

Romuald Szytk

Aktualne zasady nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹ stanowi w polskim prawodawstwie unikalny akt prawny, zachowujący swoje pierwotne uniwersalne podstawowe zasady ochrony bezpieczeństwa i granic państwowych mimo kilkakrotnych nowelizacji, przeprowadzonych jednak z wyobraźnią i przestrzeganiem zasad poprawnego procesu legislacyjnego. Głęboka zmiana, wprowadzona ustawą z dnia

¹ Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców została ogłoszona pod poz. 178/31/DURP. Tekst jednolity został ogłoszony na podstawie obwieszczenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 marca 1933 r. pod poz. 202/24. W pierwotnym brzmieniu użyto pojęcia obcokrajowców, które w wyniku nowelizacji zostało zastąpione definicją cudzoziemców. Nabycie nieruchomości następowało po uprzednim uzyskaniu zezwolenia Rady Ministrów na wniosek Ministra Skarbu. W stosunku do nieruchomości mających specjalne znaczenie przemysłowo-handlowe, rolnicze lub inne, decyzja Rady Ministrów była wydawana w porozumieniu z właściwym ministrem. Od chwili ogłoszenia pierwszego tekstu jednolitego dokonano czterech nowelizacji, a pierwszą – ustawą z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, Dz.U. Nr 41, poz. 325. Drugi tekst jednolity został ogłoszony obwieszczeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 maja 1996 r. w Dz.U. Nr 54, poz. 245. Od tego czasu wprowadzano, łącznie ze zmianą będącą przedmiotem niniejszego opracowania, dalszych sześć zmian.

20 lutego 2004 r.², spowodowała znaczne rozszerzenie zakresu działania postanowień ustawy również na nabycie nieruchomości rolnych oraz dostosowania jej przepisów do prawa unijnego³. W tym zakresie miano na uwadze wyniki negocjacji i postanowień Traktatu Akcesyjnego mówiącego o swobodnym przepływie kapitału. Warto przypomnieć, że nie definiuje on pojęcia kapitału. W Dyrektywie 88/361, traktującej o pełnej liberalizacji przepływu kapitału, w aneksie I określa się tylko operacje, które należy rozumieć jako przepływ kapitału. W związku z tym trzeba odnieść się do brzmienia art. 56 ust. 1 Traktatu Wspólnoty Europejskiej (TWE), postanawiającego, że wszelkie ograniczenia przepływu kapitału pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy nimi a krajami trzecimi są zabronione⁴. Nie narusza przepisów państw członkowskich odnoszących się do reżimu własności mienia (art. 295). Respektuje przy tym podstawowe prawa wynikające z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich. Zsynchronizowaniu regulacji prawnych istniejących w poszczególnych państwach członkowskich służyć mają wzajemne rokowania w celu zapewnienia swoim obywatelom:

- 1) ochrony i korzystania z praw na tych samych warunkach,
- 2) unikania podwójnego opodatkowania,

² Ustawa z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej, Dz.U. Nr 49, poz. 466, zgodnie z art. 5 wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (ogłoszona została 26 marca 2004 r.), czyli z dniem 27 kwietnia 2004 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 12 oraz 13 lit. b i c, które stosuje się od dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej; także R.L. Kwaśniewski, *Niedomniemywać kompetencji ministra. Cudzoziemcy. Obrót po 1 maja akcjami i udziałami spółek posiadających położone w Polsce nieruchomości*, Rzeczpospolita z dnia 16 kwietnia 2004 r., nr 90, przedstawił wątpliwości w zakresie wykładni art. 8 ust. 2 ustawy.

³ W opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej do projektu ustawy z dnia 7 sierpnia 2003 r. DH/2564/2003/DPE/mj zwrócono uwagę na konieczność przestrzegania postanowień art. 56-60 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w przedmiocie swobodnego przepływu kapitału. Krytycznie oceniono propozycję wprowadzenia restrykcji wobec państw trzecich w art. 3 lit. e projektu ustawy. Przepis ten naruszał warunki negocjacyjne o zamrożeniu ograniczeń w przepływie kapitału z państwami trzecimi, według stanu na dzień 31 grudnia 1993 r. (art. 57 TWE). Poza tym projekt ten uznano jako zgodny z prawem unijnym.

⁴ Bliżej Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 219 i nast.

3) wzajemnego uznawania spółek lub firm w zakresie uproszczenia formalności wzajemnego uznania i wykonywania orzeczeń sądowych i arbitrażowych (art. 293 TWE).

Niezależnie od tego, państwa członkowskie przyznają obywatelom innych państw członkowskich prawa wynikające z zasady traktowania narodowego wobec udziałów w kapitale spółek lub firm, które powinny być traktowane jako osoby fizyczne będące obywatelami państw członkowskich (art. 48 w zw. z art. 294 TWE).

Koresponduje z tymi zasadami art. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, stwierdzający, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Ponadto nikt nie może być pozbawiony własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Postanowienia te nie mogą jednak naruszać prawa państwa do stanowienia ustaw koniecznych do uregulowania korzystania z własności oraz dla zabezpieczenia uiszczania podatków lub innych należności i kar pieniężnych⁵.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców zostało uregulowane Dyrektywą 88/361/EEC. Zakazuje ona stosowania ograniczeń w przepływie kapitału pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy tymi państwami a państwami trzecimi. Szczegółowe unormowania prawne należą w tym względzie do kompetencji państw członkowskich. Nie mogą jednak ograniczać podstawowych zasad swobodnego przepływu osób, usług i kapitału. Państwa członkowskie niejednolicie uregulowały te zasady. Najbardziej liberalne wprowadzono w Wielkiej Brytanii, Holandii, Belgii, Portugalii, we Włoszech i Luksemburgu, zaś istotne ograniczenia obowiązują w Austrii, Danii i Finlandii.

Dla pełnego zobrazowania przebiegu negocjacji o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej trzeba podkreślić, że dla tych celów ustalono, nieobowiązujące w ustawodawstwie polskim, oznaczenia nieruchomości w okresie przejściowym, a mianowicie:

⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2; szerzej M. Nowicki, *Europejska konwencja praw człowieka*, Warszawa 1998, s. LXXV.

1. Ziemie rolne jako nieruchomości służące do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. W jej skład wchodzi grunty orne, pastwiska, łąki i ziemia pod zbiornikami wodnymi. Zalicza się do niej również nieruchomości niezbędne przy prowadzeniu działalności rolnej, jak zabudowania gospodarcze oraz użytki pośrednio użyteczne do prowadzenia tego rodzaju działalności.

2. Lasy jako nieruchomości wchodzące w skład obszarów pokrytych roślinnością leśną, drzewami i krzewami, runem leśnym oraz grunty zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, grunty związane z gospodarką leśną, budynki – na powierzchni co najmniej 0,1 ha.

3. Drugie rezydencje – nieruchomości położone na terenie przeznaczonym na cele rekreacyjne w planie zagospodarowania przestrzennego; cudzoziemiec musi posiadać inne miejsce zamieszkania, którego nie zamierza opuścić, zaś dom nie może nadawać się do całorocznego zamieszkania.

4. Nieruchomości na cele inwestycyjne jako wszystkie inne kategorie.

Strona polska posługiwała się bardzo obszerną i uzasadnioną argumentacją, uwzględniającą szereg warunków specyficznych dla Polski. W pierwszym rzędzie zaliczono do nich przesłanki historyczne, szczególnie w przedmiocie braku regulacji własności nieruchomości na Ziemiach Zachodnich i Północnych oraz związaną z tym awersją w stosunku do instytucji użytkowania wieczystego⁶. Przy warunkach ekonomicznych akcentowano konieczność powstania optymalnej struktury agrarnej, która wpłynie korzystnie na wyniki ekonomiczne rolnictwa. Podkreślono także zagadnienia związane z realizacją III Filaru Unii Europejskiej, regulującego Współpracę Policyjną i Sądową (pozostałe: Filar I obejmuje Integrację Europejską, zaś Filar II Wspólną Politykę Zagraniczną) w celu przeciwdziałania praniu „brudnych pieniędzy” poprzez zakup ziemi po niskich cenach. Zwrócono także uwagę na warunki ekologiczne i możliwość ich naruszania w wyniku wykorzystania nabytej ziemi w celach szkodliwych dla środowiska, a ponadto na przesłanki socjologiczne, przede wszystkim na

⁶A. D r y s z e l, *Czy Unia Europejska zwróci dawnym niemieckim właścicielom majątki w Polsce?, Niemcy idą po nasze*, Angora z dnia 21 marca 2004 r., nr 12, s. 20-22. Autor przedstawił poglądy ziomkostwa Ślązaków w Republice Federalnej Niemiec oraz innych osób.

fakt, że polska opinia publiczna pozostaje pod wrażeniem liberalnej polityki obrotu nieruchomościami i wykupu ich przez cudzoziemców, przede wszystkim Niemców, dla celów kapitałowych⁷.

Zakres obowiązywania ustawy

Przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie stosuje się do:

1. Przekształcenia spółki handlowej w rozumieniu tytułu IV działu III kodeksu spółek handlowych, czyli:

- a) spółki osobowej w spółkę kapitałową (art. 571-574),
- b) spółki kapitałowej w spółkę osobową (art. 575-576),
- c) spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową (art. 577-580),
- d) spółki osobowej w inną spółkę osobową (art. 581-584).

Przepisy ustawy stosuje się natomiast w pozostałych przypadkach, w tym także do łączenia i podziału spółek, ale tylko wówczas, gdy są one właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w Polsce, a przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

2. Do nabycia nieruchomości, także do użytkowania wieczystego, w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego zaliczone do kręgu spadkobierców wymienionych w art. 931-935¹ k.c. Gdy prawo ojczyste spadkodawcy nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, wówczas w tym zakresie stosuje się prawo polskie.

Odrębnie zostało uregulowane nabycie nieruchomości wchodzącej w skład spadku na podstawie testamentu. Cudzoziemiec powinien w tym przypadku złożyć w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku wniosek do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o uzyskanie wymaganego zezwolenia. W razie nieuzyskania zezwolenia prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z mocy ustawy. Cudzoziemiec będzie uznany

⁷ J. Bielecki, *Ziemia nie będzie problemem*, Rzeczpospolita z dnia 16-17 marca 2002 r., nr 66; tenże, *Zakaz najwyższej na 5-10 lat*, Rzeczpospolita z dnia 19 kwietnia 2001 r., nr 92; ponadto A. Skibińska, *Saksończyk na saksach*, Polityka z dnia 4 maja 2002 r., nr 18. Autorka podaje, że według sondaży opinii publicznej 70% Niemców chciałoby mieć domek w Hiszpanii, a zdecydowana większość w Południowej Europie. Znaczna część Niemców nabyła nieruchomość na Majorce, w związku z czym jest ona nazywana 17. landem Niemiec.

za osobę, która nie może być spadkobiercą, a przeznaczony dla niego udział w razie powołania kilku spadkobierców, w braku odmiennej woli spadkodawcy, przypadnie na zasadzie przyrostu pozostałym spadkobiercom testamentowym w stosunku do przypadających im udziałów. Przy powołaniu cudzoziemca jako jedyne spadkobiercy, spadek nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy (art. 7 ust. 3 ustawy)⁸. Zasady te stosuje się odpowiednio do udziałów lub akcji spółki handlowej, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonej w Polsce⁹.

Na mocy szczególnych przepisów postanowienia ustawy nie mają zastosowania także w stosunku do:

1. Przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw instytucji zrównanych z nimi w przedmiocie przywilejów i immunitetów wywodzących się z ustaw bądź umów międzynarodowych albo powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych, którym sprzedawane są nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, lub oddawane w użytkowanie wieczyste, z zachowaniem zasad wzajemności. Umowy z tymi podmiotami zawiera na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami minister właściwy do spraw administracji publicznej. Ustawodawca nakłada przy tym na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wskazania i przeniesienia własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli są one na ten cel niezbędne. Umowę przeniesienia własności nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa zawiera z tą jednostką starosta wykonujący zadania z zakresu administracji

⁸ M. P a z d a n, *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 1998, s. 807 oraz S. S k o w r o Ń s k a - B o c i a n, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, księga IV, *Spadki*, Warszawa 1999, s. 135.

⁹ Blżej M. P a z d a n, *Nabywanie nieruchomości położonej w Polsce przez cudzoziemca w drodze dziedziczenia*, Rejent 1999, nr 9, s. 217-229 oraz R. S z t y k, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Rejent 1991, nr 4, s. 89-111; t e n ż e *Nowe zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, Rejent 1999, nr 7-8, s. 77-103, a także K. K r u c z a ł a k, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Rejent 1998, nr 12, s. 93-104 i A. L i c h o r o w i c z, *Nabywanie nieruchomości położonych na terenie Polski przez cudzoziemców z Unii Europejskiej w świetle układu stowarzyszeniowego*, Rejent 1994, nr 6, s. 24-37; H. K a s p r z y k, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Rejent 1999, nr 2, s. 86-105.

rządowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Opisany tryb postępowania stosuje się na zasadzie wzajemności. W praktyce sądowej stwierdzenie wzajemności następuje w oparciu o pisemną informację Ministra Sprawiedliwości, udzieloną na podstawie art. 1143 § 2 k.p.c. Wzajemność może być potwierdzona również dokumentem pochodzącym z zagranicznego sądu lub zaświadczeniem właściwego konsulatu określonego państwa¹⁰.

Pozytywne normy prawne nie przewidują żadnej pomocy prawnej w tym zakresie dla notariusza ze strony Ministra Sprawiedliwości przy sporządzeniu czynności notarialnej z elementem zagranicznym. Może z niej korzystać jedynie na zasadzie *per analogiam*, wywodząc swe prawa z tytułu spełnianej funkcji publicznej przy czynnościach notarialnych. Jest to poważna luka w prawie, która powinna być w trybie pilnym uzupełniona wydaniem stosownego przepisu lub zmodyfikowaniem dotychczasowych rozwiązań. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej i prognozowanego zwiększonego obrotu prywatnego międzynarodowego¹¹. Notariusz nie jest również uprawniony do zwracania się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prawnym celem wydania wstępnego orzeczenia na zasadzie art. 234 TWE w przedmiocie wykładni Traktatu, ważności i wykładni aktów prawnych instytucji Wspólnoty i EBC oraz statutów organów utworzonych przez Radę. Uprawnienia te posiada tylko sąd krajowy i organy *quasi*-sądowe, które mogą kierować do ETS pytania prawne, jeżeli w postępowaniu podnoszona jest wątpliwa kwestia, od której rozstrzygnięcia nie przysługują środki odwoławcze. Orzeczenia pre-judycjalne, wydane w wyniku dobrowolnej współpracy¹² mogą być niezwykle pomocne w poprawnym stosowaniu prawa wspólnotowego.

¹⁰ Szerzej T. Ereciński i J. Ciszewski, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, Część trzecia, *Przepisy z zakresu międzynarodowego prawa cywilnego*, wyd. 2 zmien., Warszawa 2001, s. 185 i nast.; M. Paździan, *Notariat a prawo prywatne międzynarodowe (uwagi ogólne)* Rejent 1995, nr 9, s. 197-209; tenże, *Notariat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Rejent 2002, nr 6, s. 28-38.

¹¹ R. Szyk, *Czynności notarialne w obrocie prywatnym międzynarodowym*, Rejent 2001, nr 7-8, s. 297-318.

¹² M. Domański, *Pytania prawne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, rozmowa z A. Wróblem, Rzeczpospolita z dnia 6 kwietnia 2004 r., nr 82; tenże, *Co nam da zmiana prawa po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, rozmowa z A. Wróblem, Rzecz-

Jedynie w drodze wykładni celowościowej można przyjąć, że notariusz będzie korzystał z tego uprawnienia w razie rozszerzenia jego kompetencji na wykonywanie dotychczasowych czynności sądowych (postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku, postępowanie mediacyjne czy też inne czynności wykonywane w postępowaniu nieprocesowym przez sądy).

Notariuszowi pozostała możliwość dostępu do rejestru dokumentów unijnych na ogólnych zasadach przewidzianych w Rozporządzeniu Rady nr 10/49/2001 (http://www.europarl.eu.int/petition/help_pl.htm).

2. Wspólnota, która w każdym z państw członkowskich posiada pełną zdolność do czynności prawnych i może być stroną w postępowaniu, w zakresie przyznanym osobom prawnym na podstawie obowiązujących przepisów krajowych (art. 282 TWE). Posiada ona osobowość prawną i jest reprezentowana przez Komisję (art. 281 TWE). Może w szczególności nabywać nieruchomości i ruchomości oraz dysponować nimi. Korzysta na terytoriach państw członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania zadań na warunkach i zasadach wymienionych w protokole z dnia 8 kwietnia 1965 r., załączonym do Traktatu (art. 291 TWE). W ramach tych uprawnień przysługuje jej także prawo nabycia nieruchomości Skarbu Państwa i prawa użytkowania wieczystego na opisanych wyżej zasadach.

Przedstawione podmioty zagraniczne przy nabywaniu nieruchomości od innych podmiotów podlegają ogólnie obowiązującym przepisom ustawy i obowiązane są ubiegać się o uzyskanie zezwolenia na ich nabycie.

Zasady ogólne

Stosownie do art. 1 ust. 1 przedmiotowej ustawy, nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Przepisy w tej mierze są lakoniczne, dlatego należy je rozpatrywać w kontekście zasad ogólnych, definiujących pojęcie nieruchomości i jej położenie oraz podmiot ubiegający się o jej nabycie. Z wykładni celowościowej wynika, że chodzi o nieruchomości położone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

pospolita z dnia 1 kwietnia 2004 r., nr 78; M. Porzyccki, *Lawina belkotliwych przekładów*, Unia Europejska, oficjalne rządowe tłumaczenia wspólnotowego prawa, Rzeczpospolita z dnia 26 marca 2004 r., nr 73.

Nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Jest ono dokładnie określone w art. 158 i nast. k.c. Podstawową formą jest przeniesienie własności umową sprzedaży, zamiany lub innych umów zobowiązujących do przeniesienia własności, zawartych w formie aktu notarialnego. Pojęcie zbycia i nabycia nieruchomości uściśla art. 4 pkt 3b znowelizowanej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³. Następuje ono w wyniku czynności prawnych przenoszących własność nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddania jej w użytkowanie wieczyste (art. 234 w zw. z art. 237 k.c.).

W doktrynie¹⁴ ze zdarzeniem prawnym łączy się powstanie, zmiana lub ustanie stosunku prawnego. Za zdarzenia prawne uważa się czynności prawne oraz orzeczenia sądowe, akty administracyjne i inne zdarzenia zgodne lub niezgodne z prawem, rodzące określone stosunki prawne. Zdarzenie prawne może być również spowodowane wejściem w życie określonego prawa. Przykładem tego jest przekształcenie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r.¹⁵ na rzecz cudzoziemca użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, a w tym gospodarstw rolnych. Następuje ono z wniosku użytkownika wieczystego nieodpłatnie, w drodze decyzji zarówno na rzecz użytkowników wieczystych, jak również ich następców prawnych. Te same zasady będą miały zastoso-

¹³ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, dotychczas nie podpisana przez Prezydenta RP; por. R. S z t y k, *Znaczenie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami dla praktyki notarialnej, część I*, Rejent 2003, nr 12, s. 71-91; tenże, 2004, nr 4, s. 9-22.

¹⁴ Bliżej R. Longchamps de Bériér, *Zobowiązania*, wyd. 3, Poznań 1948, s. 16. Autor dokonuje podziału zdarzeń prawnych na dwie kategorie: ludzkie działanie podejmowane w celu wywołania skutków prawnych jako czynności prawne i inne zdarzenia wywołujące z mocy prawa zobowiązania bez względu na wolę osób. Te ostatnie z kolei dzieli na dwie grupy: jako czyny oraz zdarzenia nie będące w ogóle działaniem ludzkim; S. G r z y - b o w s k i, *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, Wrocław 1985, s. 192, dokonuje podziału zdarzeń na określone typy, w zależności od źródła powstania stosunku prawnego.

¹⁵ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie wniosku o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Dz.U. Nr 157, poz. 1037.

wanie przy nabyciu własności nieruchomości, w tym także rolnych, w wyniku decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, wydanej z mocy prawa na zasadzie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 2001 r.¹⁶ W opisanych sytuacjach wymagane będzie zezwolenie na nabycie własności nieruchomości w wyniku przekształcenia przez cudzoziemca.

Zezwolenie będzie również konieczne przy przeniesieniu na rzecz członka spółdzielni będącego cudzoziemcem, któremu przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu własności, tego lokalu z mocy art. 17¹⁴ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁷. To samo prawo przysługuje cudzoziemcowi jako najemcy lokalu użytkowego czy też pracowni przeznaczony do prowadzenia działalności w zakresie kultury i sztuki, który poniósł w pełnym zakresie koszty budowy tego lokalu (art. 39 ust. 1 o spółdzielniach mieszkaniowych). Powyższe rozważania nie dotyczą przedmiotów, których nabycie z mocy prawa jest zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia.

Tryb postępowania przy ubieganiu się o zezwolenie

Zezwolenie na nabycie nieruchomości jest wydawane w drodze decyzji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Sprzeciw ten, a w przypadku nieruchomości rolnej sprzeciw obu ministrów, jest wyrażony w drodze postanowienia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek organu, któremu przysługuje prawo sprzeciwu, może przedłużyć termin jego wniesienia do dwóch miesięcy. Odmowa wydania zezwolenia nie wymaga wystąpienia do wymienionych ministrów.

¹⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości, Dz.U. Nr 113, poz. 1209 i rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wydawania decyzji o nabyciu przez użytkowników lub współużytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub stanowiących nieruchomości rolne, Dz.U. Nr 205, poz. 1991.

¹⁷ Tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116.

Zezwolenie jest wydawane na wniosek cudzoziemca, jeżeli zostaną spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) nabycie nieruchomości nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a ponadto nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa,

2) cudzoziemiec wykaże, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzeczpospolitą Polską.

Przepisy precyzyjnie określają, w jakich sytuacjach może nastąpić potwierdzenie więzi cudzoziemca z Polską. Może to być w szczególności przez:

a) posiadanie polskiej narodowości lub polskiego pochodzenia,

b) zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim,

c) posiadanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub na osiedlenie się,

d) członkostwo w organie zarządzającym osób prawnych i spółek handlowych nie posiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowanych bezpośrednio lub pośrednio przez osoby spółki uznanej za cudzoziemca,

e) wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej lub rolniczej, zgodnie z przepisami prawa polskiego.

Wniosek o wydanie zezwolenia powinien zawierać następujące dane:

- oznaczenie wnioskodawcy i jego statusu prawnego,
- oznaczenie nabywanej nieruchomości,
- oznaczenie zbywcy,
- określenie formy prawnej nabycia nieruchomości,
- informację o celu i możliwości nabycia nieruchomości.

Zezwolenia wymaga także nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów albo akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz każda inna czynność prawna odnosząca się do udziałów lub akcji, o ile w ich wyniku spółka będąca właścicielem bądź użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanie się spółką kontrolowaną. Zezwolenia wymaga również nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów albo akcji w spółce handlowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, jeżeli spółka ta jest spółką kontrolowaną, a udziały bądź akcje nabywa albo obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem.

Zasady te nie dotyczą przypadków, gdy akcje spółki zostały dopuszczone do publicznego obrotu albo gdy spółka jest właścicielem bądź wieczystym użytkownikiem samodzielnego lokalu mieszkalnego, samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, nieruchomości niezabudowanych o łącznej powierzchni nie przekraczającej 0,4 ha na obszarze miast, przeznaczonych na cele statutowe, z wyjątkiem nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha.

Do zezwoleń tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące nabycia nieruchomości. Wniosek o wydanie zezwolenia, oprócz informacji niezbędnych przy nieruchomościach, powinien dodatkowo zawierać:

1) oznaczenie spółki, której udziały, akcje są nabywane, obejmowane albo są przedmiotem innej czynności prawnej,

2) oznaczenie spółki, która w wyniku nabycia, objęcia udziału (akcji) albo innej czynności prawnej dotyczącej udziałów (akcji) innej spółki handlowej stanie się spółką kontrolowaną,

3) określenie nieruchomości stanowiącej własność bądź będącej w użytkowaniu wieczystym spółki, która stanie się spółką kontrolowaną lub której udziały (akcje) są nabywane lub obejmowane przez cudzoziemców,

4) określenie sposobu nabycia lub objęcia udziału (akcji) bądź innej czynności prawnej dotyczącej udziału (akcji) w spółce, na skutek której spółka będąca właścicielem albo użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonej na terytorium Polski stanie się spółką kontrolowaną.

Do wniosku należy dołączyć dokumenty potwierdzające te okoliczności oraz inne dokumenty umożliwiające ustalenie prawidłowości nabycia nieruchomości. Na zasadzie art. 3f ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców minister właściwy do spraw wewnętrznych został obowiązany do wydania rozporządzenia określającego:

1) rodzaje dokumentów umożliwiających ustalenie prawidłowości nabycia nieruchomości,

2) szczegółowe informacje o okolicznościach wskazanych we wniosku,

3) wzory oświadczeń składanych przez cudzoziemców oraz wykazów dołączonych do wniosku.

Wykonując ten obowiązek, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji opracował projekt rozporządzenia w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. W granicach lakonicznie sformułowanego upoważnienia ustawowego rozbudowano zakres dokumentów i informacji niezbędnych przy ubieganiu się o zezwolenie. Jest to wynik braku koncentracji niektórych dokumentów, np. w zakresie określenia nieruchomości. Zgodnie z § 5 projektu rozporządzenia, wnioskodawca jest obowiązany przedłożyć szereg dokumentów, które należy uznać za oczywiste, a powinien ograniczyć się do niezbędnych, potwierdzających identyfikację i stan własności, jak postanowiono wobec nabycia lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość. Niezależnie od tego wprowadzono nowe elementy. Przy nabyciu nieruchomości jest on obowiązany dodatkowo przedłożyć oświadczenie Agencji Nieruchomości Rolnych, że nie zamierza korzystać z przysługujących jej uprawnień z ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, związanych z pierwszeństwem nabycia przedmiotowej nieruchomości. Dołączone do wniosku kopie dokumentów powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem. Nie określono przy tym, kto tej czynności poświadczeniowej ma dokonać. Do projektu rozporządzenia dołączono wzory trzech oświadczeń i dwa wykazy dotyczące nieruchomości nabywanych przez cudzoziemca oraz nieruchomości stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym spółki. Mimo tych uchybień konieczność wydania rozporządzenia należy uznać za zasadne. Jest ono wydane w ramach delegacji ustawowej i dokładnie określa wykaz, rodzaj dokumentów oraz oświadczeń niezbędnych przy ubieganiu się o zezwolenie. Przed ostatnią nowelizacją ustawy wydawane były okresowo informacje adresowane do wnioskodawców o sposobie dokumentowania wniosku o wydanie zezwolenia bez upoważnienia ustawowego.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji został wyposażony w dodatkowe prerogatywy w postępowaniu przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia. Może on bowiem w toku postępowania:

- 1) zażądać przedstawienia dowodów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz dokonania sprawdzenia, czy wydanie zezwolenia nie jest sprzeczne z przesłankami ustawowymi,

2) dokonać przy pomocy właściwych organów administracji rządowej sprawdzenia, czy nabycie nieruchomości nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz czy będzie zgodne z interesem państwa.

Ponadto może zwracać się do innych organów administracji publicznej, organizacji zawodowych i instytucji państwowych o wyrażenie opinii oraz przekazanie dokumentów i informacji, w szczególności zawartej w ewidencji gruntów i budynków, niezbędnych do realizacji zadań określonych ustawą. Organ wydający decyzję lub postanowienie w tym postępowaniu może odstąpić od uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymaga tego obronność lub bezpieczeństwo państwa. Postępowanie w sprawie wydania zezwolenia zostanie umorzone, gdy z wnioskiem takim wystąpi cudzoziemiec, który złożył wniosek o jego wszczęcie, a także wtedy, gdy właściciel lub wieczysty użytkownik nieruchomości oświadczył, że nie zamierza jej zbyć na rzecz cudzoziemca ubiegającego się o zezwolenie. Decyzję w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości położonej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej wydaje się w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez strony.

W myśl art. 3 zezwolenie powinno określać osobę nabywcy i zbywcy, przedmiot nabycia i specjalne warunki, od spełnienia których będzie uzależniona możliwość nabycia nieruchomości. Zezwolenie jest ważne przez dwa lata od dnia wydania i termin ten nie może być przedłużony.

Cudzoziemiec zamierzający nabyć nieruchomość może ubiegać się o przyrzeczenie wydania zezwolenia, zwane „promesą”. Promesa jest ważna tylko rok od daty jej wydania i może być wydana również na wniosek założycieli osoby prawnej i spółki handlowej. W okresie ważności promesy nie można odmówić wydania zezwolenia, chyba że uległ zmianie stan faktyczny, istotny dla rozstrzygnięcia sprawy.

Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom ustawy jest nieważne *ex lege*¹⁸. O nieważności nabycia orzeka sąd także na żądanie właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wójta (bur-

¹⁸ Taki pogląd jest konsekwentnie przestrzegany w judykaturze, a przykładem tego jest orzeczenie SN z dnia 3 kwietnia 1925 r. C 2204/23, OSP VI 295 i Przegląd Sądowy III 345, stwierdzające że akt sprzedaży nieruchomości cudzoziemcowi bez uprzedniego zezwolenia jest bezwzględnie nieważny i późniejsze uzyskanie zezwolenia nie może tej nieważności „uleczyć”.

mistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa lub wojewody albo na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przepisy te stosuje się odpowiednio do nabycia lub objęcia udziałów albo akcji w spółce handlowej wbrew przepisom ustawy, z tym że żądanie to zgłosić może również każdy udziałowiec bądź akcjonariusz spółki. Ponadto bez przedstawienia zezwolenia, a w przypadku ustanowienia w zezwoleniu specjalnych warunków, także dowodu z dokumentu urzędowego o ich spełnieniu, nie można dokonywać czynności prawnych oraz wpisu prawa własności i prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej.

Sposób realizacji postanowień ustawy podlega corocznej ocenie przez Sejm. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest obowiązany do dnia 31 marca przedłożyć Sejmowi szczegółowe sprawozdanie z wykonania ustawy, w szczególności o liczbie udzielonych zezwoleń, rodzaju i obszarze oraz terytorialnym rozmieszczeniu nieruchomości, których one dotyczą, a także liczbie decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia.

Zwolnienia ustawowe z obowiązku uzyskania zezwolenia

A. Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy nie wymaga zezwolenia, z wyjątkiem spraw dotyczących nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha (art. 8 ust. 3), nabycie:

1) samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali,

2) samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości, albo samodzielnego lokalu mieszkalnego,

3) nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się,

4) przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 2 lata od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się, nieruchomości, które w wyniku nabycia stanowią wspólność ustawową małżonków,

5) przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości¹⁹, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym co najmniej 5 lat,

6) przez osobę prawną, spółkę handlową nie posiadającą osobowości prawnej, mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowaną bezpośrednio lub pośrednio przez osoby spółki będące cudzoziemcami w rozumieniu ustawy, na jego cele statutowe nieruchomości niezabudowanych, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast,

7) przez cudzoziemca będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym, w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym lub

8) objęcie przez bank będący osobą prawną – cudzoziemcem akcji lub udziałów w spółce będącej właścicielem nieruchomości lub użytkownikiem wieczystym w związku z dochodzeniem przez bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych.

B. Nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego²⁰ (art. 8 ust. 2), z wyjątkiem nabycia:

1) nieruchomości rolnych i leśnych przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej,

¹⁹ Zasada ta została już potwierdzona w orzecznictwie w okresie międzywojennym. Uważano, że cudzoziemiec, który jest ustawowym spadkobiercą właściciela gruntu, może na zasadzie art. 8 nabyć grunt także aktem *inter vivos*, bez uprzedniego zezwolenia władz. Orzeczenie SN z dnia 13 marca 1931 r. C 406/30, Czasopismo Adwokackie, V/9 z 1931 r.

²⁰ Europejski Obszar Gospodarczy powstał w wyniku podpisania w 1992 r. porozumienia pomiędzy państwami Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) a 15 państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Aktualnie w skład EFTA wchodzi: Islandia, Lichtenstein, Norwegia i Szwajcaria, która nie przystąpiła do EOG wobec negatywnego wyniku referendum w tym kraju. Byli członkowie EFTA: Finlandia Szwecja i Austria przystąpiły do Unii Europejskiej w 1995 r. W obszarze EOG obowiązuje zasada swobodnego obrotu towarów, usług, kapitału i siły roboczej jak na rynku wewnętrznym, pozbawionym granic państwowych. EFTA powstała w 1960 r. jako reakcja na utworzenie EWG i miała zapobiec niebezpieczeństwu gospodarczej dyskryminacji; szerzej W. Weidelfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z*, Podręcznik integracji europejskiej, Gliwice 2002, s. 417.

2) drugiego domu przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

C. Nie jest wymagane także uzyskanie zezwolenia na zasadzie art. 8 ust. 2a przez cudzoziemców, będących obywatelami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego w okresach określonych w ust. 2 (czyli nieruchomości rolne i leśne przez okres 12 lat i drugiego domu przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej) w przypadku:

1) nabycia nieruchomości rolne położonych:

a) w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodnio-pomorskim – po upływie 7 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną (art. 81 k.c.), jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w województwach: lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim – po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

2) nabycia drugiego domu:

a) jeżeli nabywca legalnie, nieprzerwanie zamieszkuje co najmniej 4 lata na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub

b) w celu wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych.

Obywatele państw członkowskich EOG, będący w dniu uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej udziałowcami lub akcjonariuszami spółek handlowych z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogą do okresów dzierżawy zaliczyć okres dzierżawy nieruchomości rolnej przez spółkę, jeżeli przez ten okres jako udziałowcy lub akcjonariusze spółki osobiście prowadzili na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Definicja cudzoziemca

Na użytek ustawy w art. 1 ust. 2 zdefiniowano pojęcie cudzoziemca. W myśl przyjętych kryteriów cudzoziemcem jest:

- 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego,
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą,
- 3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób fizycznych nieposiadających obywatelstwa polskiego oraz spółka zagranicznych osób prawnych mających siedzibę za granicą, utworzone zgodnie z ustawodawstwem państw obcych,

- 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby spółki wyżej wymienione.

Jednocześnie ustawodawca doprecyzował pojęcie spółki handlowej kontrolowanej, postanawiając, że jest nią spółka, której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, a także występują jako zastawnik, użytkownik albo na podstawie porozumień z innymi osobami bądź gdy mają pozycję dominującą, w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 lit. b, c lub e k.s.h. Pozycja dominująca ma miejsce wówczas gdy spółka:

- a) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami,

- b) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami,

- c) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami.

Okoliczności te są potwierdzane przez wnioskodawców na wzorach oświadczeń składanych przy wnioskach o wydanie zezwolenia. Wnioskodawcy są pouczeni o odpowiedzialności z art. 233 k.k. za składanie fałszywych zeznań i możliwości odmowy zeznań na zasadzie art. 83 k.p.a. na oświadczeniach stwierdzających, że spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym bądź zamierza nabyć na własność nieru-

chomość względnie prawo użytkowania wieczystego. W oświadczeniu stwierdzającym, że spółka jest cudzoziemcem, zaś cudzoziemiec lub cudzoziemcy mają pozycję dominującą w rozumieniu ustawy, a nadto w pozostałych oświadczeniach wnioskodawcy są pouczeni o treści art. 145 § 1 pkt 1 i art. 151 § 2 k.p.a. o skutkach prawnych dowodów, na podstawie których ustalone, istotne dla sprawy okoliczności faktyczne okazały się fałszywe. Ustalenia te są zamieszczane w sentencji decyzji, a bliżej opisane w uzasadnieniu zawierającym zezwolenie. W tych warunkach obowiązek notariusza ogranicza się do powołania decyzji i opisanie pozycji prawnej cudzoziemca w akcie notarialnym. Decyzja ta jest dołączana do akt i stanowi jego załącznik. Notariusz jest związany jej treścią i wszelkie odstępstwa od sentencji są niedopuszczalne. W razie stwierdzenia występowania w niej błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek winien zainicjować ich sprostowanie, które powinno być dokonane z urzędu postanowieniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 113 k.p.a. Na postanowienie to przysługuje zażalenie.

Zupełnie inaczej został zdefiniowany cudzoziemiec w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach²¹. Jest nim każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Ustawy nie stosuje się do:

1) szefów i członków personelu misji dyplomatycznych, kierowników urzędów konsularnych i członków personelu konsularnego państw obcych oraz osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów międzynarodowych, ustalonych zwyczajów międzynarodowych, pod warunkiem wzajemności i posiadania przez te osoby dokumentów potwierdzających pełnienie przez nich funkcji,

2) obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin, a także do obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego w zakresie uregulowanym w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²², zmienionej art. 75 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez

²¹ Dz.U. Nr 128, poz. 1175.

²² Dz.U. Nr 141, poz. 1180.

Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej²³, wprowadzającym 7 dyrektyw Wspólnot Europejskich,

3) cudzoziemców ubiegających się o ochronę oraz objętych ochroną na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁴ w zakresie w niej uregulowanym, zmienionej art. 92 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. przez wdrożenie dyrektywy Wspólnot Europejskich: Dyrektywy 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi, związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.Urz. WE L 212 z dnia 7 sierpnia 2001 r. i Dyrektywy 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r., ustanawiającej minimalne normy dotyczące podejmowania osób ubiegających się o azyl, Dz.Urz. WE L 31 z dnia 3 lutego 2003 r.,

4) cudzoziemców polskiego pochodzenia i członków najbliższej rodziny repatrianta w zakresie uregulowanym w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji²⁵.

Cudzoziemca będącego obywatelem dwóch lub więcej państw traktuje się jako obywatela tego państwa, którego dokument podróży stanowi podstawę wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Karta pobytu zostaje wydana cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się, status uchodźcy lub zgodę na pobyt tolerowany. Karta pobytu wydana cudzoziemcowi, który uzyskał zezwolenie na osiedlenie się jest ważna 10 lat²⁶. W okresie ważności potwierdza tożsamość cudzoziemca podczas jego pobytu w Polsce oraz uprawnia wraz z dokumentem podróży do wielokrotnego przekraczania granicy bez konieczności uzyskania wizy. Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. zmieniono ustawę o cudzoziemcach przez wdrożenie Dyrektywy 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r., uzupełniają-

²³ Tekst ustawy został przekazany do Senatu.

²⁴ Dz.U. Nr 128, poz. 1176.

²⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 1118.

²⁶ Bliżej P. P a s o w i c z, *Obcokrajowiec gorszy i lepszy*, Rzeczpospolita z dnia 10 września 2001 r., nr 211; A. Ł u k a s i e w i c z, *Mieszane małżeństwa pod lupą*, Rzeczpospolita z dnia 19 marca 2001 r., nr 66; I. L e w a n d o w s k a, *Utrata obywatelstwa wymagała indywidualnego zezwolenia*, Rzeczpospolita z dnia 19 września 2001 r.

jącej postanowienia art. 26 konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.Urz. WE L 187 z dnia 10 lipca 2001 r.).

Pojęcie nieruchomości

Ustawodawca nie definiuje pojęcia nieruchomości, w związku z tym mają zastosowanie ogólne zasady przewidziane w obowiązującym porządku prawnym. W niektórych sytuacjach wprowadza nowe definicje określające przedmiot podlegający przepisom ustawy, nie mający charakteru nieruchomości w świetle kodeksu cywilnego, jak np. drugiego domu.

W aktualnym stanie prawnym reglamentacji ustawowej podlega nabycie przez cudzoziemca:

1) nieruchomości, jako nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego (w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. w zw. z art. 1 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego)²⁷,

2) prawa użytkowania wieczystego, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o przeniesieniu własności nieruchomości (art. 232 § 1 k.c. w zw. z art. 237 k.c.). Ponadto przepisy przewidują szczególny tryb nabywania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa umową sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste przedstawicielstw dyplomatycznym bądź urzędom konsularnym państw obcych oraz innych przedstawicielstw i instytucji zrównanych z nimi na warunkach określonych w art. 61 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,

3) nieruchomości rolnych (art. 46¹ k.c. w zw. z art. 2 pkt 1 powołanej ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r.), do których stosuje się przepisy tej ostatniej ustawy, czyli nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie, do produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego²⁸ na cele nierolne. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

²⁷ Dz.U. Nr 64, poz. 592.

²⁸ Przeznaczenie nieruchomości na określone cele następuje na zasadzie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

łącznie z innymi przepisami, ustalają sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Obowiązuje przy tym zasada, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje „dodatkowo”, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Przy nabywaniu nieruchomości rolnych muszą zatem być zachowane równocześnie warunki przewidziane w obu ustawach. Podkreślenie przez ustawodawcę tego faktu w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców świadczy jedynie o wadze przepisów. Mają one znaczenie normy prawnej powszechnie obowiązującej i nawet nieumieszczenie tego stwierdzenia zobowiązywałoby do stosowania ich wobec wszystkich podmiotów.

Obrót nieruchomościami rolnymi jest przedmiotem licznych opracowań w literaturze²⁹. Poglądy tam wyrażone dotyczą także nabycia nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. Należy tylko zaakcentować kwestię poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, będącą jednym z elementów kształtowania racjonalnego ustroju rolnego państwa w kontekście jego pozycji gospodarczej w Unii Europejskiej³⁰. W konfrontacji z rolnictwem Unii Europejskiej rolnictwo polskie posiada niekorzystne wyniki w tym zakresie. I tak, pod względem powierzchni użytków rolnych wynoszącej 135,825 tys. ha – Polska posiada 18.413 tys. ha, co stanowi 13,6%, zatrudnia w rolnictwie 2671 tys. osób wobec 6898 tys. osób w całej Unii, co stanowi 38,7% ogólnie zatrudnionych w całym rolnictwie unijnym. Liczba gospodarstw rolnych wynosi odpowiednio w Polsce 2041 tys., przy ogólnej liczbie 6989 tys. w Unii Europejskiej, co daje wskaźnik 29,2%. Średnia powierzchnia użytków rolnych na jedno

²⁹ Szerzej R. S z t y k, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 21-41; Z. T r u s z k i e w i c z, *Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I)*, Rejent 2003, nr 9, s. 46-68; t e n ż e, *ibidem*, część II, Rejent 2003, nr 11, s. 113-139; zob. J. J. S k o c z y ł a s, *Cywilnoprawne nabycie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2002, s. 28 i nast.

³⁰ A. K o ł o d z i e j, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego – zasadność prawnej regulacji obrotu gruntami (materiał dyskusyjny)*, Studia Europejskie 2003, nr 2, s. 199-210. Autor pozytywnie ocenia rozwiązania przyjęte w ustawie również w zakresie wprowadzonego prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Przywołuje przy tym przykłady podobnego rozwiązania prawnego w państwach europejskich. Niedoskonałości ustawy nie powinny przesądzać o jej ogólnej ocenie.

gospodarstwo rolne wynosi w Polsce 9 ha, a w państwach członkowskich Unii Europejskiej 19,4 ha³¹,

4) gospodarstw rolnych (art. 55³ k.c. w zw. z art. 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego), którymi są grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami albo ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego o obszarze nie mniejszym niż 1 ha użytków rolnych,

5) gruntów rolnych, o powierzchni przekraczającej 1 ha (art. 8 ust. 3 w zw. z art. 46¹ k.c.), czyli nieruchomości rolnej określonej kryterium obszarowym, charakterystycznym dla definicji gospodarstwa rolnego, w której podano z kolei powierzchnię użytków rolnych. Nieruchomość rolna jest równoznaczna z gruntami rolnymi, co wynika ze zd. 1 art. 46¹ k.c. Użytki rolne przyjęte w definicji gospodarstwa rolnego w art. 2 pkt 2 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego są pojęciem szerszym od gruntów rolnych. W myśl bowiem § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków³², w skład użytków rolnych, które stanowią jedną z grup użytków gruntowych (§ 67), wchodzi między innymi grunty orne oznaczone symbolem R,

6) nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej (art. 8 ust. 3), czyli wszystkich nieruchomości, bez jakichkolwiek dodatkowych określeń. O ich charakterze decyduje jedynie miejsce położenia mającego znaczenie dla ochrony granic państwa i jego bezpieczeństwa. Strefa nadgraniczna obejmuje, w myśl art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej³³, cały obszar gmin przyległych do granicy państwowej, a na odcinku morskim do brzegu morskiego. Jeżeli okaże się, że szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga 15 km, włącza się do niej także obszar gmin bezpośrednio sąsiadujących z gminami

³¹ Dane te pochodzą z lat 1997 i 1999, jednakże zbliżone są do aktualnej sytuacji; bliżej A. K o ł o d z i e j, *ibidem*, s. 183.

³² Dz.U. Nr 38, poz. 454.

³³ Dz.U. Nr 78, poz. 461 ze zm.; także Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2001 r. w sprawie wykazu gmin położonych w strefie nadgranicznej oraz wzorów tablic umieszczanych w tej strefie i zasad ich utrzymania przez Straż Graniczną, Dz.U. Nr 93, poz. 1031 ze zm.

przyległymi do granicy państwowej lub brzegu morskiego. Regulacje prawne w tym względzie zawsze wywołują określone kontrowersje³⁴. Negatywnym przykładem tego są prace legislacyjne i brak konsekwencji przy tworzeniu nowej ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju. Opieszale i nieprofesjonalnie prowadzony proces legislacyjny spowodował, że art. 1 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju utracił moc prawną w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Fakt ten praktycznie uniemożliwia stosowanie całego przepisu. Nowa ustawa nie została podpisana przez Prezydenta RP w związku z kolejnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2003 r. K.37/02³⁵,

7) lokali, w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³⁶, z wyjątkiem lokali mieszkalnych wyłączonych na zasadzie art. 8 pkt 1 oraz lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy albo właściciela nieruchomości bądź samodzielnego lokalu mieszkalnego.

Prawodawca wprowadza dodatkowe kryteria ocenne charakteryzujące nieruchomość nabywaną na określony przez cudzoziemca cel. Po-

³⁴ Przykładem rozwiązania tego problemu jest orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 1987 r. w sprawie Grecji, która po przystąpieniu do Unii Europejskiej ok. 55% terytorium wyłączyła z możliwości nabycia przez cudzoziemców z innych państw członkowskich z powodu położenia ich w regionach nadgranicznych, w strefach nadbrzeżnych oraz na wyspach. W wyniku wyroku weryfikującego przepisy tego kraju, złagodzone rygory prawne i nieruchomości te mogą być nabywane, jednakże za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w oświadczeniu należy określić cel nabycia, R. S z t y k, *Uwagi dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, Rejent 2003, nr 5, s. 203.

³⁵ TK wyrokiem z dnia 3 lipca 2001 r. 3/2001 uznał, że art. 1 dekretu z dnia 6 września 1951 r. o obszarach szczególnie ważnych dla obrony kraju (Dz.U. Nr 46, poz. 341) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 1949 r. o wprowadzeniu ograniczeń w rejonach umocnionych: Hel, Redłowo, Sobieszewo, Kępa Oksywska i Westerplatte (Dz.U. Nr 21, poz. 138) są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 69, poz. 725); TK wyrokiem z dnia 25 listopada 2003 r. K. 37/02 stwierdził, że art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, MP Nr 56, poz. 877.

³⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903.

wierzchnia nieruchomości nabywana dla zaspokojenia jego potrzeb życiowych nie może przekroczyć 0,5 ha. W przypadku zaś wykonywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej lub rolniczej zgodnie z przepisami prawa polskiego, powierzchnia nieruchomości powinna być uzasadniona rzeczywistymi potrzebami wynikającymi z charakteru tej działalności.

Istotne *novum* stanowi zdefiniowanie pojęcia drugiego domu. W rozumieniu ustawy jest to nieruchomość przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która nie będzie stanowić stałego miejsca zamieszkania cudzoziemca. Zasada ta nie odnosi się do nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego. W zależności od charakteru nieruchomości, ustalonego na podstawie danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków, a także księgi wieczystej, należy zastosować tryb postępowania przewidziany w ustawie.

Forma przeniesienia własności nieruchomości

Umowa przeniesienia własności nieruchomości na rzecz cudzoziemca powinna zawierać wszystkie wymagane elementy niezbędne dla zachowania jego ważności. Należy do nich również konieczność zachowania wymaganej formy aktu notarialnego, przewidzianej w art. 158 k.c. Są to podstawowe i niekwestionowane zasady niewywołujące żadnych kontrowersji. Rodzą się wówczas, gdy będziemy je rozpatrywać w kontekście możliwości sporządzenia przez notariusza polskiego poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej umowy przeniesienia własności nieruchomości położonej poza granicami, z podmiotami tam zamieszkałymi. Przeważa pogląd, że sprzeciwia się takiej możliwości zasada terytorializmu, ograniczająca zakres wykonywania czynności przez notariusza polskiego jedynie do granic własnego państwa. Odstępstwo od tej zasady przewidziane jest w art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów³⁷, mówiącym, że akt notarialny może sporządzić konsul pod warunkiem uzyskania pisemnego upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, wydanego na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych. Do czynności konsula stosuje się odpowiednio przepisy prawa o notariacie i uznane są one jako czyn-

³⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823.

ności notarialne; mają taką samą moc jak czynności notariusza sporządzone w Rzeczypospolitej Polskiej.

Odrębnym problemem jest sporządzenie umowy za granicą przez notariusza państwa obcego, przenoszącej prawo własności nieruchomości położonej w Polsce. Przyjmuje się, że ta czynność notarialna, sporządzona w formie obowiązującej w miejscu jej sporządzenia, nie jest relewantna wobec polskiego aktu notarialnego. W tej mierze obowiązuje zasada wyrażona w art. 12 prawa prywatnego międzynarodowego, w myśl której forma czynności prawnej podlega prawu właściwemu dla tej czynności. Wystarczy zatem zachowanie formy przewidzianej przez prawo państwa, w której czynność zostaje dokonana. Słuszny pogląd prezentuje orzecznictwo, a przykładem tego jest postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2004 r. I CK 39/03, w którym postanowiono, że w takiej sytuacji wystarczy zachowanie formy przewidzianej prawem miejsca sporządzenia czynności³⁸. Notariusz państwa obcego jest obowiązany poza tym do przestrzegania norm prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących przesłanek przedmiotowych i podmiotowych przy nabyciu i zbyciu nieruchomości. Niezachowanie ich spowoduje, że czynność ta będzie z mocy prawa nieważna. Mając na uwadze skomplikowany charakter pozytywnych norm prawnych i występujące niekiedy trudności interpretacyjne, nie należy spodziewać się, że notariusze państw obcych będą w większym rozmiarze niż dotychczas sporządzać czynności tego rodzaju.

Umowa taka podlega także ogólnym zasadom i może być zmieniona lub rozwiązana, o ile zostanie wyrażona taka wola stron. Dotyczy to również umów przedwstępnych lub obligacyjnych oraz zawartych na podstawie promesy przyrzekającej otrzymanie zezwolenia³⁹.

³⁸ Niepublikowane postanowienie SN, którego teza brzmi: „[j]eżeli czynność prawna zobowiązująca lub rozporządzająca, mająca za przedmiot prawo rzeczowe na nieruchomości położonej w Polsce, została zawarta za granicą, to wystarczy zachowanie formy przewidzianej prawem miejsca sporządzenia czynności”. Czynność ta podlega uwierzytelnieniu przez polskie przedstawicielstwo dyplomatyczne lub urząd konsularny na podstawie art. 1138 k.p.c.

³⁹ Odmienny pogląd został wyrażony w orzeczeniu SN z dnia 29 stycznia 1924 r. Rw 1956/23, OSP III 177, stwierdzono wówczas, że dopóki nie ma odmowy Rady Ministrów na przeniesienie prawa własności do nieruchomości na rzecz cudzoziemca, dopóty strony są zawartą umową związane.

Rejestr czynności

Obowiązuje nadal w dotychczasowym zakresie obowiązek przesyłania przez notariusza Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w terminie 7 dni od dnia sporządzenia wypisu z aktu notarialnego, a więc wyciągu, na podstawie którego cudzoziemiec nabył albo objął nieruchomość, udziały lub akcje w spółce będącej właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości (art. 8a ust. 1 ustawy)⁴⁰.

Przepis ten stosuje się odpowiednio do sądu, jeżeli nabycie nastąpiło na podstawie prawomocnego orzeczenia, zaś nabycie albo objęcie udziałów lub akcji podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców.

Wnioski

Konkludując, należy uznać, że w wyniku nowelizacji ustawy przepisy w zakresie nabycia nieruchomości przez cudzoziemców są spójne i gwarantują realizację założeń ustawowych. Należy oczekiwać, że w początkowym okresie ich wdrażania wystąpić mogą pewne trudności interpretacyjne, które zostaną wyjaśnione w doktrynie i orzecznictwie. Pomocne będą w tym względzie również orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości oraz prawo wspólnotowe.

⁴⁰ 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. Rozporządzenie określa zakres niezbędnych informacji wprowadzanych do rejestru. Porównanie ich z treścią aktu notarialnego potwierdza tezę, że wystarczy wyciąg, a nie wypis.