

**dr Marzanna Poniatowicz**

Katedra Polityki Regionalnej i Gospodarki Przestrzennej

Wydział Ekonomiczny

Uniwersytet w Białymstoku

## **NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W POLSCE W KONTEKŚCIE AKCESJI DO UE**

### **1. Wprowadzenie**

Prawo wspólnotowe umożliwia obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej nabywanie nieruchomości w innych państwach członkowskich na zasadzie równego traktowania. Zasada ta ma jednocześnie fundamentalne znaczenie dla realizacji podstawowych swobód, na jakich opiera się Jednolity Rynek Europejski (ang. *Single European Market*), czyli rynek zintegrowany, którego granice wyznaczają granice zewnętrzne UE. Te swobody to:

- swoboda przepływu towarów – opiera się na usunięciu barier celnych, zniesieniu wszelkich ograniczeń ilościowych, harmonizacji lub wzajemnej akceptacji norm i przepisów, zniesieniu kontroli granicznych oraz harmonizacji podatków;
- swoboda przepływu usług – polega to na liberalizacji usług finansowych, otwarciu rynku usług transportowych i telekomunikacyjnych, a także harmonizacji metod kontroli banków i ubezpieczeń;
- swoboda przepływu kapitału – polega na stworzeniu wspólnego rynku usług finansowych, liberalizacji przepływu papierów wartościowych itp.;
- swoboda przepływu osób – przejawia się w zagwarantowaniu praw do pracy, życia, osiedlania się i korzystania ze wszystkich dóbr socjalnych w miejscu pobytu, na terytorium całej Unii Europejskiej, bez względu na przynależność państwową.

Jakiegokolwiek ograniczenia przy zakupie nieruchomości przez cudzoziemców pozostają w wyraźnej sprzeczności z tymi swobodami. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, mogą być one wprowadzane przez kraje członkowskie jedynie ze względu na ochronę porządku, bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego obywateli.

Celem niniejszego opracowania jest analiza uwarunkowań prawno-ekonomicznych związanych z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce w kontekście akcesji naszego państwa do struktur europejskich oraz niezbędnych działań dostosowawczych i implementacyjnych podjętych w celu wdrożenia rozwiązań wspólnotowych.

## 2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w poszczególnych państwach członkowskich UE

Uregulowania prawne dotyczące nabywania ziemi przez cudzoziemców są zróżnicowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Większość państw członkowskich traktuje cudzoziemców przy zakupie nieruchomości na równi z własnymi obywatelami. Do najbardziej liberalnych krajów pod tym względem można zaliczyć: Belgię, Finlandię, Francję, Hiszpanię, Holandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalię, Wielką Brytanię i Włochy. Krajami bardziej restrykcyjnymi są: Austria, Dania, Grecja, Irlandia i Szwecja.

Najczęściej spotykane przyczyny ograniczania sprzedaży nieruchomości cudzoziemcom są następujące [Bista-Gramatyka 1997, s. 40]:

- bezpieczeństwo narodowe – ograniczanie obrotu nieruchomościami w rejonach przygranicznych,
- ochrona przed zagraniczną dominacją ekonomiczną,
- zapobieganie spekulacji gruntami,
- kontrola nad zagranicznymi inwestycjami,
- kontrola produkcji żywności,
- pośrednia kontrola migracji,
- czynniki natury społecznej (nacjonalizm, rasizm, ksenofobia itp.).

W polskich staraniach o tzw. okres przejściowy Polska powoływała się na następujące argumenty:

- względy interesu narodowego,
- obawy społeczeństwa polskiego dotyczące procesu nabywania ziemi przez cudzoziemców, zwłaszcza w regionach bezpośredni graniczących z dzisiejszymi państwami członkowskimi UE,
- znaczne różnice cen nieruchomości (przede wszystkim rolnych) w Polsce w stosunku do cen w państwach UE<sup>1</sup>,
- ograniczona siła nabywcza obywateli polskich (szczególnie na obszarach wiejskich) w porównaniu do obywateli krajów członkowskich UE<sup>2</sup>.

Zasady zakupu ziemi przez cudzoziemców w poszczególnych krajach członkowskich przedstawiają się następująco [Informator... 2003, s. 6-17]:

### Austria

Istnieją tu znaczne ograniczenia przy zakupie ziemi rolniczej. Wymagane jest np. wykształcenie rolnicze, a kupujący musi zapewnić, że będzie osobiście prowadzić na nabytym gruncie gospodarkę rolną i leśną. Kupionej nieruchomości nie

<sup>1</sup> Przykładowo ziemia rolnicza w Polsce jest średnio trzy razy tańsza niż we wschodnich Niemczech i 23 razy niż w Bawarii. Niektóre grunty rolne można kupić już za 3% ceny analogicznych gruntów w UE.

<sup>2</sup> Średni dochód Polaka stanowi około 22-23% średniego dochodu Niemca oraz 25-26% średniego dochodu mieszkańca UE.

może on sprzedać przez 10 lat.

Jeszcze do niedawna bardzo rygorystyczne przepisy dotyczące zakupu przez cudzoziemców nieruchomości rekreacyjnych stosowały władze Tyrolu, jednak pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości musiały je zliberalizować.

## **Belgia**

Jedynym ograniczeniem w tym kraju jest sposób wykorzystania posiadanej nieruchomości. Dotyczy to jednak zarówno obywateli belgijskich, jak i cudzoziemców.

## **Dania**

Istnieją tu znaczne ograniczenia przy zakupie ziemi rolniczej. Kupujący ziemię rolniczą musi spełniać następujące wymogi: posiadać obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, posiadać wykształcenie rolnicze, pracować w zakupionym gospodarstwie minimum 6 miesięcy oraz samodzielnie je prowadzić.

Ograniczenia dotyczą także zakupu nieruchomości z przeznaczeniem na tzw. drugie domy (czyli *de facto* domy letniskowe). Niezbędne jest zezwolenie wydawane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, którego uzyskanie jest uzależnione od wykazania przez cudzoziemca silnego związku z Danią (np. posiadanie rodziny w tym kraju, praca czy systematyczne spędzanie tam urlopów). Zezwolenie jest wymagane od wszystkich cudzoziemców, bez względu na to, czy są obywatelami Unii Europejskiej, czy też nie. Obywatele Unii nie muszą jednak udowadniać swego związku z tym krajem, wystarczy oświadczenie o chęci mieszkania tam na stałe czy też rozpoczęcia jakiegokolwiek działalności.

## **Finlandia**

Ograniczenia występują tu jedynie przy nabywaniu nieruchomości o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym oraz położonych w rejonie przygranicznym. Chcąc nabyć taką nieruchomość należy uzyskać zgodę odpowiedniego Ośrodka Ochrony Środowiska Prowincji.

## **Francja**

W tym kraju nie istnieją jakiegokolwiek ograniczenia w kwestii nabywania nieruchomości zarówno przez obywateli Francji, jak i przez cudzoziemców.

## **Grecja**

Ograniczenia dotyczą przede wszystkim nieruchomości położonych w regionach nadgranicznych oraz mających znaczenie dla obrony narodowej, kultury i historii Grecji. Początkowo państwo to wprowadziło zakaz sprzedaży ziemi w pasie nadgranicznym o szerokości 50 km. Oznaczało to dla cudzoziemców wyłączenie ponad połowy terytorium kraju z obrotu nieruchomościami. Po krytycznych orzeczeniach

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, w Grecji przepisy te zmieniono.

### **Hiszpania**

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej przez kilka lat istniały ograniczenia w sprawie inwestowania w nieruchomości przez obywateli hiszpańskich w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie wszelkie te ograniczenia zostały już zniesione i Hiszpania w całej rozciągłości respektuje prawo unijne. Nie ma ograniczeń w nabywaniu nieruchomości, w tym rolnych, leśnych i wokół zbiorników wodnych. Ministerstwo Gospodarki wydaje jedynie wstępną zgodę na kupno, jeśli kapitał pochodzi z tzw. rajów podatkowych.

### **Holandia**

W tym kraju nie ma żadnych ograniczeń co do kupna nieruchomości przez obywateli własnego kraju, innych obywateli Unii Europejskiej, obywateli krajów stowarzyszonych z Unią Europejską, a także obywateli krajów trzecich. Można nabywać nieruchomości położone w strefie nadgranicznej oraz nieruchomości rolne o wszelkich możliwych wielkościach. Ważne jest tylko to, aby nabywana ziemia była wykorzystywana zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego.

### **Irlandia**

Ograniczenia występują przy sprzedaży gruntów rolnych i leśnych oraz zbiorników wodnych. Bez zezwolenia grunty rolne mogą nabywać obywatele Irlandii, osoby fizyczne przebywające w tym kraju od co najmniej 7 lat oraz osoby fizyczne mające stałe miejsce zamieszkania w jednym z państw członkowskich UE. Konieczne jest przedstawienie zaświadczenia z Ministerstwa Przemysłu i Handlu, że nabywana nieruchomość nie będzie wykorzystywana do prowadzenia działalności innej niż rolna.

### **Luksemburg**

Nie istnieją tu żadne ograniczenia w kwestii nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Wymagana jest jedynie zgoda miejscowego prefekta prowincji na nabycie nieruchomości przygranicznych.

### **Niemcy**

W niemieckim prawie nie istnieją poważniejsze ograniczenia w dostępie do nieruchomości, zarówno wobec obywateli krajów Unii Europejskiej, jak i państw trzecich. Jedyne ograniczenia związane są między innymi z poprawianiem struktury rolnej, prawem do kopalini i obrotem ziemią na terenach nowych landów (dotyczą one również obywateli Niemiec).

## Portugalia

Bezpośrednio po przystąpieniu do Unii Europejskiej w Portugalii przez trzy lata obowiązywały ograniczenia w dostępie do zakupu ziemi przez cudzoziemców, w tym również przez obywateli Unii Europejskiej. Jednym z kryteriów, jakie brano były w takich sprawach pod uwagę przez wydający zgodę Narodowy Bank Portugalii (po zaczerpnięciu opinii Ministerstwa Rolnictwa), była wielkość nabywanego gospodarstwa. Istniał także limit w sprawie nabywania mieszkań. Można było kupić nie więcej niż 200 metrów kwadratowych na rodzinę. W roku 1991 nastąpiła liberalizacja przepisów. Pozostał jedynie obowiązek zgłaszania inwestycji do Instytutu Inwestycji, Handlu i Turystyki w terminie do 30 dni przed planowaną datą inwestycji. Natomiast niektóre większe transakcje (większe niż trzy domy, trzy działki z zabudową, trzy budynki miejskie, nieruchomości powyżej 200 metrów kwadratowych i budynki miejskie o łącznej powierzchni powyżej 500 metrów kwadratowych) powinny być zgłaszane do Narodowego Banku Portugalii.

## Szwecja

Cudzoziemiec w tym kraju musi uzyskać stosowne zezwolenie przy nabywaniu nieruchomości rekreacyjnych, rolnych oraz gruntów zabudowanych o statusie dzierżawy wieczystej. Zezwolenia są wydawane po sprawdzeniu, czy transakcja nie godzi w interes społeczny i czy nie dotyczy rejonu o szczególnie wysokim popycie na nieruchomości. Zezwolenie nie jest wymagane w przypadku, gdy cudzoziemiec posiada zameldowanie w Szwecji, zamieszkuje tam od pięciu lat lub pozostaje w związku małżeńskim z osobą, od której nie wymaga się zezwolenia.

## Wielka Brytania

W tym kraju nie stosuje się żadnych ograniczeń w dostępie do nieruchomości. Dotyczy to przede wszystkim obywateli Unii Europejskiej i obywateli krajów OECD.

## Włochy

We Włoszech obywatele Unii Europejskiej korzystają z takich samych praw i swobód w nabywaniu nieruchomości, jak i obywatele Włoch. Jedyne ograniczenie jest przy nabywaniu nieruchomości w strefie przygranicznej (należy wówczas uzyskać odpowiednie zezwolenie). W przypadku obywateli z państw stowarzyszonych, a także państw trzecich, Włosi stosują zasadę wzajemności. Obywatele tych krajów korzystają z takich samych ulg, z jakich korzystają Włosi w tych państwach.

### 3. Reglamentacja nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w prawie polskim

Problematykę nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce reguluje *ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* [Ustawa... 1920]. Nie zakazuje ona cudzoziemcom nabywania nieruchomości w Polsce, ale **wprowadza administracyjne prawo ograniczenia obrotu nieruchomościami w postaci obowiązku uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji** (za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również za zgodą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

Postępowanie administracyjne w sprawie wydania zezwolenia trwa około 2 miesięcy. Wnioski o wydanie zezwolenia należy składać w Departamencie Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji [Informator dla... 2003, s. 6].

Wymóg uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia dotyczy nabycia własności nieruchomości oraz nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu. Inne formy władania nieruchomością, takie jak np. użytkowanie, najem, dzierżawa, nabycie spółdzielczego prawa do lokalu, nie wymagają tego.

Zezwolenia wymaga również nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Polski, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, jeżeli:

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

Ustawa określa **definicję cudzoziemca**. Zgodnie z art. 1 ust. 2 jest nim [Ustawa... 1920]:

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.

Zezwolenie jest ważne jeden rok. W pewnych sytuacjach cudzoziemiec zamierzający nabyć nieruchomość może ubiegać się o przyznanie przyrzeczenia wydania zezwolenia, zwanego **promesą**. Promesa określa warunki, po spełnieniu których cudzoziemiec może ubiegać się o wydanie zezwolenia. Jest ona ważna 6 miesięcy od dnia wydania. Zezwolenie udzielane w następstwie promesy wydane jest w terminie nie dłuższym niż jeden miesiąc [Informator dla... 2003, s. 7].

W porównaniu z regulacjami obowiązującymi w innych krajach kandydujących do UE, **przepisy polskiej ustawy mają stosunkowo liberalny charakter ze względu na liczne wyłączenia spod ogólnego obowiązku uzyskania zezwolenia. Wyłączenia dotyczą:**

- przekształcenia spółki handlowej,
- nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia ustawowego,
- nabycia przez kontrolowaną przez cudzoziemców osobę prawną lub spółkę handlową nie posiadającą osobowości prawnej, mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, na jej cele statutowe nieruchomości niezabudowanych na obszarach miejskich, których łączna powierzchnia w kraju nie przekracza 0,4 ha,
- nabycia przez cudzoziemca akcji spółki, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, o ile akcje tej spółki zostały dopuszczone do obrotu publicznego,
- nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym, w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym,
- nabycia lub objęcia przez bank – osobę prawną z siedzibą w Polsce kontrolowaną przez cudzoziemców – akcji lub udziałów w spółce będącej właścicielem lub użytkownikiem nieruchomości, w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych,
- nabycia przez cudzoziemca samodzielnego lokalu mieszkalnego,
- nabycia nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Polsce co najmniej 5 lat od dnia uzyskania karty stałego pobytu,
- nabycia przez cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Polsce co najmniej 2 lata od uzyskania karty stałego pobytu nieruchomości, które w wyniku nabycia stanowią błąd wspólność ustawową małżonków,
- nabycia przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest on uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym od co najmniej 5 lat.

Nowelizacja ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dokonana dnia 3 lutego 2001 r. uzupełniła ją o przepis stanowiący, że w przypadku ubiegania się o zezwolenie na nabycie nieruchomości przez „przedsiębiorcę Wspólnoty”, którego przedsiębiorstwo lub oddział zostały założone na terytorium RP, minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje zezwolenie (automatycznie, wydanie nie ma w tym przypadku charakteru uznaniowego), gdy jest to bezpośrednio konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej, dla której przedsiębiorstwo lub oddział zostały założone. Przepis ten nie dotyczy obywateli Wspólnoty działających w RP na zasadzie samozatrudnienia w rozumieniu Układu Europejskiego. Odmowę wydania zezwolenia uzasadniać

mogą jedynie względy polityki społecznej, bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia społeczeństwa.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawia Sejmowi corocznie, w terminie do 31 marca, szczegółowe sprawozdanie o liczbie udzielonych zezwoleń, rodzaju, obszarze oraz terytorialnym rozmieszczeniu nieruchomości, których one dotyczą. Prowadzi także rejestr nieruchomości nabytych przez cudzoziemców bez zezwolenia, w przypadkach dopuszczonych przez ustawę. Szczegółowe zasady prowadzenia tych rejestrów określiło *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców* [*Rozporządzenie...* 1999].

Nowym aktem prawnym stwarzającym pewne ograniczenia przy zakupie ziemi rolniczej, nie tylko obywatelom polskim, ale również cudzoziemcom, jest uchwalona w trybie ekspresowym<sup>3</sup>, *ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o ustroju rolnym* [*Ustawa...* 2003]. Celem tego aktu prawnego jest między innymi poprawa struktury gospodarstw rolnych (czyli ich powiększanie), ale jednocześnie przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji ziemi w jednych rękach<sup>4</sup>. Ustawa ma też sprawić, że ziemia rolna będzie trafiała tylko do osób z odpowiednim wykształceniem, natomiast cudzoziemcom ma zagwarantować takie same prawa jak obywatelom polskim.

#### 4. Statystyka nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce

Ze sprawozdań MSWiA dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce w latach 1990-2002 wynika, że w okresie tym **obcokrajowcy kupili legalnie w naszym kraju zaledwie nieco ponad 34 tysiące hektarów, co stanowi tylko jedną dziesiątą procenta ogólnej powierzchni Polski** (tabela 1). Należy mieć świadomość, że wspomniane sprawozdania nie pokazują całości problemu. Nie rejestruje się w nich transakcji nielegalnych<sup>5</sup>. Sprawozdanie nie obejmuje też ziemi dzierżawionej

<sup>3</sup> Przyczyną tak szybkiego jej uchwalenia była konieczność dokonania zmian legislacyjnych, jeszcze przed podpisaniem przez Polskę układu akcesyjnego w Atenach, tj. przed 16 kwietnia 2003 r. Później nie można już było zastrzekać warunków nabywania ziemi, bo ugodziłoby to także w cudzoziemców, a zgodnie z jednym z zapisów Traktatu „w żadnym przypadku obywatele państw członkowskich (...) nie mogą być traktowani w sposób mniej korzystny w zakresie nabywania gruntów rolnych i leśnych niż w dniu podpisania traktatu o przystąpieniu”.

<sup>4</sup> Ustawa dzieli gospodarstwa na rodzinne (rolnicy indywidualni) i rolne (spółki i spółdzielnie). Gospodarstwo rodzinne może mieć maksymalnie 300 hektarów powierzchni. W przypadku gospodarstwa rolnego takiego maksimum nie określono. Minimalna wielkość gospodarstwa rolnego i rodzinnego to 1 hektar, niezależnie od tego, w jakim rejonie kraju jest ono położone.

<sup>5</sup> Dla przykładu można wspomnieć o tzw. procesie szczecińskim. W grę wchodziło około 20 tys. ha ziemi, nabytej przez fikcyjne niemiecko-polskie spółki przy pomocy polskich figurantów. Mimo upływu lat cały ten areał nadal pozostaje w rękach spółek, formalnie polskich, a faktycznie niemieckich, bowiem resort nie może wystąpić o unieważnienie umów kupna przed wydaniem wyroku przez sąd karny.



przez cudzoziemców, którą ci, po wstąpieniu Polski do Unii, będą mogli kupić. Brakuje w nich także informacji na temat nieruchomości obciążonych na rzecz cudzoziemskiego podmiotu zastawem i hipoteką, które w razie niespłacenia zadłużenia również mogą trafić w obce ręce.

Tabela 1.

**Zezwolenia wydane na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców  
w Polsce w latach 1990-2002\***

Lata	Liczba zezwoleń	Powierzchnia nieruchomości objęta zezwoleniami (w ha)
2002	1595	4.884
2001	1536	3.629
2000	1478	3.659
1999	2304	5.142
1998	2189	4.355
1997	2001	2.942
1996	1454	2.439
1995	1342	1.952
1994	1291	1.518
1993	967	2.008
1992	876	705
1991	604	534
1990	565	398
<b>Razem</b>	<b>18202</b>	<b>34.165</b>

\* Zestawienie nie obejmuje zezwoleń na nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości

Źródło: [Sprawozdanie... 2003, s. 9]

W połowie 1996 r. w Polsce wprowadzono **obowiązek uzyskiwania zezwolenia na nabycie lub objęcie przez cudzoziemców akcji lub udziałów w spółkach handlowych**. Dane dotyczące liczby zezwoleń oraz powierzchni nieruchomości nimi objętych przedstawiono w tabeli 2.

niemieckich, bowiem resort nie może wystąpić o unieważnienie umów kupna przed wydaniem wyroku przez sąd karny.

Tabela 2.

**Zezwolenia na nabycie lub objęcie przez cudzoziemców akcji lub udziałów w spółkach handlowych wydane w latach 1996-2002**

<b>Lata</b>	<b>Liczba zezwoleń</b>	<b>Powierzchnia nieruchomości objęta zezwoleniami (w ha)</b>
2002	440	8.922
2001	372	6.491
2000	389	6.031
1999	452	8.303
1998	381	5.079
1997	293	4.465
1996	304	1.166
<b>Razem</b>	<b>2631</b>	<b>40.457</b>

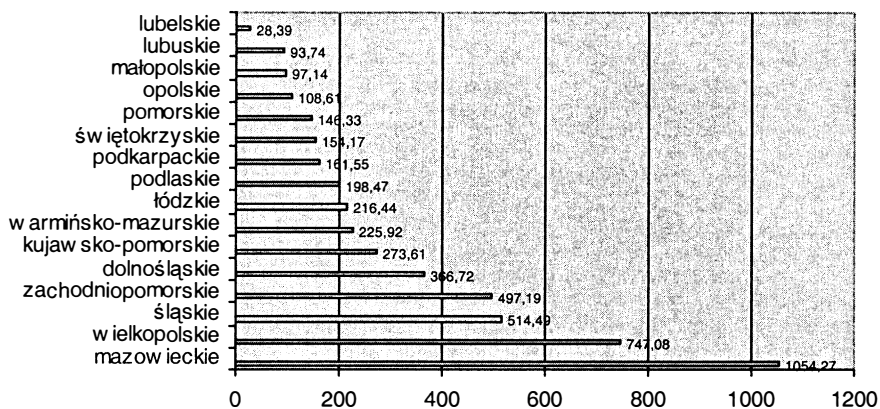
Źródło: [Sprawozdanie... 2003, s. 9]

Zainteresowanie obcokrajowców polskimi nieruchomościami wykazuje znaczne dysproporcje przestrzenne. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi na wykresie 1 najbardziej „popularne” są województwa: mazowieckie, wielkopolskie, śląskie, zachodniopomorskie i dolnośląskie, najmniej – lubelskie, lubuskie, małopolskie i opolskie. Wśród ubiegających się o uzyskanie zezwolenia najczęściej reprezentowany jest kapitał niemiecki i holenderski (wykres 2).

Najwięcej kontrowersji wzbudza zakup przez cudzoziemców nieruchomości rolnych. Z danych zaprezentowanych na wykresie 3 wynika, że nieruchomości tego typu stanowią tylko niewielki procent ogólnej powierzchni nieruchomości objętych zezwoleniami. Dla przykładu w 2002 r. MSWiA udzieliło cudzoziemcom 109 zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni około 412 ha [Sprawozdanie... 2003, s. 41].

Wykres 1.

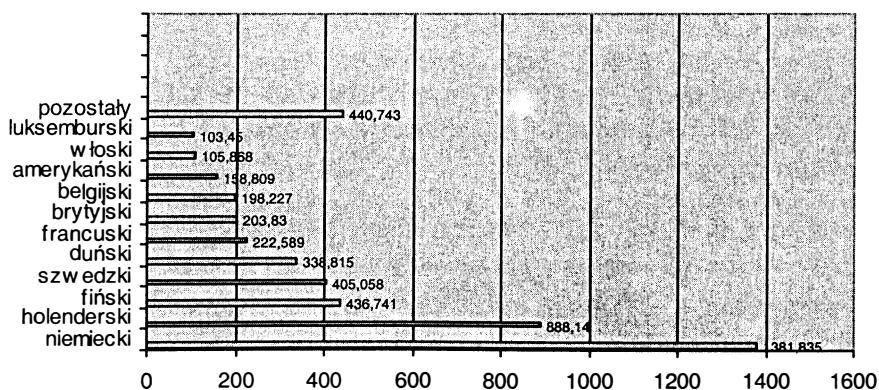
**Powierzchnia nieruchomości (w ha) objętych zezwoleniami  
według województw w 2002 r.**



Źródło: [Sprawozdanie... 2003, s. 38]

Wykres 2.

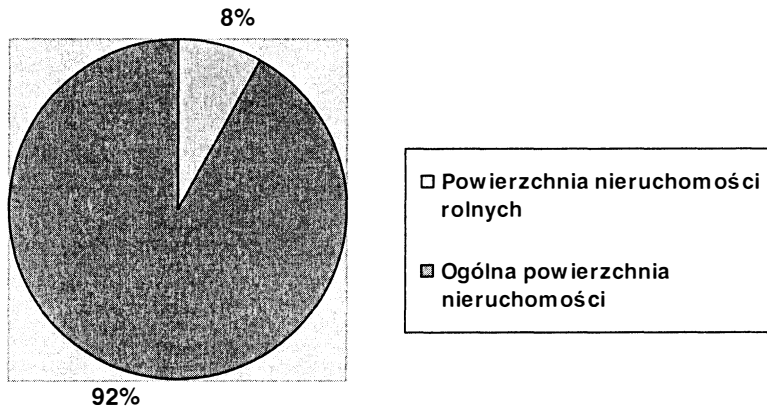
**Powierzchnia nieruchomości (w ha) objętych zezwoleniami  
według kraju pochodzenia kapitału w 2002 r.**



Źródło: [Sprawozdanie... 2003, s. 39]

Wykres 3.

**Procentowy udział powierzchni nieruchomości rolnych na tle ogólnej powierzchni nieruchomości objętych zezwoleniami w 2002 r.**



Źródło: [Sprawozdanie... 2003, s. 42]

W 2002 r. cudzoziemcy uzyskali 179 zezwoleń MSWiA na nabycie lokali użytkowych i mieszkalnych<sup>6</sup>. Zezwolenia dotyczyły najczęściej lokali położonych w województwach śląskim, mazowieckim, łódzkim, pomorskim, zachodniopomorskim i małopolskim. Zaangażowany był tutaj przede wszystkim kapitał holenderski, duński, niemiecki, cypryjski, włoski, belgijski i indyjski. W tym samym roku cudzoziemcy uzyskali również 450 zezwoleń na nabycie akcji i udziałów w spółkach, będących właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości w Polsce. Największa liczba zezwoleń (blisko 50%) dotyczyła cudzoziemców reprezentujących kapitał niemiecki i holenderski [Sprawozdanie... 2003, s. 44-52].

### 5. Przebieg negocjacji Polski z UE w obszarze nabywania nieruchomości przez cudzoziemców

Negocjacje Polski w obszarze „Swobodny przepływ kapitału” rozpoczęły się 16 lipca 1999 r., a zostały zakończone 22 marca 2002 r. W odniesieniu do kwestii nabywania nieruchomości, strona polska zgłosiła wniosek o okres przejściowy<sup>7</sup> umożliwiający utrzymanie krajowych zasad nabywania nieruchomości

<sup>6</sup> Zakup lokalu mieszkalnego przez cudzoziemca wymaga tylko wtedy zgody MSWiA, gdy lokal położony jest w strefie nadgranicznej.

<sup>7</sup> Podczas poprzednich rozszerzeń Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej kraje kandydujące również uzyskiwały okresy przejściowe, a nawet stałe derogacje w tej dziedzinie. Portugalia po przystąpieniu do Unii w 1986 r. utrzymała niektóre ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przez cztery lata. Austria, Finlandia i Szwecja uzyskały pięcioletnie okresy przejściowe dotyczące nabywania drugich domów. Również Dania uzyskała stałą derogację umożliwiający

przez cudzoziemców w stosunku do obywateli UE, przy zachowaniu wymogu uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości [Herma 2001].

Polska w swoim pierwotnym stanowisku negocjacyjnym z 13 lipca 1999 r. wystąpiła o okresy przejściowe w odniesieniu do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – 5 lat dla ziemi przeznaczonej na cele inwestycyjne oraz 18 lat – dla ziemi rolnej i terenów leśnych. Motywowano to szczególnymi uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi i politycznymi, które nie pozwalają na potraktowanie tej kwestii w sposób podobny do innych dziedzin negocjacji. Ważne znaczenie miały również argumenty o charakterze ekonomicznym – obawa przed gwałtownym wzrostem cen nieruchomości po przystąpieniu Polski do UE oraz zagrożenie polskiego rynku nieruchomości procesami spekulacyjnym. Podkreślano także szczególną wrażliwość opinii publicznej w Polsce na kwestię własności ziemi<sup>8</sup>. Dodatkowym argumentem był brak uporządkowania w naszym kraju własności nieruchomości rolnych. Inne powody to obawa przed praniem brudnych pieniędzy oraz przed nabywaniem ziemi w celach szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzkiego [Milk 2003].

Strona unijna uznała, że polskie wnioski o okresy przejściowe opierają się przede wszystkim na argumentach historycznych, politycznych, ekonomicznych i społecznych. Podkreślono zasadę negocjacyjną, zgodnie z którą jakiegokolwiek rozwiązania przejściowe powinny być „wyjątkowe, ograniczone w czasie i mieć ograniczony zakres”. Nie do przyjęcia było dla UE objęcie okresem przejściowym nieruchomości na cele inwestycyjne, gdyż godziłoby to w zbyt znacznym zakresie w funkcjonowanie jednolitego rynku. Komisja Europejska proponowała początkowo okresy przejściowe o jednakowej długości dla wszystkich krajów kandydujących: 7 lat w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych oraz 5 lat w odniesieniu do tzw. drugich domów [*Raport...* 2002, s. 13].

W rezultacie Rada Ministrów zmodyfikowała stanowisko negocjacyjne, po raz pierwszy 14 listopada 2001 r., a następnie 18 grudnia 2001 r. [*Obszary...* 2002]. Dnia 21 marca 2002 r. Polska i Unia uzgodniły na sesji negocjacyjnej w Brukseli zasady kontrolowanego dostępu podmiotów unijnych do ziemi rolnej i leśnej w Polsce. Ostatecznie wynegocjowane przez nasz kraj warunki nabywania nieruchomości przez cudzoziemców przedstawiają się następująco:

1. Od momentu przystąpienia Polski do Unii – nastąpi zniesienie ograniczeń w nabywaniu:
  - ziemi pod inwestycje (łącznie z terenami rekreacyjnymi, jeśli służą świadczeniu usług turystycznych),
  - nieruchomości, w których na stałe zamieszkają obywatele Unii,

---

liwiająca utrzymanie ograniczeń w zakupie domów letniskowych przez cudzoziemców. Podobna derogacja dotyczyła także autonomicznego regionu Finlandii – Wysp Alandzkich.

<sup>8</sup> Faktem jest brak społecznej akceptacji dotyczącej otwarcia polskiego rynku nieruchomości dla obcokrajowców. Według najnowszych badań socjologicznych przeprowadzonych przez CBOS, ponad 60 procent Polaków uważa, że wykup majątku narodowego stanowi zagrożenie dla Polski [*Cudzoziemcy...* 2003].

- działek rekreacyjnych dla tych obywateli Unii, którzy mieszkają w Polsce co najmniej cztery lata.
- 2. Pięć lat od przystąpienia Polski do Unii – nastąpi zniesienie ograniczeń w nabywaniu tzw. drugich domów dla wszystkich obywateli Unii.
- 3. Dwanaście lat od przystąpienia Polski do Unii – nastąpi zniesienie ograniczeń w nabywaniu ziemi rolnej i lasów; do tego czasu grunty rolne i lasy mogą kupować cudzoziemcy z UE, którzy osobiście będą je uprawiać i wcześniej wezmą je w dzierżawę przez:
  - siedem lat w województwach zachodnich i północnych (warmińsko-mazurskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, dolnośląskim, opolskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim),
  - trzy lata w pozostałych województwach.

Pod naciskiem Holandii Unia skłoniła Polskę do zagwarantowania, że unijni rolnicy, którzy podpisywali umowy dzierżawne jako osoby prawne (spółki), będą mogli je przekształcić w umowy zawierane przez nich jako osoby fizyczne z datą wstecz (podpisania pierwszej umowy) [Murzyńska 2003].

Ponadto Polska zobowiązała się wprowadzić jasne, przejrzyste i stabilne kryteria wydawania zezwoleń na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców na czas trwania okresów przejściowych.

Pozostałe kraje kandydujące w początkowej fazie negocjacji zrezygnowały z wniosków o okresy przejściowe, bądź zaakceptowały stosunkowo krótkie okresy (z reguły było to 7 lat dla nieruchomości rolnych lub leśnych oraz 5 lat dla tzw. drugich domów). Dopiero wynegocjowanie przez Polskę bardzo korzystnych warunków spowodowało, że większość krajów zdecydowała się na ponowne otwarcie rozmów i domagała się wydłużenia okresów przejściowych. UE zaakceptowała te wnioski w ostatniej fazie negocjacji, ale żadnemu państwu nie udało się wynegocjować tak korzystnych warunków jak Polsce.

Litwa, Łotwa i Estonia uzyskały, w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych, 7-letni okres przejściowy oraz dodatkowe 3 lata w formie klauzuli ochronnej. Podobną klauzulę przyznano również Węgrom, Czechom i Słowacji. W przypadku Czech obywatele UE podejmujący działalność w rolnictwie na zasadzie samozatrudnienia, będą traktowani na równi z własnymi obywatelami. Oprócz Polski, także na Węgrzech, w Słowacji, Łotwie, Estonii i Litwie nabywanie gruntów rolnych dla tej kategorii rolników ograniczone będzie wymogiem 3-letniego, legalnego i nieprzerwanego zamieszkiwania w tych krajach.

W odniesieniu do zakupu drugich domów, Czechy, Węgry i Cypr wynegocjowały warunki analogiczne do Polski (5-letni okres przejściowy). W przypadku Węgier, podobnie jak w Polsce, z zakresu jego obowiązywania będą wyłączeni obywatele UE zamieszkujący w kraju przez 4 lata. Obywatele UE zamieszkujący Czechy i Cypr nie będą mieli żadnych ograniczeń w tym zakresie, tzn. że będą oni mogli nabywać nieruchomości tego typu od momentu przystąpienia do UE. Szczególne warunki członkostwa w aspekcie nabywania drugich domów uzyskała Malta [Brincat 2003]. Zagwarantowano jej stałą derogację,

zgodnie z którą prawo do ich zakupu będą mieli jedynie obywatele Unii zamieszkujący tam nie krócej niż 5 lat. W innych przypadkach konieczne będzie uzyskanie zezwolenia [Dziewulski, Otachel, Smyk 2003, s. 33-34].

## 6. Wnioski

Analiza dokonana w niniejszym opracowaniu pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. W Polsce nie występuje zjawisko masowego wykupu ziemi przez cudzoziemców oraz nie ma zagrożenia zagraniczną dominacją ekonomiczną w tym zakresie.
2. Ważnymi czynnikami mającymi wpływ na ograniczanie zakupów ziemi przez cudzoziemców są w naszym kraju czynniki natury społecznej oraz uwarunkowania historyczne. Mają one zdecydowaną przewagę nad czynnikami ekonomicznymi.
3. Najbardziej strategicznymi i newralgicznymi segmentami są rynki nieruchomości rolnych, rekreacyjnych oraz położonych w strefie nadgranicznej. W odniesieniu do nich powinny się skupić najważniejsze działania interwencyjne państwa.
4. Wynegocjowane przez Polskę warunki członkostwa w UE można uznać za wystarczające w aspekcie możliwości ochrony polskiego rynku nieruchomości przed ewentualnymi negatywnymi zjawiskami, jakich można by się obawiać w związku z pełną liberalizacją tego rynku dla cudzoziemców.

## Literatura

- Bista-Gramatyka E. [1997], *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – Polska na tle Europy*, „Świat Nieruchomości”, nr 21.
- Brincat I. [2001], *Possible Arrangement on free Movement of Capital*, “Malta Business Weekly”, Issue No. 345.
- Cudzoziemcy wykupią ziemię w Polsce?* [2003], „Gazeta Wyborcza” z dnia 5 czerwca.
- Dziewulski R., Otachel B., Smyk K. [2003], *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, „Biuletyn Analiz” nr 11, UKIE, kwiecień.
- Herma C. [2001], *Swobodny przepływ kapitału i nabywanie nieruchomości w negocjacjach akcesyjnych*, „Biuletyn Analiz” nr 7, UKIE, wrzesień.
- Informator dla osób fizycznych ubiegających się o uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości w Polsce* [2003], Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, marzec.

- Informator o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców* [2003], Centrum Informacji Europejskiej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Mik C., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, adres internetowy: [www.qdnet.pl/warecka/novosci/negocjacje/mik.html](http://www.qdnet.pl/warecka/novosci/negocjacje/mik.html).
- Murzyńska M., *Podstawowe swobody unijne a prawo nabywania nieruchomości*, Informacja przygotowana na podstawie Informatorów Centrum Informacji Europejskiej, adres internetowy: [www.oborniki-slaskie.pl/zpr/kwiecien\\_2002/podstawowe\\_swobody\\_unijne.htm](http://www.oborniki-slaskie.pl/zpr/kwiecien_2002/podstawowe_swobody_unijne.htm).
- Obszary negocjacyjne, stan na 10 grudnia 2001 r.* [2002], Biuro Prasowe Sekretariatu Europejskiego, UKIE, Warszawa.
- Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* [2002], Rada Ministrów, Warszawa, grudzień.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 lutego 1999 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców*, Dz. U nr 13, poz. 112.
- Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2002 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa, marzec 2003.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o ustroju rolnej*, Dz. U. nr 64, poz. 592.
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245, zmiany: Dz. U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939, Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668, Dz. U. z 2001 r. Nr 16, poz. 166 i Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

### Streszczenie

Problematyka nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce wzbudza wiele kontrowersji. Istnieje szczególnie wrażliwość opinii publicznej na temat własności ziemi. Uregulowania prawne dotyczące nabywania ziemi przez cudzoziemców są zróżnicowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, ale generalnie prawo wspólnotowe umożliwia obywatelom państw członkowskich nabywanie nieruchomości w innych państwach członkowskich na zasadzie równego traktowania. Polska musiała dostosować swoje prawo do rozwiązań europejskich. Udało nam się jednocześnie wynegocjować najkorzystniejsze ze wszystkich państw kandydujących warunki członkostwa w tym zakresie. Pozwoli to na ochronę najbardziej newralgicznych segmentów rynku nieruchomości, tj. nieruchomości rolnych, leśnych oraz rekreacyjnych przed ewentualnymi negatywnymi zjawiskami, jakich można by się obawiać w związku z pełną liberalizacją tego rynku dla cudzoziemców.



## **FOREIGN PURCHASE OF REAL ESTATE IN POLAND IN THE CONTEXT OF POLAND'S ACCESS TO THE EU**

### **Summary**

The issue of foreign purchase of real estate in Poland causes much controversy, especially in terms of landed property. Legal regulations concerning the purchase of real estate by foreigners vary among different EU member countries. However, community law generally allows the citizens of the member countries to buy real estate in the other member countries according to the principle of equality. Poland has adjusted its law to the European's. This will allow for the protection of the most sore points on the real estate market, namely agricultural, forest and recreational real property from possible negative occurrences that might be expected to accompany the full liberalization of the estate market for foreigners.