

# **Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz**

Wydanie 4.

## Wstęp

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców podlega w Polsce reglamentacji. Nie jest to jednak ewenement, gdyż prawie każde państwo dąży do zapewnienia sobie możliwości decydowania o oddawaniu nieruchomości w ręce obcokrajowców, a co najmniej zapewnienia sobie możliwości kontroli nad obrotem nieruchomościami z udziałem cudzoziemców. Jest to nierozzerwalnie związane z suwerenną władzą państwa nad jego terytorium i dążeniem do zapewnienia integralności terytorialnej, a także ochroną własnych obywateli.

Warto wskazać, że w zdecydowanej większości państw obowiązują ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, poczynając od całkowitego zakazu zbywania nieruchomości cudzoziemcom, po ograniczenia dotyczące określonych kategorii nieruchomości, np. położonych w rejonach przygranicznych albo nieruchomości rolnych. Na uwagę jednocześnie zasługuje fakt, że kwestia ta jest sprawą indywidualną każdego państwa. Trudno bowiem byłoby wskazać jakiegokolwiek obowiązujące w tym zakresie umowy międzynarodowe. Nawet w przypadku państw członkowskich UE brak jednolitych reguł w tym zakresie. Ponieważ jednak obrót nieruchomościami związany jest z rynkiem wewnętrznym, to cztery główne zasady funkcjonowania tego rynku, tj. swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału, wymuszają ograniczenia w ustawodawstwie krajowym w dziedzinie reglamentacji obrotu nieruchomościami z udziałem obywateli i przedsiębiorców państw członkowskich. Prawo wspólnotowe zapewnia w ten sposób obywatelom państw członkowskich UE nabywanie nieruchomości w innych państwach członkowskich na zasadzie równego traktowania. Jednak traktat o przystąpieniu określał dla nowych państw członkowskich wspólnoty okresy przejściowe, przez które mogły zachować większe ograniczenia od tych wynikających z obowiązującego prawa wspólnotowego.

Państwa, które wraz z Polską przystępowały do UE, uzyskały zbliżone okresy przejściowe (Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 236, s. 33 ze zm., załącznik V–XIV).

Republika Czeska mogła zachować przez okres 5 lat od dnia przystąpienia do UE ograniczenia w zakresie nabywania drugich domów

## Wstęp

przez obywateli EOG niemieszkających w Czechach oraz przez spółki niemające siedziby ani oddziału lub przedstawicielstwa na terytorium Republiki Czeskiej, zaś przez okres 7 lat od dnia przystąpienia mogła utrzymać ograniczenia w zakresie nabywania gruntów rolnych i leśnych, przy czym ograniczenia te nie dotyczą rolników indywidualnych, którzy chcą osiedlić się i zamieszkać w Republice Czeskiej. Czechy zastrzegły sobie możliwość złożenia wniosku o przedłużenie okresu przejściowego w zakresie nabywania gruntów rolnych o kolejne 3 lata.

Dla Estonii, Litwy, Łotwy i Słowacji ustanowiony został 7-letni okres przejściowy w zakresie nabywania gruntów rolnych i leśnych, który nie ma zastosowania do rolników indywidualnych, którzy legalnie mieszkali (i wciąż mieszkają) na terytorium tych państw i prowadzili tam działalność rolniczą przez co najmniej 3 lata. Także te kraje zastrzegły sobie prawo wystąpienia z wnioskiem o przedłużenie stosowania tych ograniczeń o 3 lata.

Cypr uzyskał prawo do utrzymania przez okres 5 lat od dnia przystąpienia do UE ograniczeń w zakresie nabywania drugich domów.

Węgry mogły pozostawić ograniczenia w zakresie nabywania drugich domów przez okres 5 lat od dnia przystąpienia do UE. Ograniczenia te nie dotyczyły obywateli państw – stron Porozumienia o EOG, którzy zamieszkiwali legalnie na Węgrzech co najmniej od 4 lat. Węgry uzyskały także 7-letni okres przejściowy na nabywanie gruntów rolnych, z możliwością wystąpienia o jego przedłużenie o 3 lata. Ograniczenie to nie dotyczy rolników indywidualnych mieszkających i prowadzących działalność rolniczą na Węgrzech co najmniej przez 3 lata.

Malta nie utrzymała żadnych ograniczeń w zakresie nabywania nieruchomości przez obywateli państw UE i EOG.

Także Słowenia nie zastrzegła sobie żadnych okresów przejściowych w zakresie nabywania nieruchomości. Jedynie zachowała prawo do skorzystania, w okresie 7 lat od dnia przystąpienia, z ogólnej klauzuli ochronnej, która pozwala wprowadzić stosowne ograniczenia na rynku obrotu nieruchomościami w przypadku pojawienia się poważnych trudności gospodarczych.

Bułgaria i Rumunia, przystępując 1.1.2007 r. do UE, uzyskały 5-letni okres przejściowy, polegający na możliwości stosowania ograniczeń w zakresie nabywania drugich domów, który nie ma jednak zastosowania do obywateli państw – stron porozumienia o EOG legalnie zamieszkujących, odpowiednio, w Bułgarii albo Rumunii. Ograniczeniom podlega także nabywanie nieruchomości rolnych, leśnych i lasów przez okres 7 lat od dnia przystąpienia, ograniczenia te nie dotyczą rolników indywidualnych chcących osiedlić się i zamieszkać w tych państwach (Protokół z 21.6.2005 r. dotyczący warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L Nr 157, s. 29 i 142).

Chorwacja, która przystąpiła do UE 1.7.2013 r., uzyskała prawo do stosowania ograniczeń w nabywaniu gruntów rolnych przez okres 7 lat od dnia przystąpienia, z możliwością przedłużenia tego okresu o dalsze 3 lata, gdy będą istniały poważne zakłócenia lub zagrożenie wystąpienia poważnych zakłóceń na rynku gruntów rolnych (Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Dz.Urz. UE L z 2012 r. Nr 112, s. 10).

Na tym tle można stwierdzić, że okresy przejściowe, które uzyskała Rzeczpospolita Polska, były korzystne, szczególnie w odniesieniu do nabywania gruntów rolnych i leśnych.

W pkt 4 załącznika XII Aktu postanowiono, że w zakresie swobodnego przepływu kapitału, bez naruszania zobowiązań wynikających z traktatów stanowiących podstawę UE, Polska może utrzymać w mocy przez okres 5 lat od dnia przystąpienia zasady odnoszące się do nabywania drugich domów, a przez okres 12 lat – zasady dotyczące nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, określone w ustawie z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Chodziło o przeciwdziałanie obawom o podłożu historycznym i ekonomicznym. Te drugie wiązały się z przewidywanym znacznym wzrostem cen i zmniejszeniem się dostępności nieruchomości dla polskich obywateli, gdyby od razu całkowicie usunięto wymóg uzyskania zezwolenia na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – obywateli państw członkowskich UE.

Zgodnie z Aktem, Polska mogła utrzymać w mocy przez okres 5 lat od dnia przystąpienia zasady odnoszące się do nabywania drugich domów, przewidziane wtedy w ustawie z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Ponadto Polska może utrzymać w mocy przez okres 12 lat od dnia przystąpienia zasady przewidziane w ustawie z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dotyczące nabywania nieruchomości rolnych i leśnych.

Okres przejściowy dotyczący nabywania drugich domów przez obywateli państw – stron umowy o EOG oraz obywateli Konfederacji Szwajcarskiej upłynął z dniem 1.5.2009 r., a okres, w którym obowiązywały ograniczenia dotyczące nabywania gruntów rolnych i leśnych, skończył się 1.5.2016 r.

Od dnia 1.5.2016 r. obywatele i przedsiębiorcy państw – stron umowy o EOG oraz Konfederacji Szwajcarskiej mogą nabywać nieruchomości położone w Polsce bez zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Nie oznacza to jednak, że nieruchomości te mogą być nabywane bez ograniczeń. Zastosowanie bowiem znajdują wszystkie te ograniczenia, które dotyczą także polskich przedsiębiorców i obywateli. W tym

## Wstęp

zakresie należy zwrócić szczególną uwagę na ograniczenia dotyczące nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, wynikające z przepisów ustawy z 11.4.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1655 ze zm.) oraz ustawy o lasach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 26 ze zm.).

Warto podkreślić, że ustawa z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców należy do najstarszych wciąż obowiązujących polskich aktów normatywnych, gdyż obowiązuje nieprzerwanie od czasu tuż po odzyskaniu przez Polskę niepodległości do dziś. Choć ustawa ta różni się znacząco od aktu, który wszedł w życie 20.4.1920 r. (ustawa z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców została opublikowana w Dz.U. Nr 31, poz. 178 i wchodziła w życie w 8 dni po ogłoszeniu), to jednak główne zasady pozostały niezmienione do dziś. Już bowiem w 1920 r. cudzoziemiec, i to zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, musiał uzyskać zezwolenie, aby nabyć w Polsce nieruchomość. Zezwolenie wydawała Rada Ministrów na wniosek Ministra Skarbu. Ranga organu wydającego zezwolenie oraz fakt, że wniosku nie mógł złożyć bezpośrednio cudzoziemiec, wskazują, że uzyskanie takiego zezwolenia możliwe było w wyjątkowych przypadkach i zależało całkowicie od swobodnego uznania organu. Taki kształt ustawy podyktowany był dążeniem do ochrony nieruchomości przed cudzoziemcami w młodym państwie polskim. Regulacja ta dość szybko jednak uległa zmianie, gdyż już po nowelizacji ustawy w 1932 r. (zmiana wprowadzona rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 3.12.1932 r. w sprawie zmiany ustawy z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, Dz.U. Nr 109, poz. 897) wydawać zezwolenia zaczął Minister Spraw Wewnętrznych w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych, a w przypadku nieruchomości mających specjalne przeznaczenie, np. rolnicze – w porozumieniu z właściwym ministrem. Ustanowiony w 1932 r. podział kompetencji pozostał niezmieniony do dziś.

Kolejną zasadą, która pozostała zachowana w obowiązującej obecnie regulacji, jest – adresowany głównie do notariuszy oraz sądów prowadzących księgi wieczyste – zakaz dokonywania czynności prawnych oraz dokonywania wpisów w księgach wieczystych bez sprawdzenia, czy będący stroną czynności cudzoziemiec ma odpowiednie zezwolenie, w sytuacji kiedy jest ono wymagane. Niezmieniony pozostał także bardzo surowy rygor nieważności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, jeżeli ten nie miał w chwili nabycia wymaganego zezwolenia.

Ustawa w obecnym kształcie zawiera także wiele regulacji, których nie było w jej pierwotnej wersji z 1920 r. Przede wszystkim określa kryteria, którymi kierować ma się organ przy wydawaniu decyzji, zawiera regulacje dotyczące nabywania udziałów i akcji spółek, które są właścicielami

bądź wieczystymi użytkownikami nieruchomości położonych w Polsce, reguluje szeroki zakres wyłączeń od konieczności uzyskania zezwolenia oraz możliwość uzyskania promesy zezwolenia. Z całą pewnością obowiązujące obecnie przepisy ustawy są daleko mniej restrykcyjne, co wiąże się chociażby z przystąpieniem Polski do UE, ale także z urzeczywistnieniem konstytucyjnej zasady mówiącej, że jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. ze względu na bezpieczeństwo państwa, i nie powinny być szersze, niż jest to konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa.

W niniejszym komentarzu przedstawiono wykładnię przepisów ustawy uwzględniającą ich stosowanie w praktyce, orzecznictwo sądów powszechnych i sądów administracyjnych, a także jego znaczenie dla procesu nabywania nieruchomości przez cudzoziemców i uzyskania zezwolenia. Szczegółowo wyjaśniono sposób postępowania organu przy wydawaniu zezwoleń na nabycie nieruchomości oraz przy sprawdzaniu legalności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca. Z tych względów komentarz przeznaczony jest przede wszystkim dla osób uczestniczących, w różny sposób, w obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców.

*Izabela Wereśniak-Masri*

Warszawa, październik 2020 r.

[Przejdź do księgarni →](#)