

BOŻENA TAŃSKA-HUS
Akademia Rolnicza we Wrocławiu

PRAWNE ASPEKTY NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W POLSCE I UE

1. Wstęp

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców jest problematyką wywołującą w społeczeństwach większości państw znaczne emocje i kontrowersje. Często w opinii społecznej sprzedaż nieruchomości to pozbywanie się majątku narodowego, własnej historii, czy wręcz tożsamości narodowej. Ze względu na bezpieczeństwo oraz z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony podstawowych interesów politycznych i gospodarczych, kontrola i reglamentacja obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców stanowi domenę każdego suwerennego państwa.

2. Regulacje prawne w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce

Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców jest przedmiotem szczególnej regulacji prawnej. Uchwalona przed ponad osiemdziesięciu laty ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców (Dz. U. Nr 31. poz. 178), mająca służyć ochronie interesów gospodarczych państwa, w kontekście ówczesnej sytuacji międzynarodowej, jest jednym z najdłużej obowiązujących aktów prawnych w systemie naszego prawa i wciąż spełniającym swój podstawowy cel jakim jest kontrola obrotu nieruchomościami w Polsce. Unormowania prawne zawarte w ustawie miały charakter reglamentacyjny. Kompetencje do wydawania zezwolenia, ważnego 4 miesiące, miała jedynie Rada Ministrów wyłącznie na wniosek Ministra Skarbu. Decyzje rządu nie wymagały żadnego uzasadnienia i nie podlegały kontroli i zaskarżeniu. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca z naruszeniem przepisów powołanej ustawy było nieważne, a o nieważności orzekały sądy. W przypadku nieruchomości

mających specjalne znaczenie, tj. nieruchomości rolnych, przemysłowych i handlowych decyzje wydawane były w porozumieniu z właściwymi ministrami.

Z kolei w drodze rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 35, poz. 465) i rozporządzenia z dnia 23 grudnia 1927 r. o granicach Państwa (Dz. M. Nr 117, poz. 996), został uregulowany status prawny cudzoziemców, a w szczególności zostało zdefiniowane pojęcie „cudzoziemca”. Określono również zasady nabywania przez cudzoziemców nieruchomości położonych w pasie przygranicznym, wprowadzając wymóg dodatkowego zezwolenia Rady Ministrów, wydanego na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych.

Zasadnicza nowelizacja obowiązującej ustawy została dokonana w 1932 r., na mocy rozporządzenia z dnia 3 grudnia 1932 w sprawie zmiany ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców (Dz. U. Nr 109, poz. 897). Ustawie nadano nowy tytuł „ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców”, który jest aktualny po dzień dzisiejszy. Kompetencje do wydawania zezwoleń przekazane zostały na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych, który mógł podejmować decyzje bez wniosku Ministra Skarbu, jednakże w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych, a w przypadku nieruchomości mających „specjalne znaczenie” w porozumieniu z właściwym ministrem.

W drodze ustawy z 8 listopada 1990 o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. Nr 79, poz. 466) wprowadzony został obowiązek przedstawiania sejmowi przez Ministra Spraw Wewnętrznych corocznego szczegółowego sprawozdania z realizacji ustawy. Ponadto decyzje wydawane w sprawach zezwoleń zostały poddane sądowej kontroli Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Kolejnej nowelizacji dokonano w 1996 r., ustawą z dnia 15 marca 1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. Nr 54, poz. 245). Istotny wpływ na kształt tej nowelizacji miały negocjacje w sprawie przyjęcia Polski do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Przyjęto, że polskie przepisy regulując tę problematykę powinny być zgodne z prawodawstwem innych państw – członków OECD, w których możliwość nabywania nieruchomości przez podmioty zagraniczne jest istotą wolności gospodarczej. Zmiany wprowadzone w drodze tej nowelizacji dotyczyły trzech istotnych kwestii:

- określono przypadki, w których wyłączony został obowiązek uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców;
- uproszczono procedury administracyjne wydawania zezwoleń;
- dostosowano brzmienie ustawy do obowiązującego systemu prawnego oraz wyeliminowano luki prawne.

Ostateczny kształt ustawa przybrała na mocy ustawy z dnia 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy – Ordynacja podatkowa – w związku z dostosowaniem do prawa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 166). W ustawie przyjęto nową definicję cudzoziemca.

Nabyciem nieruchomości, w pojęciu ustawy, jest nabycie prawa do własności nieruchomości, lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego: umowy sprzedaży, darowizny, dożywocia, zapisu, polecenia zasiedzenia. Nabycie nieruchomości może być także skutkiem jednostronnej czynności prawnej na mocy testamentu, orzeczenia sądowego lub administracyjnego.

Polskie prawo nie zakazuje nabywania nieruchomości cudzoziemcom na terytorium RP, wprowadza natomiast wymóg uzyskania zezwolenia w pewnych wypadkach i przez określone podmioty. Zgodnie z art. 1 ustawy zezwolenie wydawane jest przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w drodze decyzji administracyjnej, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przed wydaniem zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji może żądać dowodów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia złożonego wniosku oraz sprawdzić, czy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego oraz czy będzie ono zgodne z interesem państwa. W zezwoleniu minister może określić dla cudzoziemca zamierzającego nabyć nieruchomości dodatkowo specjalne warunki, od których spełnienia będzie uzależniona możliwość jej nabycia. Ustawa jednak nie precyzuje, o jakie specjalne warunki chodzi, pozostawiając ich określenie w gestii organu wydającego zezwolenie [Podstawka 2001]. Ustawa w drodze art. 8 ogranicza swój zakres podmiotowy i przedmiotowy poprzez wyłączenie obowiązku uzyskania zezwolenia przez określone osoby lub w określonych przypadkach wymienionych w ustawie. Dopuszcza również możliwość określenia przez Radę Ministrów sytuacji, dla których uzyskanie zezwolenia nie jest konieczne, a uwzględniają one potrzeby współpracy międzynarodowej oraz zasadę wzajemności między państwami. Powyższe przepisy nie mają zastosowania do gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha.

Ustawa nie określa przesłanek, jakimi powinien kierować się właściwy minister przy wydawaniu zgody na nabycie nieruchomości. W praktyce preferencje otrzymania zgody mają cudzoziemcy, którzy deklarują podjęcie lub aktywizację działalności gospodarczej na obszarach wiejskich powodując zwiększenie zatrudnienia, gwarantują użytkowanie nabytych gruntów zgodnie z ich przeznaczeniem oraz osoby, które legitymują się polskim pochodzeniem, posiadają kartę stałego pobytu, lub są współmałżonkami obywateli polskich.

Odmowa wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości rolnych następuje najczęściej w stosunku do gruntów o znacznej powierzchni, o wyjątkowym położeniu

niu, i których zbycie cudzoziemcom spotyka się z negatywnym odbiorem społecznym.

W negocjacjach z UE Polska uzyskała 12 letni okres przejściowy na sprzedaż ziemi cudzoziemcom z UE. Okres przejściowy nie obejmuje jednak farmerów z UE, którzy przeprowadzili się do Polski, wydierżawili grunt, samodzielnie prowadzili działalność rolniczą i będą mogli nabyć go na własność po 3 lub 7 latach dzierżawy (w zależności od regionu).

W problematyce związanej z nabywaniem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców istotną rolę odgrywać będą również rozwiązania prawne przyjęte w drodze ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 63, poz. 592), która będzie miała zastosowanie również do cudzoziemców. Ustawa wprowadza między innymi obowiązek posiadania kwalifikacji do prowadzenia działalności rolniczej oraz określiła maksymalną wielkość gospodarstwa rolnego na 300 ha.

3. Uregulowania prawne obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców w unii europejskiej

Prawo europejskie umożliwia obywatelom państw członkowskich UE nabywanie nieruchomości w innym państwie członkowskim niż państwo pochodzenia na zasadzie równego traktowania. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz „Ogólny Program zniesienia ograniczeń w dziedzinie swobody prowadzenia działalności gospodarczej”, z 1961 r. określił, że podstawą swobody prowadzenia działalności gospodarczej jest prawo do nabywania na własność nieruchomości na terytorium państwa, w którym działalność ta jest prowadzona. Ograniczenie swobód może nastąpić ze względu na ochronę publicznego porządku, zdrowia lub bezpieczeństwa i musi być zgodne z regułami określonymi w dyrektywie nr 211 z 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących poruszania się i popytu obywateli obcych, które są uzasadnione względami publicznego porządku bezpieczeństwa i zdrowia [Greń 2002].

Zasady nabywania nieruchomości przez obywateli innego państwa członkowskiego UE znalazły odzwierciedlenie, także w licznych dyrektywach. Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia „zezwoiła obywatelom innego państwa członkowskiego kupować grunty orne na terenie innego państwa członkowskiego na zasadzie równouprawnienia z obywatelami tego państwa, jeżeli grunt leży odłogiem od przynajmniej dwóch lat lub został opuszczony”. Z kolei Dyrektywa z dnia 12 stycznia 1967 r., dotycząca realizacji swobody prowadzenia działalności produkcyjnej i świadczenia usług na własny rachunek, nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek zmian krajowych porządków prawnych, w przypadku gdy te utrudniały swobodne osiedlanie się na terytorium danego państwa członkowskiego obywateli UE oraz podmiotów gospodarczych, pochodzących

z innego państwa Członkowskiego. Natomiast Dyrektywa Rady z dnia 24 października 1967 r. rozciągnęła prawo nabywania nieruchomości na zasadzie równouprawnienia z obywatelami państw członkowskich UE podejmującymi samodzielną działalność gospodarczą w leśnictwie i przemyśle drzewnym (z zastrzeżeniem, że prawo to nie może naruszyć zasad Wspólnej Polityki Rolnej).

Generalnie jednak problematyka obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców w UE stanowi domenę ustawodawstwa wewnętrznego krajów członkowskich.

W państwach Unii Europejskiej obowiązują mniejsze lub większe ograniczenia dotyczące obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców. Najbardziej liberalne przepisy obowiązują w Niemczech, Irlandii, Belgii, Luksemburgu, Hiszpanii, Francji, Portugalii, we Włoszech, Grecji. W tych państwach cudzoziemcy mogą nabywać nieruchomości na tych samych zasadach co obywatele tych państw, jednakże częstokroć nabycie nieruchomości wiąże się z koniecznością zarejestrowaniem takiego faktu w odpowiednim urzędzie (Portugalia) lub uzyskaniem zezwolenia przez osoby prawne na nabycie nieruchomości (w Berlinie i Schleswingu-Holsztynie – Niemcy). W większości tych państw cudzoziemiec aby mógł kupić ziemię musi posiadać wykształcenie rolnicze, być mieszkańcem tego kraju (np. Francja przez 5 lat, Irlandia co najmniej 7 lat), osiedlić się w gospodarstwie na stałe, wykorzystywać zakupione grunty wyłącznie w celach rolniczych [Śnieć, Greń 2001].

Z kolei w państwach takich jak Dania, Szwecja mamy do czynienia z pewnymi ograniczeniami w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W Danii obywatele UE chcący nabyć tzw. drugie domy obowiązani są do uzyskania zgody ministra sprawiedliwości po spełnieniu określonych kryteriów. Natomiast przy nabyciu nieruchomości rolnych, której powierzchnia nie przekracza 30 ha, nabywca musi spełnić następujące warunki: mieć ukończone 18 lat, posiadać obywatelstwo duńskie lub obywatelstwo państw UE lub EFTA i na podstawie przepisów tam obowiązujących mieć prawo nabycia nieruchomości położonej w Danii. W przypadku gdy powierzchnia nieruchomości przekracza 30 ha nabywca musi samodzielnie zarządzać nabytą nieruchomością oraz posiadać kwalifikacje uznane przez Ministerstwo Rolnictwa.

W Szwecji nabycie nieruchomości musi być potwierdzone zgodą właściwego organu po stwierdzeniu, że nie godzi to w interesy społeczne i nie dotyczy regionu o szczególnie wysokim popycie na nieruchomości.

Najbardziej rygorystyczne rozwiązania w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców obowiązują w Austrii i Finlandii. Jednym z ustawowych celów w austriackim prawie o obrocie gruntami jest ograniczenie w prawach cudzoziemców zamierzających nabyć grunty. Aby nabyć grunty rolne lub leśne w Austrii, cudzoziemiec musi uzyskać zgodę od władz kraju związkowego, na terenie którego znajduje się nabywana nieruchomość. Poszczególne kraje związ-

kowe wchodzące w skład Republiki rządzą się własnymi przepisami dotyczącymi nabywania gruntów przez obcokrajowców. Uzyskanie zgody uzależnione jest od spełnienia między innymi następujących warunków: nabywający będzie osobiście prowadzić gospodarstwo rolne, będzie posiadał odpowiednie kwalifikacje, użytkował grunty zgodnie z przeznaczeniem. Przed przystąpieniem o zezwolenie nabywca musi nieprzerwanie zamieszkiwać w Austrii przez ostatnie 5 lat, a nabywany grunt przeznaczony ma być na główne miejsce zamieszkania (tak, jak np. w Katynii). Zgoda udzielana jest wtedy, gdy przemawia za tym szczególnie interes publiczny, gdy nie występuje kolizja z interesem państwa i sprzyja to interesom gospodarczym, społecznym lub kulturalnym danego landu [Firek, Szczurówna 2002].

4. Podsumowanie

Konieczność zapewnienia ochrony podstawowych interesów politycznych i gospodarczych powoduje, że kontrola i reglamentacja obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców stanowi domenę każdego suwerennego Państwa. Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce reguluje ustawa z 24 marca 1920 r., wielokrotnie nowelizowana. Ostateczny kształt ustawa przybrała w drodze nowelizacji w lutym 2001 r. i została dostosowana do prawa Unii Europejskiej. Ustawa ma charakter reglamentacyjny, mający na celu ochronę przed możliwością niekontrolowanego wykupu nieruchomości przez cudzoziemców. Ustawa nie zakazuje cudzoziemcom nabywania nieruchomości położonych na terytorium RP, wprowadza natomiast administracyjno-prawne ograniczenia obrotu nieruchomościami ze względu na osobę nabywcy, w postaci obowiązku uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W Unii Europejskiej teoretycznie obrót nieruchomościami jest swobodny, ale większość krajów chroni swoje grunty rygorystycznymi wewnętrznymi rozwiązaniami prawnymi.

LITERATURA

1. Firek M., Szczurówna A. (2002): Sprzedaż ziemi cudzoziemcom. *Agroprzemiany*, nr. 12 (122), 7-9.
2. Greń D. (2001): Nabywanie nieruchomości w UE – równe traktowanie ale.... *Agroprzemiany*, nr 12 (109), 19-22.
3. Podstawka M. (2001): Sprzedaż ziemi cudzoziemcom w Polsce. *Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie*, nr 2001, 411-423.
4. Śniec E., Greń D. (2001): Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce wczoraj i dziś. *Dzierżawca*, nr 12 (57), 35-39.

BOŻENA TAŃSKA-HUS

**PRAWNE ASPEKTY NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW
W POLSCE I UE**

STRESZCZENIE

Konieczność zabezpieczenia podstawowych interesów gospodarczych i politycznych prowadzi do ograniczeń w obrocie nieruchomości przez cudzoziemców w każdym państwie. W Polsce nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców jest regulowane przez ustawę z 24 marca 1920 roku. Akt ten był wielokrotnie nowelizowany, ostatnio w lutym 2002 r. i był dostosowany do prawodawstwa UE. Powyższa ustawa dąży do zabezpieczenia państwa przed niekontrolowanym wykupem nieruchomości przez cudzoziemców. Prawo nie zabrania zakupu nieruchomości w Polsce, ale wprowadza administracyjne i prawne ograniczenia w obrocie nieruchomościami w zależności od nabywcy, który musi uzyskać odpowiednią zgodę z MSWiA. W Unii Europejskiej teoretycznie jest wolny obrót nieruchomościami, jednak większość państw chroni swoje gruntu przez wewnętrzne, ścisłe regulacje prawne.

BOŻENA TAŃSKA-HUS

**LEGAL ASPECTS OF REAL PROPERTY PURCHASING BY FOREIGNERS
IN POLAND AND EU**

SUMMARY

The necessity to protect basic political and economic interests leads to a control and rationing of real estate turnover by foreigners in every autonomous country. The purchase of real estate by foreigners in Poland is regulated by the Act of Law of 24th March 1920. This act must have been amended several times. The final regulations were made in February 2001 and they were adapted to the EU law. The above act aims to preserve the country from an uncontrolled purchase of real estate by the foreigners. The law does not forbid to buy a real estate in Poland but it introduces administration and legal limits for real estate turnover depending on the purchaser who needs to obtain a relevant permission from the Ministry of Interior and Administration. In the European Union there is theoretically free turnover of real estate but most of the countries protect their land with internal strict legal regulations.