzyskania tzw. wstępnej zgody Ministerstwa Gospodarki, jeśli:

- przekraczają 500 mln peset,
- kapitał pochodzi z „raju podatkowego”.

h) Holandia

Zasady prawne związane z nabyciem nieruchomości w Holandii uregulowane są w Kodeksie Cywilnym. Przepisy określające je nie różnicują warunków zakupu dla

cudzoziemców i obywateli holenderskich. Dla zakupu nie ma też znaczenia status prawny cudzoziemca w Holandii. Obowiązują bardzo rygorystyczne unormowania dotyczące stałego pobytu na terytorium Holandii przez nabywcę i zamieszkiwania w zakupionej nieruchomości, jak również podjęcie na niej określonej działalności produkcyjnej lub rolnej. Nabyte grunty nie mogą zostać wykorzystane przez nowego właściciela w innym celu, niż dotychczas przewidziany w planach zagospodarowania przestrzennego kraju. Jedynie w wyjątkowych przypadkach można ubiegać się o zmianę przeznaczenia gruntu.

i) Irlandia

Prawo obrotu nieruchomościami na terytorium Irlandii zostało uregulowane w ustawie o ziemi z 1965 roku oraz późniejszych nowelizacjach tego aktu. Zgodnie z jej postanowieniami nieruchomości miejskie mogą być nabywane przez cudzoziemców, niezależnie od kraju pochodzenia. Warunkiem koniecznym ważności tej czynności prawnej jest posiadanie prawa wjazdu do Irlandii. Nabycie gruntu rolnego wymaga zezwolenia właściwego ministra.

Z obowiązku uzyskania zezwolenia zwolnieni są:

1. Obywatele Irlandii.
2. Obywatele państw Unii Europejskiej i EFTA.
3. Osoby fizyczne, które przebywają w Irlandii co najmniej 7 lat.
4. Osoby fizyczne, które przedstawiają zaświadczenie z Ministerstwa Przemysłu i Handlu, że nabywana nieruchomość będzie wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej innej niż rolnictwo.
5. Osoby prawne kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez podmioty wymienione w pkt. 1-4.

Powyższe ograniczenia dotyczą także nabywania terenów leśnych i zbiorników wodnych.

j) Luksemburg

Ustawodawstwo Księstwa Luksemburg nie przewiduje żadnych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Jedynie nabycie nieruchomości nadgranicznej wymaga uzyskania zgody prefekta prowincji (ustawa nr 1095 z 1935 roku). Przepis ten dotyczy zarówno obywateli księstwa, jak i obcokrajowców.

k) Niemcy

W niemieckim prawie federalnym, poza kilkoma wyjątkami, brak jest uregulowań dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców i korzystają oni z takich samych uprawnień jak obywatele Niemiec. Natomiast na poziomie landów, dwa kraje (Schleswig-Holstein i Berlin), wprowadziły wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie każdej nieruchomości przez zagraniczne osoby prawne mające siedzibę poza Unią Europejską. Najważniejsze ograniczenie, obowiązujące na poziomie federalnym i wszystkich nabywców, wiąże się z uzyskaniem odpowiednich zezwoleń na podstawie m.in. prawa budowlanego, prawa górniczego, przepisów dotyczących produkcji rolnej i rozporządzenia o obrocie ziemią na terenie nowych landów. Organy wymiaru sprawiedliwości oraz administracji państwowej, często stosują przepisy ustawy o obrocie gruntami z 1961 roku, na podstawie których orzekają o odmowie przeniesienia własności lub ustanowienia dzierżawy gruntów rolnych ze względu na ich nieracjonalny podział czy odmienne wykorzystanie do celów produkcyjnych. Bardzo wysokie ceny i skomplikowana procedura nabycia stanowią skuteczną barierę przed niepożądanymi nabywcami.

l) Portugalia

Cudzoziemcy nabywający nieruchomości na terytorium Portugalii korzystają z tych samych uprawnień co obywatele tego państwa. Jedynie niektóre czynności prawne, dokonywane przez osoby nie mające stałego miejsca pobytu w tym kraju, podlegają obowiązkowi zgłoszenia w Instytucie Inwestycji, Handlu i Turystyki w terminie 30 dni od daty jej przeprowadzenia. Dotyczy to m.in. nabycia nieruchomości:

- gruntów rolnych o powierzchni większej od wielkości jednostki uprawy (określanej odrębnie dla każdego regionu kraju);
- więcej niż 3 domów lub 3 działek zabudowanych lub 3 budynków miejskich;
- posiadających licencjonowaną powierzchnię handlową powyżej 200 metrów kwadratowych;
- budynków miejskich, które razem lub osobno posiadają powierzchnię zabudowy powyżej 500 metrów kwadratowych;
- przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

m) Szwecja

Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości na terytorium Szwecji dotyczą cudzoziemców nie będących obywatelami Unii Europejskiej. Zgodnie z postanowieniami ustawy nr 618 powinni oni uzyskać zgodę właściwego organu administracji. Zgoda nie jest wymagana przy nabyciu nieruchomości w drodze dziedziczenia, licytacji publicznej, przez małżonka albo zstępnego zbywcy. W przypadku spółek kapitałowych, zgoda wymagana jest przy przekroczeniu 40% udziałów lub 20% praw do głosu.

n) Wielka Brytania

Prawo obrotu nieruchomościami na terytorium Zjednoczonego Królestwa umożliwia cudzoziemcom ich nabywanie bez żadnych ograniczeń. Warunkiem nabycia nieruchomości przez cudzoziemca jest uregulowanie prawa pobytu w Wielkiej Brytanii zgodnie z przepisami prawa imigracyjnego.

o) Włochy

Na mocy art. 16 b przepisów wprowadzających włoskiego kodeksu cywilnego, cudzoziemcowi przysługują wszelkie prawa, jakie posiada obywatel państwa włoskiego na zasadzie wzajemności i z wyjątkami przewidzianymi w ustawach szczegółowych. Obywatele Unii Europejskiej oraz osoby prawne mające siedzibę w jednym z jej państw członkowskich, korzystają z pełnej swobody zakupu nieruchomości. Inne podmioty zagraniczne korzystają z praw adekwatnych do przysługujących obywatelom włoskim w ich państwach. Powyższe zasady nie dotyczą nieruchomości zabytkowych oraz położonych na terenach chronionych.

Prawo wspólnotowe

Regulacja nabywania nieruchomości przez cudzoziemców leży w zakresie uprawnień narodowych państw członkowskich. Należy ją jednak rozpatrywać w kontekście podstawowych zasad zapisanych w Traktacie Amsterdamskim, w szczególności zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość (art. 2) oraz swobody przepływu kapitału (art. 56). Zgodnie z art. 56 ust.1 wszelkie ograniczanie przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy państwami członkowskimi a krajami trzecimi jest zabronione. Dyrektywa 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 roku w sprawie wykonania art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 56 Traktatu Amsterdamskiego) ustanawia dla państw członkowskich wspólny cel, którym jest zniesienie ograniczeń w zakresie przepływu kapitału. Jedną z kategorii przepływu kapitału są inwestycje w nieruchomościach. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ograniczenia nabywania nieruchomości są sprzeczne także z zasadami swobodnego przepływu osób, towarów oraz usług. Państwa członkowskie mają możliwość powoływania się na szczególne podstawy przewidziane w Traktacie Amsterdamskim w celu wprowadzania ograniczeń – porządek, bezpieczeństwo i publiczna służba zdrowia.

3. Warunki przystąpienia nowych członków do Wspólnot Europejskich w latach 1973-1995

1973 rok

Przystępując do struktur europejskich **Dania** utrzymała w mocy przepisy dotyczące nabywania tzw. wtórnych rezydencji, przy czym nie określono w Akcie o przystąpieniu daty końcowej ich obowiązywania.

Na mocy art. 122 lit. b ust.1 Aktu o przystąpieniu **Irlandii** do Wspólnot Europejskich, mogła ona przez 30 miesięcy po przystąpieniu odraczać liberalizację przepływów kapitałowych w tym m.in. inwestycji w nieruchomości. Natomiast przez dwa lata po przystąpieniu, odraczać liberalizację inwestycji dokonywanych w państwach członkowskich przez osoby mające prawo pobytu w Irlandii, co miało na celu ochronę przed odpływem kapitału (art. 122 lit. a ust.1 w/w Akcie).

Na identycznych warunkach jak w przypadku Irlandii doszło do akcesji **Wielkiej Brytanii** (art. 124 lit. a, b ust.1 Aktu o przystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej do Wspólnot Europejskich).

1981 rok

Zgodnie z art. 50 Aktu o przystąpieniu Grecji do Wspólnot Europejskich, Grecja mogła do 31 grudnia 1983 roku odroczyć liberalizację transferu przychodów z likwidacji inwestycji bezpośrednich (w tym nabycia nieruchomości) dokonanych w Grecji przed dniem 12 czerwca 1975 roku przez osoby zamieszkałe na terytorium państw członkowskich. Drugi okres przejściowy dotyczył odroczenia do 31 grudnia 1985 roku liberalizacji inwestycji bezpośrednich w państwach członkowskich, dokonywanych przez osoby mające stałe miejsce pobytu w Grecji.

1986 rok

Akt o przystąpieniu **Hiszpanii** do Wspólnot Europejskich zawierał dwa okresy przejściowe dotyczące nieruchomości (art. 62 i 63). Według pierwszego Hiszpania mogła odroczyć do 31 grudnia 1990 roku liberalizację bezpośrednich inwestycji w przedsięwzięcia innych państw członkowskich, których przedmiotem jest nabycie, posiadanie lub użytkowanie nieruchomości przez osoby zamieszkałe w Hiszpanii. Drugi przewidywał odroczenie do 31 grudnia 1990 roku liberalizacji inwestycji w nieruchomości dokonywanych w innych państwach członkowskich przez osoby zamieszkałe w Hiszpanii, jeżeli takie inwestycje nie są związane z emigracją w ramach swobodnego przepływu pracowników lub z prawem osiedlania się. Na podstawie art. 225 ust.1 Aktu o przystąpieniu **Portugalii** do Wspólnot Europejskich, Portugalia mogła odroczyć do 31 grudnia 1990 roku liberalizację przepływu kapitału odnoszącego się do nabywania w Portugalii, przez osoby osiadłe w innych państwach członkowskich, budynków skonstruowanych i przeznaczonych do celów mieszkalnictwa, jak również gruntów rolnych, tak zaklasyfikowanych w dniu przystąpienia Portugalii do Wspólnot. Przepis ten nie dotyczył emigrantów portugalskich oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Identyfikacyjny okres przejściowy dotyczył liberalizacji bezpośrednich inwestycji (w tym nabywania nieruchomości) w innych państwach członkowskich dokonywanych przez osoby osiadłe w Portugalii (art. 224 w/w Akcie).

1995 rok

Wszystkie państwa przystępujące do Unii Europejskiej w 1995 roku – **Austria**, **Finlandia** i **Szwecja** – uzyskały prawo, w drodze wyłączenia z zobowiązań wynikających z Traktatów, na których opiera się Unia Europejska, przez 5 lat od daty przystąpienia utrzymać w mocy swoje dotychczasowe przepisy dotyczące posiadania podwójnych mieszkań, rozumianych jako tzw. drugie miejsce zamieszkania (art. 70 Aktu o przystąpieniu Austrii do Unii Europejskiej, art. 87 Aktu o przystąpieniu Finlandii do Unii Europejskiej, art. 114 Aktu o przystąpieniu Szwecji do Unii Europejskiej).

4. Stanowiska negocjacyjne innych kandydatów do członkostwa w Unii Europejskiej

Cypr zakończył już negocjacje z Unią Europejską w obszarze swobodnego przepływu kapitału. Przez 5 lat od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej będzie obowiązywał okres przejściowy w zakresie swobodnego nabywania działek rekreacyjnych przez cudzoziemców. Inne kraje kandydackie, występujące o okresy przejściowe, przyjęły to za dobry prognostyk przed własnymi negocjacjami.

Czechy wystąpią o okresy przejściowe (dotychczas nie określono ich długości) na swobodne nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Głównym problemem z tym związanym pozostaje nie uregulowana sprawa odszkodowań dla Niemców sudeckich oraz obawy o masowy wykup gruntów rolnych i rekreacyjnych przez obywateli Niemiec.

W negocjacjach z Unią Europejską **Estonia** nie występowała o wprowadzenie okresów przejściowych i zakończyła już negocjacje w omawianym obszarze. Obecnie zakaz sprzedaży gruntów cudzoziemcom obowiązuje jedynie na wyspach (ze względu na ochronę środowiska) oraz na terenach przygranicznych. Zwrócono obcokrajowcom nieruchomości przejęte w 1940 roku (głównie obywatelom Finlandii, Niemiec i Szwecji).

Słowacja domaga się wprowadzenia dwóch okresów przejściowych: dziesięcioletniego na nabywanie przez cudzoziemców gruntów rolnych oraz pięcioletniego na inne grunty nie przeznaczone pod zamieszkanie.

Słowenia nie będzie ubiegać się o wprowadzenie okresów przejściowych, co zdaniem tamtejszego rządu przyspieszy datę przystąpienia do Unii Europejskiej. Stanowisko to związane jest z wysokim poziomem cen nieruchomości (zbliżonym do unijnych) oraz niewielką liczbą ludności utrzymującej się z rolnictwa (6-7%). Obowiązujący układ stowarzyszeniowy między Słowenią a państwami Unii Europejskiej przewiduje zasadę wzajemności w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

Węgry wystąpiły o dziesięcioletni okres przejściowy na swobodne nabywanie gruntów rolnych przez cudzoziemców oraz o pięcioletni na nabywanie gruntów inwestycyjnych. Rząd węgierski przewiduje, iż przed ich upływem ceny gruntów będą porównywalne z austriackimi i niemieckimi.

5. Podstawy prawne nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce

Nabywanie nieruchomości przez podmioty zagraniczne zostało uregulowane w ustawie z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (w pierwotnym brzmieniu do 1932 roku; obcokrajowców). Jest to najstarszy obowiązujący akt prawny o randze ustawowej. Był on wielokrotnie nowelizowany, w szczególności w ciągu ostatniego dziesięciolecia, w tym aż trzykrotnie po opublikowaniu jego tekstu jednolitego 1996 roku, a najnowsze poprawki weszły w życie 23 marca 2001 roku.

Zgodnie z art.1 nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia, wydawanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych w drodze decyzji administracyjnej, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych – również za zgodą Ministra Rolnictwa. W przypadku odmowy wydania zezwolenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych, nie jest wymagana zgoda pozostałych ministrów. Cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest:

1. Osoba fizyczna nie posiadająca obywatelstwa polskiego.
2. Osoba prawna mająca siedzibę za granicą.
3. Nie posiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt. 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych.

4. Osoba prawna i spółka handlowa nie posiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt. 1, 2 i 3.

Jako nabycie nieruchomości uznaje się nabycie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego (umowy sprzedaży, darowizny, zamiany, spadkobrania i innych). Przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia Minister może dokonać sprawdzenia, także przy pomocy organów podległych innym ministrom, czy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także czy będzie ono zgodne z interesem państwa. Może także zwrócić się do organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego, organizacji zawodowych i instytucji państwowych o wyrażenie opinii oraz przekazanie dokumentów i informacji, w szczególności zawartych w ewidencji gruntów i budynków. W zezwoleniu mogą zostać zawarte specjalne warunki, od spełnienia których będzie uzależniona możliwość jej nabycia. W okresie 10 lat od dnia wydania zezwolenia Minister dokonuje kontroli w zakresie przestrzegania warunków w nim określonych i w przypadku stwierdzenia, że zostało ono wykorzystane niezgodnie z prawem, stwierdza nieważność decyzji o zezwoleniu.

Zgodnie z ukształtowaną od 1990 roku polityką, aprobowaną przez Sejm RP — poprzez przyjęcie sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych z wykonywania ustawy za lata 1990-2000 — przesłanką umożliwiającą otrzymanie zezwolenia na nabycie nieruchomości w przypadku osób fizycznych jest narodowość polska bądź polskie pochodzenie, bądź też zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim. Osobom, które nie spełniają tych warunków, zezwoleń takich udziela się w zasadzie tylko wówczas, gdy mieszkają w Polsce na stałe na podstawie karty stałego pobytu. W szczególnych przypadkach uwzględniane są wnioski osób, które nie spełniają powyższych warunków. Przesłanką, umożliwiającą uzyskanie zezwolenia, jest prowadzenie w Polsce działalności gospodarczej zgodnie z przepisami prawa polskiego. Preferencje w tym zakresie mają w szczególności podmioty pochodzące z państw członkowskich OECD. Możliwość uzyskania zezwolenia mają także fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty zarejestrowane na podstawie prawa polskiego — na uzasadnione potrzeby prowadzonej działalności, pożytecznej dla Polski i jej obywateli. Wnioski takie są składane bardzo rzadko.

Zezwolenie Ministra jest ważne przez rok od daty wydania i powinno ono zawierać: osobę nabywcy, przedmiot nabycia oraz ewentualnie inne specjalne warunki nabycia. Organ wydający decyzję może zrezygnować z jej uzasadnienia, jeżeli wymaga tego obronność lub bezpieczeństwo państwa. Cudzoziemiec może ubiegać się o promesę — przyrzeczenie wydania zezwolenia. Promesa jest ważna przez 6 miesięcy od dnia wydania i w tym okresie Minister nie może odmówić wydania zezwolenia, chyba że ulegnie zmianie stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych wymaga także nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów w spółce handlowej z siedzibą w Polsce, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, w przypadkach gdy:

- w wyniku nabycia lub objęcia udziałów lub akcji spółka stanie się spółką kontrolowaną przez podmioty zagraniczne;
- spółka jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec nie będący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki.

Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli Minister na wniosek takiej spółki, udzieli zezwolenia na nabywanie lub obejmowanie w niej udziałów lub akcji przez cudzoziemców. Warunkiem koniecznym uzyskania tego zezwolenia jest brak zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także gdy będzie to zgodne z interesem państwa. Powyższe uregulowania nie dotyczą spółek, których akcje zostały dopuszczone do publicznego obrotu.

Przepisów omawianej ustawy nie stosuje się do przekształcenia spółki handlowej a także do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia ustawowego (spadkobierca testamentowy ma rok od chwili otwarcia spadku na złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia).

Nie wymaga uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych:

1. Nabycie samodzielnie lokalu mieszkalnego.
2. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w RP co najmniej 5 lat od dnia uzyskania karty stałego pobytu.
3. Nabycia przez cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w RP co najmniej 2 lata od uzyskania karty stałego pobytu, nieruchomości, które w wyniku nabycia będą stanowić wspólność ustawową małżonków.
4. Nabycie przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem, co najmniej 5 lat.
5. Nabycie przez osobę prawną lub spółkę handlową nie posiadającą osobowości prawnej, mające siedzibę w RP i kontrolowane przez cudzoziemców, nieruchomości nie zabudowanych, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast.
6. Nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym, w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym.
7. Nabycia lub objęcia przez bank zagraniczny akcji lub udziałów w spółce, w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych.

Przepisów określonych w pkt. 1-7 nie stosuje się do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha.

Ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym uwzględniając w szczególności potrzeby współpracy międzynarodowej oraz zasadę wzajemności między państwami może:

- ustalić inne niż powyżej określone przypadki, w których nie wymaga uzyskania zezwolenia nabycie nieruchomości o powierzchni nie przekraczającej 0,4 ha na obszarze miast i 1 ha na obszarze wsi,
- zwiększyć, nie więcej niż trzykrotnie, wielkość powierzchni nieruchomości, które cudzoziemcy mogą nabyć bez zezwolenia (do 1,2 ha na obszarze miast i 3 ha na obszarze wsi).

Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca niezgodnie z przepisami ustawy, skutkuje nieważnością dokonanej czynności z mocy prawa, o czym orzeka sąd na wniosek właściwych organów samorządu terytorialnego lub administracji państwowej, a w przypadku spółek także jej udziałowców lub akcjonariuszy.

Na Ministrze Spraw Wewnętrznych spoczywa obowiązek, corocznego przedstawiania Sejmowi, w terminie do dnia 31 marca, szczegółowego sprawozdania z realizacji ustawy, a w szczególności o liczbie udzielonych zezwoleń, rodzaju i obszarze oraz terytorialnym rozmieszczeniu nieruchomości, których one dotyczą, liczbie decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia oraz o zasadach, jakimi kierowano się przy podejmowaniu decyzji. Od 1 stycznia 1999 roku Minister prowadzi rejestr nieruchomości, akcji lub udziałów nabytych przez cudzoziemców zarówno na podstawie zezwolenia jak i przypadkach, gdy nie jest ono wymagane.

6. Negocjacje o członkostwo Polski w Unii Europejskiej – stanowisko negocjacyjne rządu RP odnośnie nabywania nieruchomości przez nierezydentów

Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze „Swobodny przepływ kapitału”, którego integralnym składnikiem jest zasada swobody nabywania nieruchomości przez obywateli Unii Europejskiej, zostało przedstawione Komisji Europejskiej w połowie 1999 roku. Rząd RP przyjął 31 grudnia 2002 roku jako datę gotowości Polski do członkostwa w Unii Europejskiej i zakończenia procesu harmonizacji i implementacji prawa wspólnotowego. Polska zobowiązała się wdrożyć *acquis communautaire* w omawianym obszarze, z wyjątkiem części dotyczącej nabywania nieruchomości oraz dokonywania określonych inwestycji w sektorze transportu lotniczego.

Obowiązujące obecnie przepisy ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie są zgodne z dyrektywą 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 roku w sprawie wykonania art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) — obecnie art. 56 Traktatu Amsterdamskiego — dla obszaru „Swobodny przepływ kapitału”, która stanowi, iż wspólnym celem państw członkowskich jest zniesienie ograniczeń w zakresie przepływu kapitału. „Mając na uwadze poważne względy polityczne i społeczne” rząd RP wniósł o ustanowienie dwóch okresów przejściowych, które mają wejść w życie w dniu akcesji i w czasie ich trwania ma obowiązywać ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców:

- pięcioletni w zakresie nabywania nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycyjne;
- osiemnastoletni w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych.

Rząd przyznaje, iż jest to jedyna dziedzina, w której obok historycznych i społecznych dominują uwarunkowania polityczne, które nie pozwalają na potraktowanie jej w sposób podobny do innych obszarów negocjacji. Jego zdaniem polska opinia publiczna jest szczególnie uwrażliwiona na kwestię własności ziemi co jest wynikiem historii, a w szczególności skutkiem drugiej wojny światowej i przesunięcia polskich granic na Zachód.

„W Europie Zachodniej proces integracji europejskiej toczył się równoległe z procesem historycznego pojednania i znakomicie się do niego przyczynił. W Polsce proces pojednania rozpoczął się zaledwie kilka lat temu. Już dziś odczuwamy jego pozytywne skutki. Zjawiska tego nie należy jednak nadmiernie przyspieszać. Integracja europejska oraz pojednanie między Narodami Europy to procesy zachodzące między ludźmi, a nie tylko między państwami czy elitami władzy”. W uzasadnieniu polskiego stanowiska podkreślono, iż ceny nieruchomości w Polsce są niższe niż ceny nieruchomości w państwach członkowskich Unii Europejskiej, co potęguje niepokój społeczeństwa związany z możliwością masowego wykupu nieruchomości przez cudzoziemców. Możliwości finansowe podmiotów pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej doprowadzić mogą do nierówności szans obywateli polskich w zakresie nabywania nieruchomości. Także nierozwiązany pozostaje problem optymalnej struktury agrarnej, z jednej strony obawa przed zbyt dużym rozdrobnieniem nieruchomości rolnych, z drugiej zaś przed nadmierną koncentracją gruntów i powstawaniem olbrzymich posiadłości. Rząd uzasadnia długość okresów przejściowych optymistycznym założeniem, że po ich upływie — w związku z rozwojem gospodarki kraju i wzrostem siły nabywczej obywateli polskich — nastąpi wyrównanie szans i wskazane powyżej obawy znikną. Po upływie okresów przejściowych Polska wprowadzi w odniesieniu do zakupu nieruchomości swobodę przepływu kapitału na zasadach funkcjonujących w Unii Europejskiej.

7. Analiza danych statystycznych dotyczących nabywania nieruchomości przez podmioty zagraniczne w latach 1990-2000

Udzielone zezwolenia

W latach 1990-2000 wydano następującą liczbę zezwoleń na nabycie w Polsce nieruchomości, lokali, akcji i udziałów:

1990 – 565; 1991 – 604; 1992 – 876; 1993 – 967; 1994 – 1291;
1995 – 1342; 1996 – 1576; 1997 – 2573; 1998 – 2625; 1999 – 2756;
2000 – 2009.

Po bardzo szybkim wzroście udzielonych zezwoleń w 1997 roku (prawie 39% w porównaniu z rokiem 1996), przez trzy lata utrzymywała się łagodna, stała tendencja wzrostowa. MSWiA nie podaje przyczyn spadku zainteresowania w roku 2000. Należy dodać, iż przed rokiem 1998 wydawano tzw. „zezwolenia generalne”, czyli zezwolenia na nabywanie lub obejmowanie akcji przez cudzoziemców w spółkach giełdowych.

Odmowy udzielenia zezwolenia

Liczba decyzji odmownych w latach 1990-2000 kształtowała się następująco:

1990 – 24; 1991 – 31; 1992 – 112; 1993 – 126; 1994 – 118;
1995 – 88; 1996 – 120; 1997 – 128; 1998 – 117; 1999 – 482;
2000 – 251.

Głównym powodem trzykrotnego wzrostu liczby decyzji odmownych w 1999 roku jest to, że w latach poprzednich nie uzupełnione akta sprawy pozostawiano bez rozpatrzenia. Aktualnie, po wezwaniu stron do uzupełnienia braków formalnych i po bezskutecznym upływie określonego terminu wydawana jest decyzja odmowna. Obok wymogów formalnych, odmowy związane są z negatywnym stanowiskiem Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również Ministra Rolnictwa.

Zezwolenia udzielone osobom fizycznym oraz osobom prawnym

Liczba zezwoleń udzielonych w omawianym okresie osobom fizycznym i osobom prawnym wynosiła odpowiednio:

1990 – 489 i 74; 1991 – 416 i 173; 1992 – 518 i 345;
1993 – 517 i 439; 1994 – 663 i 610; 1995 – 578 i 753;
1996 – 468 i 1101; 1997 – 786 i 1689; 1998 – 781 i 1854;
1999 – 1863 i 770; 2000 – 1492 i 517.

Począwszy od roku 1995, większa liczba zezwoleń wydawana jest osobom prawnym, co wiąże się przede wszystkim z napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych i wejściem na polski rynek dużych podmiotów gospodarczych (sieci supermarketów, stacje paliw, firmy branży motoryzacyjnej itp.). Niewielka liczba zezwoleń udzielana jest innym podmiotom (m.in. spółki nie posiadające osobowości prawnej, przedstawicielstwa dyplomatyczne, inwestycje państwowe).

Zezwolenia udzielone na nabycie gruntów, w tym gruntów rolnych

W latach 1990-2000 wydano następującą liczbę zezwoleń na nabycie gruntów, w tym gruntów rolnych (w nawiasie):

1990 – 359 (0); 1991 – 478 (2); 1992 – 780 (2);
1993 – 869 (28); 1994 – 1147 (10); 1995 – 1208 (29);
1996 – 1414 (63); 1997 – 1959 (105); 1998 – 2052 (135);
1999 – 2116 (142); 2000 – 1478 (180).

Zezwolenia te dotyczyły następującej powierzchni:

1990 – 398 ha (0 ha); 1991 – 534 ha (3,8 ha); 1992 – 705 ha (6,4 ha);
1993 – 2008 ha (122 ha); 1994 – 1518 ha (53 ha); 1995 – 1952 ha (134 ha);
1996 – 2439 ha (156 ha); 1997 – 2942 ha (169 ha); 1998 – 4355 ha (429 ha);
1999 – 5216 ha (264 ha); 2000 – 3658 ha (552 ha).

Zdecydowany wzrost udzielonych zezwoleń i powierzchni gruntów nabytych przez cudzoziemców w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych wiąże się z liberalizacją przepisów w latach 1996-1997. Stosunkowo niewielki odsetek gruntów rolnych na tle wszystkich gruntów nabytych przez cudzoziemców (5-15%) wynika głównie z dwóch powodów: bardziej rygorystycznej regulacji dotyczącej ich nabywania oraz większego zainteresowania przez cudzoziemców terenami inwestycyjnymi. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż nie wymaga zezwolenia Ministra dzierżawa gruntów (co w szczególności dotyczy terenów rolniczych).

Powierzchnia nieruchomości na jaką cudzoziemcy uzyskali zezwolenia w 2000 roku w podziale na województwa

W 2000 roku cudzoziemcy uzyskali łącznie 1478 zezwoleń na nabycie nieruchomości położonych na terytorium RP, o powierzchni 3658 ha w następujących województwach:

mazowieckie – 783 ha;	opolskie – 447 ha;
śląskie – 366 ha;	kujawsko-pomorskie – 326 ha;
wielkopolskie – 309 ha;	dolnośląskie – 302 ha;
pomorskie – 191 ha;	świętokrzyskie – 171 ha;
zachodniopomorskie – 146 ha;	łódzkie – 131 ha;
podlaskie – 123 ha;	warmińsko-mazurskie – 108 ha;
lubuskie – 82 ha;	małopolskie – 81 ha;
podkarpackie – 61 ha;	lubelskie – 24 ha.

Od początku lat dziewięćdziesiątych niezmiennie największym zainteresowaniem cudzoziemców cieszą się nieruchomości położone w województwach: mazowieckim (byłym warszawskim), śląskim (byłym katowickim), a także w województwach zachodnich. Podmioty zagraniczne kupują głównie tereny inwestycyjne, a w mniejszym stopniu rekreacyjne i przeznaczone do zamieszkania. Najmniej nabywców znajdują nieruchomości leżące na tzw. „ścianie wschodniej” (województwach: podkarpackim, lubelskim i podlaskim).

Udzielone zezwolenia, uzyskane przez cudzoziemców w podziale na przynależność państwową nabywcy w roku 2000

W 2000 roku najwięcej zezwoleń na nabycie nieruchomości na własność uzyskały podmioty pochodzące z następujących państw:

Niemiec – 403 (672 ha);	Holandii – 159 (472 ha);	Francji – 56 (128 ha);
Danii – 50 (44 ha);	Austrii – 47 (23 ha);	Szwecji – 47 (70 ha);
Belgii – 42 (99 ha);	USA – 40 (68 ha).	

8. Konkluzje

W perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, w prawie polskim dotyczącym nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, będą musiały zostać dokonane zmiany w zakresie jego dostosowania do prawa wspólnotowego. Oczywiście nie bez znaczenia pozostaje stosunek naszego społeczeństwa do tego zagadnienia.

Według badań ośrodka Centrum Badania Opinii Społecznej, prowadzonych na przestrzeni ostatnich ośmiu lat, poziom akceptacji społecznej zjawiska swobodnego nabywania nieruchomości przez cudzoziemców oscyluje wokół 25% (od 23% w 1997 roku do 31% w 1995 roku). Bardziej zróżnicowane są reakcje respondentów na przedstawione w polskim stanowisku negocjacyjnym propozycje rozstrzygnięcia tej kwestii. Jak pokazują najnowsze badania (CBOS, maj 2000 roku), największa część (34%) ankietowanych uznaje, że właściwy jest postulowany przez rząd osiemnastoletni okres przejściowy w tej dziedzinie, zakładający ograniczenia w możliwości nabywania przez

cudzoziemców gruntów rolnych i leśnych na terytorium naszego kraju. Wśród pozostałych osób nieco przeważa opinia, iż okres ten jest za krótki (27%), niż że za długi lub w ogóle niepotrzebny (łącznie 22%), a pozostali (17%) nie mają wyrobionego zdania w tej kwestii. Przekonanie, że osiemnastoletni okres przejściowy w tej dziedzinie jest niewystarczający, wyrażają przede wszystkim ludzie starsi – powyżej 64 roku życia, rolnicy i generalnie mieszkańcy wsi oraz respondenci z wykształceniem podstawowym.

Choć liczba zezwoleń udzielanych cudzoziemcom w ostatnim dziesięcioleciu systematycznie rosła, to zjawisko nabywania przez nich nieruchomości ma raczej charakter marginalny. Zezwolenia te dotyczyły łącznie ok. 25 000 ha gruntów, co stanowi ok. 0,08 % ogólnej powierzchni kraju. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż od 1 stycznia 1999 roku MSWiA prowadzi rejestr nieruchomości nabytych przez cudzoziemców, natomiast nie wiadomo w jakim stopniu zostały wykorzystane zezwolenia wydawane w latach poprzednich. Dane te nie obejmują nieruchomości dzierżawionych i wynajmowanych przez cudzoziemców, na które nie jest wymagane zezwolenie. Obawy może budzić proceder nielegalnego nabywania ziemi przez cudzoziemców. Kilka tygodni temu zakończył się w Szczecinie proces obywateli polskich i niemieckich, oskarżonych o tworzenie spółek, dzięki którym cudzoziemcy nielegalnie nabyli około 20 000 ha, głównie na obszarze Pomorza Zachodniego.

Doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie liberalizacji obrotu nieruchomościami mają szczególne znaczenie dla Polski – kandydata do członkostwa. Możemy, tak jak niektóre kraje (m.in. Hiszpania, Portugalia czy Grecja) wprowadzić pełną swobodę w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Charakterystyczny jest przykład Majorki, gdzie 1/3 ogółu właścicieli nieruchomości stanowią obywatele Niemiec, ale jednocześnie dochód na osobę stanowi 160% średniej unijnej.

Z drugiej strony prawo wspólnotowe daje znaczne możliwości „legalnego” ograniczenia sprzedaży ziemi cudzoziemcom, nawet po upływie okresów przejściowych. Możemy wprowadzić warunek, iż ziemie rolne mogą nabywać jedynie osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje i faktycznie prowadzące działalność. Innym wymogiem może być konieczność zamieszkiwania w kraju od kilku, np. 5 lat. Na szczeblu lokalnym władze gmin mogą sporządzić restrykcyjne plany zagospodarowania przestrzennego, skutecznie blokujące „podejrzone” inwestycje.

To która z powyższych opcji zostanie przyjęta jest uzależnione od wielu wcześniej wymienionych czynników. Nie ulega jednak wątpliwości, iż będzie stanowić istotną część koncepcji rozwoju społeczno-ekonomicznego naszego państwa przez najbliższe lata.

9. Bibliografia

1. Sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w latach 1990-2000.
2. Dziennik Ustaw nr 54/1996 poz. 245 z późniejszymi zmianami.
3. Dziennik Ustaw nr 13/1999 poz. 112
4. M. Gajęcka, „Społeczno-ekonomiczne skutki liberalizacji sprzedaży ziemi cudzoziemcom na tle rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej i ich reperkusji społecznych”, „Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, UKIE 2000.
5. Internet:
Rzeczpospolita-On-Line, European Union On Line, Rada Ministrów-Strona Rządu RP, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Centrum Badania Opinii Społecznej.