

# **MOŻLIWOŚCI NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W POLSCE W ŚWIETLE UREGULOWAŃ PRAWNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ**

**MIROSLAWA KOZŁOWSKA**  
UNIwersytet w Białymstoku

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza przyjęcie struktur instytucjonalnych i procedur zgodnych z wymogami wspólnotowymi oraz zapewnienie, że środki krajowe nie będą w przyszłości zakłócać warunków konkurencyjności wobec innych państw członkowskich.

Idea „wspólnego rynku” sprowadza się do czterech fundamentalnych swobód:

1. Przepływu pracowników – w krajach członkowskich Unii Europejskiej obywatele Wspólnoty mogą podjąć pracę w dowolnym kraju, co wiąże się ze swobodą np. zakupu mieszkań.
2. Przepływu kapitału – można swobodnie inwestować w dowolnym kraju Unii, dotyczy to również inwestowania w nieruchomości.
3. Prowadzenia działalności gospodarczej – obywatele państw Wspólnoty Europejskiej mają prawo do zakładania przedsiębiorstw na terenie każdego państwa członkowskiego, co wiąże się nierozdzielnie z możliwością nabywania nieruchomości.
4. Świadczenia usług na terenie państw Unii Europejskiej.

Ograniczenia w nabywaniu ziemi, budynków oraz mieszkań utrudniłyby realizację powyższych swobód. Generalnie prawo wspólnotowe zakłada więc nabywanie nieruchomości obywatelom państw członkowskich w innych państwach członkowskich na zasadzie równego traktowania, choć poszczególne kraje mają w tym względzie swoją specyfikę. Obowiązujące obecnie ustawodawstwo polskie w zakresie sprzedaży nieruchomości cudzoziemcom nie spełnia wymogów unijnych. Przedstawmy w skrócie możliwości nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej.

## **1. UWARUNKOWANIA PRAWNE NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W POLSCE**

Podstawowym aktem prawnym regulującym nabywanie w Polsce nieruchomości przez cudzoziemców jest ustawa z 24 marca 1920 roku z późniejszymi

zmianami [8]. Według tejże ustawy do nabycia nieruchomości przez cudzoziemca konieczne jest uzyskanie uprzednio zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który wydaje je w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej. W sytuacji, kiedy przedmiotem transakcji ma być grunt rolny, wymagana jest również zgoda Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Zgodnie z ustawą „cudzoziemcem” jest każda osoba fizyczna, która nie posiada obywatelstwa polskiego. Jest nim także osoba prawna mająca siedzibę za granicą i to nawet wówczas, gdy udziałowcami są wyłącznie obywatele polscy lub polski skarb państwa. Osoba prawna mająca siedzibę w Polsce, lecz kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez cudzoziemców w myśl przepisów ustawy również jest uważana za cudzoziemca. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości dotyczą więc również spółek z udziałem zagranicznym, które w ustawodawstwie noszą nazwę podmiotu zagranicznego.

Nowelizacja ustawy z 1920 r. dokonana w 1996 r. wprowadziła zmiany polegające na zniesieniu obowiązku uzyskiwania zezwoleń w niektórych sytuacjach [3]. Dotyczą one:

- nabywania przez cudzoziemców lokalu mieszkalnego w celu zaspokojenia własnych potrzeb;
- nabywania nieruchomości przez cudzoziemca mieszkającego w Polsce co najmniej 5 lat od dnia uzyskania karty stałego pobytu;
- nabywania przez cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego, mieszkającego w Polsce co najmniej 2 lata od uzyskania karty stałego pobytu, nieruchomości na zasadzie małżeńskiej wspólnoty ustawowej;
- dziedziczenia ustawowego przez cudzoziemca, jeżeli osoba, po której dziedziczy, jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości od co najmniej 5 lat;
- osób prawnych będących cudzoziemcami, nabywającymi na cele statutowe nieruchomości nie zabudowanych, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast;
- przejmowania nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli cudzoziemiec jest bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym.

Zwolnienia z ubiegania się o zezwolenie na nabycie nieruchomości nie dotyczą nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha.

Ustawa po nowelizacji w 1996 r. wprowadziła również zasadę, że nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów albo akcji w spółce, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, wymaga zezwolenia MSWiA, jeżeli spółka jest lub będzie kontrolowana przez cudzoziemców. Zakup akcji bez tego zezwolenia – nawet jeśli się dokona – będzie nieważny. Powyższy wymóg nie dotyczy oczywiście przypadków, w których akcje spółki zostały dopuszczone do obrotu publicznego.

Uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości wiąże się z upływem określonego czasu. Szybkie zainwestowanie kapitału na naszym rynku przez cudzoziemców jest więc niemożliwe. Ta okoliczność jest powodem, że wielu z nich rezygnuje z planowanych w Polsce inwestycji. Jeśli przedmiotem zainteresowania cudzoziemców są grunty rolne, uzyskanie odpowiedniego zezwolenia jest szczególnie utrudnione. W odróżnieniu od zazwyczaj pozytywnego rozstrzygnięcia wniosków o wydzierżawienie nieruchomości rolnych z zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez podmioty zagraniczne, wnioski cudzoziemców o nabycie gruntów rolnych, szczególnie gdy chodzi o większy areał, na ogół są rozstrzygane negatywnie [7].

## **2. HANDEL NIERUCHOMOŚCIAMI W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

Regulacje prawne dotyczące nabywania nieruchomości w Unii Europejskiej nakazują traktowanie obywateli państw członkowskich na równi z własnymi obywatelami. W niektórych jednak krajach występują w tym zakresie pewne ograniczenia, które – co jest podkreślane przez ustawodawstwo tychże państw – nie ograniczają podstawowych swobód Unii Europejskiej.

W Austrii do grudnia 1999 r. (przez 5-letni okres przejściowy przyznany w trakcie akcesyjnym) we wszystkich landach obowiązywały ograniczenia w nabywaniu przez cudzoziemców mieszkań i domów na cele rekreacyjne. Właścicielami tychże nieruchomości mogły się stać osoby przebywające na stałe w Austrii przez okres co najmniej pięciu lat. Poza tym w niektórych landach cudzoziemiec – obywatel UE, ubiegając się o nabycie nieruchomości, musiał przedstawić odpowiednim władzom dokumenty poświadczające, że nieruchomość nabywana jest na podstawie swobód zagwarantowanych przez regulacje prawne UE.

We Włoszech istnieje obowiązek uzyskiwania przez cudzoziemców uprzedniego zezwolenia na nabycie gruntu położonego w obszarze przygranicznym oraz terenów ważnych dla celów militarnych.

Nabywanie domków letniskowych oraz nieruchomości w obszarze przygranicznym przez cudzoziemców nie mieszkających w Finlandii lub nie mających tam siedziby również wymaga zgody właściwych urzędów regionalnych. Biorąc pod uwagę fakt, że odmowa udzielenia zezwolenia może być uzasadniona obawą o wzrost cen lokalnych nieruchomości, a w konsekwencji ograniczyć możliwości ich zakupu przez ludność miejscową, łatwo jest sterować obrotem nieruchomościami.

Konieczność ubiegania się o zezwolenie na kupno nieruchomości przez cudzoziemców praktykowana jest też w Hiszpanii, jeśli wartość nieruchomości przekracza określoną kwotę (500 mln peset) lub nieruchomość położona jest w określonych rejonach.

Specyficzne unormowania prawne dotyczące nabywania nieruchomości obowiązują w Danii. Generalna zasada stanowi, że osoby nie mieszkające na

stałe w Danii muszą uzyskać specjalne zezwolenie na zakup nieruchomości. Zwolnione z tego obowiązku są osoby mieszkające w Danii co najmniej 5 lat lub też w przeszłości zamieszkujące tutaj co najmniej 5 lat [5].

Ustawa różnicuje zakres swobody nabywania nieruchomości przez obywateli UE oraz przez cudzoziemców spoza Unii, dla których przewidziane są nieco ostrzejsze wymogi. Cudzoziemiec spoza Unii ubiegający się o zakup nieruchomości musi otrzymać zezwolenie, a warunkiem jego otrzymania jest:

- posiadanie ważnego pozwolenia na pobyt w Danii;
- przedłożenie zaświadczenia od władz lokalnych, że faktycznie osoba przebywa na terenie danej gminy.

Wobec obywateli UE obowiązek uzyskania zezwolenia zastąpiony jest obowiązkiem złożenia deklaracji, że:

- nieruchomość ma być wykorzystana jako pierwsze miejsce zamieszkania podczas pobytu w Danii lub
- nieruchomość jest niezbędna do podjęcia w Danii działalności gospodarczej lub zawodowej.

Obrót nieruchomościami rolnymi również w Danii podlega ścisłym ograniczeniom. Reguluje go odrębna ustawa, która jednakowe wymogi stawia zarówno obywatelom Danii, jak i innych państw. Dania chcąc zachować ograniczenia w nabywaniu nieruchomości osobom spoza granic kraju, a jednocześnie dostosować swoje przepisy do wymogów prawa unijnego, musiała ograniczyć swobodę nabywania nieruchomości także przez obywateli swojego kraju.

### 3. NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

Trudno jest określić rzeczywistą skalę zjawiska z dwóch powodów:

- w przypadku nabywania nieruchomości od prywatnych właścicieli (a więc m.in. tych, których zakup nie wymaga zezwolenia) brak jest instytucji rejestrującej tego typu transakcje;
- ze względu na nielegalny proceder zakupu ziemi – szczególnie do 1996 r., – który to proceder – zdaniem niemieckich dziennikarzy – nabrał charakteru „inwazji” [4].

Można więc przypuszczać, że dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji również nie obrazują rzeczywistej sytuacji w tym względzie. Informacje podane do publicznej wiadomości nie wskazują na masowe zjawisko wykupu nieruchomości [1].

Pamiętać jednak należy, iż powyższe dane dotyczą zezwoleń wydawanych przez MSWiA od 1996 r. Cudzoziemcy w wielu przypadkach mogą nabywać nieruchomości bez zezwolenia. I to właśnie niewątpliwie jest zasadniczą przyczyną, że od 1996 r. spadła znacząco liczba lokali będących przedmiotem zainteresowania zagranicznych nabywców i ujętych w powyższych danych.

**Tabela 1.** Nabycie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców w latach 1995-1997

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	(% ) Dynamika 1995 = 100%	
				1996	1997
1. Liczba wydanych zezwoleń na nabycie nieruchomości (w szt.)	1342	1454	2001	108,35	149,11
2. Powierzchnia nieruchomości gruntowych objętych zezwoleniem (w ha)	1952	2439	942	124,95	150,72
3. Liczba lokali objętych zezwoleniem (w szt.)	134	40	42	29,85	31,34

Źródło: [1; 3], obliczenia własne.

Odmienne dane przedstawia Izabela Puławska w „Nowym Życiu Gospodarczym”, twierdząc, iż wyraźnie spadło tempo osiedlania się cudzoziemców w naszym kraju.

W 1996 r. kupili oni w Polsce 468 nieruchomości, tj. o 110 mniej niż w 1995 r. i o 195 mniej niż w 1994 r. Natomiast domów i mieszkań w 1996 roku nabyli 258, podczas gdy rok wcześniej 285 [7].

Odmienne dane (dotyczące nieruchomości gruntowych) przedstawia Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, zajmująca się zagospodarowaniem gruntów rolnych Skarbu Państwa. Według danych AWRSP od początku jej funkcjonowania (czyli od 1992 r.) do końca 1998 r. zawarto z podmiotami z udziałem kapitału zagranicznego 173 umowy sprzedaży na 22,3 tys. ha, co stanowi 3,1% całej powierzchni sprzedanej z zasobu WRSP, z czego cudzoziemcy wykupili 218 ha (czyli 0,03%) – tab. 2.

Przedstawiona skala zjawiska (na podstawie dostępnych danych) rzeczywiście nie jest znacząca. Niepokoi jednak fakt, że dane są bardzo zróżnicowane, co może sugerować, iż niektóre z nich są nieprawidłowe.

Potwierdza to uwagę o braku dostatecznej informacji o obrocie nieruchomościami w odniesieniu do cudzoziemców.

**Tabela 2.** Sprzedaż i dzierżawa gruntów zasobu WRSP podmiotom z udziałem kapitału zagranicznego

Wyszczególnienie	do 1995 r.		1996 r.		1997 r.		1998 r.		Razem stan na 31.12.1998 r.	
	(w ha)	%	(w ha)	%	(w ha)	%	(w ha)	%	(w ha)	%
Sprzedaż ogółem, w tym	239 313	100,0	192 637	100,0	149 364	100,0	146 523	100,0	727 837	100,0
– cudzoziemcom	33	0,01	81	0,04	73	0,05	31	0,02	218	0,03
– spółkom z kapitałem zagranicznym	4594	1,92	9254	4,80	4550	3,05	3700	2,53	22 098	3,04
Dzierżawa ogółem w tys. ha, w tym	3023	100,0	410	100,0	200	100,0	182	100,0	3815	100,0
– cudzoziemcom	75	2,48	20	4,88	13	6,50	7	3,85	115	3,01
– spółkom z kapitałem zagranicznym	76	2,51	19	4,63	5	2,50	4	2,20	104	2,73

Źródło: [2], obliczenia własne.

#### 4. UWAGI KOŃCOWE

Problem sprzedaży nieruchomości, a szczególnie ziemi, cudzoziemcom wciąż budzi emocje. Brak jest jednolitego stanowiska władz politycznych, kręgów gospodarczych i społecznych co do kwestii uregulowań prawnych w tym zakresie. Prawo wspólnotowe natomiast narzuca nam określone wymogi, którym jako kraj członkowski będziemy musieli się podporządkować. W roku 1999 Polska w stanowisku negocjacyjnym poprosiła o ustanowienie 18-letniego okresu przejściowego w nabywaniu przez cudzoziemców nieruchomości rolnych i leśnych oraz 5-letniego przejściowego w nabywaniu nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje. Unia Europejska wniosek ten zaopiniowała negatywnie. Sprawa w dalszym ciągu pozostaje więc otwarta.

Dyskusja nad tą problematyką jest więc zasadna i niewątpliwie może się przyczynić do przedstawienia kolejnych propozycji przez stronę polską, z wielu względów korzystnych dla naszego kraju, a jednocześnie możliwych do zaakceptowania przez UE.

Według kryteriów ekonomicznych pierwszoplanową rolę odgrywa efektywność wykorzystania czynników produkcji. Kwestia kto jest ich właścicielem nie jest istotna, jeśli nie wiąże się z uzyskiwanymi wynikami. Prawdą jest, że wyłączenie ziemi spod kryteriów ekonomicznych zaciemnia rachunek ekonomiczny w gospodarce rolnej, przesadzone jednak wydaje się stwierdzenie, że prowadzi to przede wszystkim do utrzymywania niskiej efektywności produkcji rolnej [6].

Na efektywność produkcji rolnej wpływa bowiem wiele czynników, jak np. jakość gleb, poziom zatrudnienia w gospodarstwie rolnym, relacje cen produktów rolnych i cen środków produkcji, poziom kultury rolnej, system zarządzania gospodarstwem rolnym, czy wreszcie warunki atmosferyczne i związane z nimi wysokie ryzyko produkcyjne.

Faktem jednak jest, że dotychczas w kwestii sprzedaży ziemi cudzoziemcom przeważają kryteria narodowościowe nad ekonomicznymi. Nie dostrzega się korzyści, jakie może przynieść zaangażowany kapitał obcy dla okolicznych mieszkańców (poprzez tworzenie nowych miejsc pracy) czy dla budżetu państwa (w postaci wpływów podatkowych). Musi w tym względzie zostać spełniony warunek: cudzoziemcy pod względem praw i obowiązków, szczególnie wobec Skarbu Państwa, muszą być traktowani na równi z obywatelami polskimi. Wyeliminowane musi być uchylanie się od obowiązków podatkowych czy np. wykorzystywanie gruntów (szczególnie rolnych) niezgodnie z ich przeznaczeniem, czy też w sposób szkodliwy dla środowiska.

Wzorem większości państw UE, czasowe ograniczenie w sprzedaży nieruchomości cudzoziemcom powinny dotyczyć nieruchomości rekreacyjnych położonych w najbardziej atrakcyjnych regionach kraju. Obecnie dla uboższego społeczeństwa polskiego tego typu nieruchomości nie są dostępne ze względów finansowych.



Okres przejściowy stwarzałby szansę na poprawę sytuacji dochodowej przynajmniej części społeczeństwa, a tym samym wyrównywał szanse na nabywanie nieruchomości luksusowych, jakimi bez wątpienia są nieruchomości rekreacyjne.

## LITERATURA

1. *Cudzoziemcy i nieruchomości*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 105.
2. Firek M., Szczurówna A., *Co nabyli cudzoziemcy*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1999, nr 28.
3. Kucharska-Stasiak E., *Inwestowanie w nieruchomości*, pr. zbiorowa, Instytut Nieruchomości VALOR, 1999.
4. Kuczyńska T., *Cudzoziemców apetyt na ziemię*. „Tygodnik Solidarność” 1998, nr 45.
5. Kutyla M., *Regulacje prawne dotyczące nabywania nieruchomości w Danii*, „Nieruchomości” 2000, nr 2.
6. Majchenk J.A., *Duch ziemi*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 217.
7. Puławska I., *Cudzoziemcy nie wykupują Polski*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1997, nr 32.
8. Ustawa z dn. 24.03.1920 o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z późniejszymi zmianami (Dz.U. Nr 54, 1996r, poz. 245).