



Polemiki i refleksje

Aktualne zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców

Wprowadzenie

Zasady nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców zostały zmienione zasadniczo z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej i podlegają dalszym modyfikacjom w związku z implementowaniem prawa unijnego.

Na mocy art. 3 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw¹ nadano nowe brzmienie art. 1a ust. 2 pkt 3 oraz art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wprowadzając nowy podmiot – rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Został on potraktowany jak cudzoziemiec mający więzi z Rzeczpospolitą Polską. Jest to jedna z przesłanek ustawowych

¹ Dz.U. Nr 94, poz. 788; patrz także G. B i e n i e k, S. K a l u s, Z. M a r m a j, E. M z y k, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2005, s. 13-16. Odrębność ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców została podkreślona dyspozycją art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. Oznacza to, że jest ona przepisem szczególnym i ma pierwszeństwo przed innymi przepisami.

uprawnijająca do nabycia nieruchomości. Uznano go również za cudzoziemca, który może nabyć nieruchomość bez konieczności uzyskania zezwolenia, po spełnieniu dodatkowych warunków ustawowych. Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach², zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE udziela się cudzoziemcowi przebywającemu legalnie na terytorium RP przez co najmniej 5 lat, bezpośrednio przed złożeniem wniosku, posiadającemu stabilne i regularne źródło dochodu, wystarczające na utrzymanie jego i jego rodziny oraz na ubezpieczenia zdrowotne. Decyzję w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca. Rezydent otrzymuje kartę pobytu, która w okresie ważności (5 lat) potwierdza jego tożsamość podczas pobytu na terytorium RP. Uprawnia wraz z dokumentem podróży do wielokrotnego przekraczania granicy, bez konieczności uzyskania wizy (art. 72 cyt. ustawy w zw. z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP)³.

Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim⁴, na jego wniosek może mu być nadane obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkuje co najmniej 5 lat lub pozostaje co najmniej 3 lata w związku małżeńskim z osobą posiadającą polskie obywatelstwo,

² Dz.U. Nr 128, poz. 1175 z późn. zm.; zob. M. P a z d a n, *Prawo prywatne międzynarodowe*, wyd. 9 uaktual., Warszawa 2005, s. 90-91.

³ Dz.U. Nr 128, poz. 1176 z późn. zm.; patrz także M. P a z d a n, *Cudzoziemiec klientem polskiego notariusza*, Rejent 2001, nr 7-8, s. 172-189; t e n ż e, *Notariat a prawo prywatne międzynarodowe (uwagi ogólne)*, Rejent 1995, nr 9, s. 197-209; t e n ż e, *Notariat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Rejent 2002, nr 6, s. 28-38; A. O l e s z k o, *Stosowanie prawa obcego przez polskiego notariusza*, [w:] *II Kongres Notariuszy RP, Referaty i Opracowania*, Poznań-Kluczbork 1999, s. 209 i nast.; E. D r o z d, *Czynności notarialne z elementem zagranicznym w obrocie nieruchomościami*, [w:] *II Kongres Notariuszy RP, Referaty i Opracowania*, Poznań-Kluczbork 1999, s. 7-30; R. S z t y k, *Czynności notarialne w obrocie prywatnym międzynarodowym*, Rejent 2001, nr 7-8, s. 297-318; J. P a z d a n, *Pełnomocnictwo w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2003, s. 110 i nast.

⁴ Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.; patrz S. R u d n i c k i, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, [w:] G. B i e n i e k, S. R u d n i c k i, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 171 i nast.

jeżeli złoży w określonym terminie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia. Według art. 2 pkt b Dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi⁵, za rezydenta długoterminowego uznaje się obywatela państwa trzeciego. Obywatelem państwa trzeciego, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt a Dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin⁶, jest każda osoba, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 TWE.

Doprecyzowanie definicji legalnej strefy nadgranicznej w znowelizowanym art. 12 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej⁷ pozwoli na prawidłowe zakwalifikowanie czynności dotyczącej nabywania nieruchomości przez cudzoziemca na jej obszarze. Jednocześnie ustawodawca określił sposób i oznaczenie granic strefy nadgranicznej przez jednostki zasadnicze podziału terytorialnego państwa.

Obrót prawny przy nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców usprawni wejście w życie z dniem 14 sierpnia 2005 r. Konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzonej w Hadze w dniu 1 października 1961 r.⁸ Ma ona zastosowanie do publicznych dokumentów sporządzonych na terytorium umawiającego się państwa i przeznaczonych do przedłożenia na terytorium innego państwa-

⁵ Dz.Urz. UE L 016 z 23.01.2004. Stosownie do art. 17 ust. 1, obywatelem Unii jest każda osoba będąca obywatelem państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, ale nie zastępuje go. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkowi przewidzianym w Traktacie; bliżej I. C. K a m i ń s k i, *Unia europejska, Podstawowe akty prawne*, wyd. 2, Warszawa 2005, s. 65 i nast.

⁶ Dz.Urz. UE L 251 z 3.10.2003.; patrz także Z. T r u s z k i e w i c z, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Kraków 1996, s. 121 i nast.; zob. J. S k o c z y l a s, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców (po wejściu Polski do Unii Europejskiej)*, Warszawa 2004, s. 32 i nast.

⁷ Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 90, poz. 757.

⁸ Ustawa z dnia 22 lipca 2004 r. o ratyfikacji Konwencji znoszącej wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych sporządzonej w Hadze dnia 5 października 1961 r. Dz.U. Nr 194, poz. 1980 upoważniła Prezydenta RP do ratyfikacji umowy. Dokument ratyfikacyjny został podpisany w dniu 15 października 2004 r. i złożony depozytariuszowi, którym jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych Królestwa Niderlandów. Depozytariusz konwencji poinformował rząd polski, że wchodzi ona w życie w stosunku do naszego kraju z dniem 14 sierpnia 2005 r.

strony konwencji (art. 1). W rozumieniu konwencji dokumentami publicznymi są dokumenty tam wymienione, w tym akty notarialne, a także dokumenty, na których znajdują się notarialne poświadczenia autentyczności podpisu. Zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁹, konwencja wraz z dotyczącym jej oświadczeniem rządowym zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 24 czerwca 2005 r. Nr 112, poz. 938 i 939. Od chwili wejścia jej w życie w miejsce legalizacji zostaje wprowadzone dołączone do dokumentów (*allonge*) lub umieszczone na samym dokumencie jednolite poświadczenie zwane *apostille*. Jest ono sporządzane według określonego w konwencji wzoru przez właściwą władzę lub organ wyznaczony przez państwo-stronę konwencji. Organem tym w Rzeczypospolitej Polskiej jest minister właściwy do spraw zagranicznych, czyli Minister Spraw Zagranicznych. Należy przypomnieć, że *apostille* opatrzone numerem i zarejestrowane potwierdza autentyczność podpisu, charakter, w jakim działała osoba podpisująca dokument, a także tożsamość pieczęci. Ponadto na wniosek zainteresowanych władza, która wydała *apostille*, ma obowiązek sprawdzenia, czy dane zawarte w poświadczeniu odpowiadają danym w prowadzonym przez nią rejestrze lub kartotece¹⁰. Zagraniczne dokumenty publiczne, które uzyskały klauzule poświadczeniowe według zasad obowiązujących przed wejściem w życie konwencji, mogą być nadal honorowane w obrocie prywatnym międzynarodowym, zgodnie z art. 9 konwencji, nakładającym na każde umawiające się państwo obowiązek podjęcia tylko niezbędnego działania dla zapobieżenia dokonywania przez urzędników dyplomatycznych i konsularnych legalizacji dokumentów w przypadkach, w których konwencja znosi ten wymóg. Wedle art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana.

⁹ Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm.

¹⁰ Bliżej R. S z t y k, *Międzynarodowy prywatny obrót prawny w świetle konwencji haskiej*, [w:] *Rozprawy prawnicze, Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, pod redakcją L. Ogiegły, W. Popiołka i M. Szpunara, Kraków 2005, s. 335 i powołana tam literatura; P. C z u b i k, *Konwencja haska o zniesieniu wymogu uwierzytelniania zagranicznych dokumentów publicznych*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 19 i nast.

Ustawą z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o opłacie skarbowej¹¹ ustalono opłatę skarbową od wydania *apostille* w wysokości 60 zł.

Przystąpienie Polski z dniem 14 kwietnia 2005 r. do Konwencji rzymskiej o prawie właściwym dla zobowiązań umownych z 1980 r. zwiększyło możliwość samodzielności w wyborze prawa właściwego dla wzajemnych stosunków zobowiązaniowych, zmniejszając ryzyko w prywatnym obrocie międzynarodowym. Konwencja rzymska określa prawo właściwe w zakresie zobowiązań umownych, z wyłączeniem stanu cywilnego i zdolności prawnej, testamentów, dziedziczenia, majątkowych stosunków rodzinnych wraz z zobowiązaniami alimentacyjnymi, zobowiązań z czeków i weksli, klauzul arbitrażowych, tworzenia trustów oraz reprezentowania stowarzyszeń i osób prawnych, postępowania dowodowego, umów ubezpieczenia w zakresie ryzyka. Mimo tych ograniczeń przewiduje swobodę wyboru prawa właściwego dla umowy i sądu do rozpoznawania spraw. Wybór ten może być w każdej chwili zmieniony. Konwencja nie jest częścią prawa wspólnotowego, jednakże protokoły do niej sporządzone pozwalają na stosowanie jej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Aktualnie jest konkurencyjna wobec dyspozycji art. 25 § 1 prawa prywatnego międzynarodowego. Zagadnienia te są również uregulowane Rozporządzeniem Rady 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych.

Pozytywnie należy ocenić prace konsultacyjne podjęte przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego nad roboczymi projektami nowego prywatnego prawa międzynarodowego i przepisami z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego, przy udziale licznego grona przedstawicieli nauki i praktyki. Zawarte tam poglądy i wnioski przedstawiają stanowiska autorów, a także, między innymi, środowiska notarialnego. Dotyczy to w szczególności ustawowego przymusu formy aktu notarialnego przy sporządzaniu czynności przez zagranicznych notariuszy, dotyczących przeniesienia własności nieruchomości położonych w Polsce. Ten niezwykle złożony problem był wielokrotnie omawiany w lite-

¹¹ Ustawa wchodzi w życie z dniem 14 sierpnia 2005 r. Proces legislacyjny nie został zakończony. Ustawa została przekazana do Senatu, zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu.

raturze i jest przedmiotem bieżącego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Wyrazem tego jest postanowienie z dnia 8 stycznia 2004 r. I CK 39/03, w którym SN stwierdza, że sporządzona za granicą w formie przewidzianej przez prawo miejscowe umowa sprzedaży nieruchomości położonej w Polsce stanowi podstawę przeniesienia prawa własności w księdze wieczystej¹². Stanowisko to znajduje uzasadnienie w brzmieniu art. 12 p.p.m., zgodnie z zasadą, że forma czynności prawnej podlega prawu właściwemu dla tej czynności *locus regit actum* i wystarczy zachowanie formy przewidzianej przez prawo państwa, w którym zostaje dokonana. Zasada ta została doprecyzowana w propozycji roboczej art. 21 projektu nowego prawa prywatnego międzynarodowego, ale nie zmieniła samej istoty tej instytucji. Należy ponownie rozważyć stosowanie zasady *locus rei sitae*, czyli prawa właściwego dla miejsca położenia nieruchomości, a zatem formy aktu notarialnego. Sytuacja jest niezwykle trudna, ponieważ dalsze państwa członkowskie rezygnują z przymusu formy aktu notarialnego obowiązującego przy przeniesieniu własności nieruchomości (po Austrii i Czechach odstąpiła od niej także Słowacja). W tych warunkach w doktrynie przyjmuje się zasadę, że należy stosować formę zbliżoną do aktu notarialnego obowiązującego w danym państwie. Pamiętać jednak należy, że akt notarialny sporządzony za granicą nie jest relewantny w stosunku do polskiego aktu notarialnego. Różnice są niekiedy znaczne. Uważam, że należy stworzyć wyłączenie sporządzania umów przeniesienia własności nieruchomości położonych w Polsce przez notariusza polskiego (*lex causa*). Jest to stosowane w nielicznych krajach państw członkowskich (Niderlandy) i wprowadzenie do naszego ustawodawstwa może spowodować odpowiednią reakcję w innych państwach. Osobny problem stanowi kwestia stworzenia odpowiedniego statusu notariusza jako podmiotu uprawnionego do korzystania z pomocy resortu sprawiedliwości przy czynnościach notarialnych. Może to nastąpić jedynie wówczas, gdy zostaną zmodyfikowane przepisy międzynarodowego postępowania cywilnego.

¹² Biuletyn Sądu Najwyższego 2004, nr 6, a także Monitor Prawniczy 2004, nr 21, s. 990; nadto J. G ó r e c k i, *Zasada locus regit actum a prawo właściwe dla formy umów*, [w:] *Rozprawy prawnicze, Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana...*, s. 97 i nast.

Realizacja ustawy o nabywaniu nieruchomości

Wszelkie badania empiryczne, oceniające skalę zainteresowań cudzoziemców nabyciem nieruchomości, muszą uwzględnić okres przedakcesyjny, czyli do 1 maja 2004 r. i po tej dacie. Dopiero z upływem czasu będzie można dokonać dogłębnej analizy tego zjawiska. Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2004 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹³ potwierdza, że w roku ubiegłym sporządzono więcej umów nabycia nieruchomości przez cudzoziemców, jednakże nabyli oni o 17% mniej powierzchni nieruchomości. Sporządzono łącznie 1232 umowy wobec 796 w roku poprzednim. Ilość transakcji kształtuje się poniżej średniego poziomu w stosunku do innych państw europejskich¹⁴. Największe zainteresowanie występuje przy nabywaniu nieruchomości położonych na terenie województwa dolnośląskiego (390 ha), mazowieckiego (353 ha), wielkopolskiego (343 ha) oraz śląskiego (297 ha), a dopiero w dalszej kolejności na terenie województwa opolskiego¹⁵. Podobnie sytuacja przedstawia się przy nabywaniu lokali mieszkalnych i użytkowych.

W większym zakresie niż oczekiwano występuje zainteresowanie cudzoziemców nabywaniem zabudowań gospodarstw rolnych, tzw. siedlisk, z przeznaczeniem na zamieszkanie lub na budynki rekreacyjne. W praktyce występują trudności w określeniu tego przedmiotu wobec braku definicji ustawowej „siedliska”. Siedlisko jest zbliżone do działki

¹³ Sprawozdanie zostało sporządzone w marcu 2005 r. i przedłożone Sejmowi na podstawie art. 4 ustawy. Zawiera ono szczegółową informację z uwzględnieniem dwóch okresów obowiązywania przepisów, z podziałem na okres od 1 stycznia do 30 kwietnia i od dnia 1 maja 31 grudnia 2004 r.

¹⁴ Blіżej A. S t e f a ń s k a, *Więcej transakcji i mniej hektarów*, Rzeczpospolita z dnia 3 czerwca 2005 r., nr 128.

¹⁵ JOM, *Obcy nie chcą polskiej ziemi*, Nowa Trybuna Opolska z dnia 9 czerwca 2005 r., nr 133. Z informacji zamieszczonej tam wynika, że od chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej na Opolszczyźnie, w województwie śląskim i małopolskim nie sporządzono żadnej umowy sprzedaży cudzoziemcowi nieruchomości z zasobów Agencji Nieruchomości Rolnych. Cudzoziemcy w tych województwach nie wykazali zainteresowania w nabyciu takich nieruchomości. Na Opolszczyźnie cudzoziemcy prowadzą gospodarstwa rolne na nieruchomościach dzierżawionych od Agencji. Ogólnie prowadzi je 10 cudzoziemców, w tym głównie Holendrzy, Niemcy oraz jeden Irlandczyk. Są to samodzielni dzierżawcy albo wspólnicy spółek prawa handlowego.

zabudowanej budynkami i zabudowaniami gospodarczymi związanymi z nieruchomością rolną, niepodlegającą tym rygorom¹⁶.

Znaczną część nieruchomości bez wymaganego zezwolenia nabywają cudzoziemcy uprawnieni do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości, jeżeli zbywca jest jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym co najmniej 5 lat (art. 8 pkt 1 ustawy). Przeniesienie własności nieruchomości na spadkobierców ustawowych ma istotne znaczenie w regulowaniu spraw majątkowych za życia spadkodawców. W 2004 r. sporządzono łącznie 207 tego rodzaju umów, w tym dla nieruchomości położonych na terenie województwa opolskiego – 62, śląskiego – 49 i małopolskiego – 31. Przeniesienie własności następuje zwykle w formie umowy darowizny i działa spadku, w sytuacji gdy cudzoziemiec był jednym ze spadkobierców. Nabywcami byli w większości cudzoziemcy polskiego pochodzenia zamieszkali w Niemczech (163 osoby), Austrii (20), Wielkiej Brytanii (8) i Szwecji (7).

Obywatele Niemiec, Austrii, Holandii i Włoch wykazują największe zainteresowanie kapitałowe przy nabywaniu nieruchomości, a ich firmy (także luksemburskie) są najaktywniejsze. Aktualnie liczba wydanych przez MSWiA zezwoleń dotyczy tylko podmiotów niezwolnionych ustawowo z obowiązku ich uzyskania.

W 2004 r. wydano 1364 zezwoleń, w tym 165 na nabycie nieruchomości o łącznej powierzchni 2692 ha. Osoby fizyczne otrzymały 446 zezwoleń na nabycie nieruchomości o powierzchni 232 ha, natomiast osoby prawne 619 zezwoleń na nabycie nieruchomości o powierzchni 2549 ha. Tylko 279 zezwoleń dotyczyło nieruchomości rolnych i leśnych o powierzchni 762 ha. W tej grupie 147 zezwoleń wydano osobom fizycznym na nieruchomości o powierzchni 174 ha oraz 132 zezwolenia osobom prawnym, na nieruchomości o powierzchni 587 ha.

W tym samym okresie wydano 126 zezwoleń na nabycie lokali użytkowych oraz lokali mieszkalnych położonych w strefie nadgranicznej

¹⁶ A. Sielanko, *Nie ma już gazdówek*, Rzeczpospolita z dnia 24 maja 2004 r., nr 120. Siedlisko w języku polskim oznacza miejsce, teren czyjegoś zamieszkania, osiedlenia, mieszkania, domu, czy też siedziby; bliżej *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. IV, R-V, Warszawa 2003, s. 339; ponadto K. Milewska, przy współpracy A. Wielopolskiej, *Placisz i masz, Transakcje w wybranych krajach UE*, Rzeczpospolita z dnia 4 maja 2004 r., nr 103.

o łącznej powierzchni 65 734 m². Generalnie podmioty z Europejskiego Obszaru Gospodarczego są zwolnione z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na nabycie lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w nieruchomości gruntowej, w tym również położonego w strefie nadgranicznej.

Wydano także 173 zezwolenia na nabycie udziałów i akcji w spółkach kapitałowych będących właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, z tego 172 dotyczyły nieruchomości o obszarze 7587 ha, a 1 zezwolenie nabycia udziałów w spółce będącej właścicielem lokalu. Zezwolenia te otrzymało 38 osób fizycznych dla nieruchomości o powierzchni 182 ha oraz 134 osoby prawne dla nieruchomości o powierzchni 7405 ha. Tylko 20 zezwoleń dotyczyło nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 1337 ha.

Dla pełnego obrazu nabywania nieruchomości przez cudzoziemców należy również przedstawić ich nabycie bez ustawowego obowiązku uzyskania zezwolenia. W tym trybie nabyli oni prawo własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego 1437 nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 1412 ha, w tym osoby fizyczne 699 nieruchomości o powierzchni 129 ha i osoby prawne 738 nieruchomości o powierzchni 1282 ha. Podmioty te nabyły także 1075 lokali o powierzchni 101 662 m², w tym osoby fizyczne 979 lokali o powierzchni 57 872 m², zaś osoby prawne 96 lokali o powierzchni 43 790 m². Cudzoziemcy nabyli także na tych zasadach 96 nieruchomości rolnych o powierzchni 47 ha, w tym osoby fizyczne 86 nieruchomości o powierzchni 20 ha, a osoby prawne 10 nieruchomości o powierzchni 27 ha. Łącznie cudzoziemcy w 2004 r. nabyli 2554 nieruchomości gruntowych o powierzchni 2684 ha, w tym nieruchomości rolne o powierzchni 130 ha oraz 1232 lokale o powierzchni 253 674 m².

Na mocy znowelizowanego art. 8 ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 24 marca 1920 r., z dniem 1 maja 2004 r. zwolniono z obowiązku ubiegania się o uzyskanie zezwolenia obywateli i przedsiębiorców państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W roku 2004¹⁷ spo-

¹⁷ Na zasadzie art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm., Dz.U. z 2005 r. Nr 94, poz. 788, minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi rejestr nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia oraz na podstawie

rzędzono 1619 transakcji, w których podmioty te skorzystały z dobrodziejstwa ww. przepisu. W praktyce występowały kontrowersje w przedmiocie zdefiniowania przedsiębiorcy unijnego. Należy w związku z tym przypomnieć, że obecnie w doktrynie uznaje się za niego spółki kapitałowe mające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego EOG, niezależnie od tego, jaka jest struktura kapitałowa spółki. Oznacza to, że każda spółka mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej posiada przymiot przedsiębiorcy unijnego. Zarejestrowano 1610 transakcji nabycia nieruchomości przez te podmioty, o powierzchni 1347 ha (art. 8 ust. 2 ustawy). Sporządzono zaledwie 9 transakcji nieruchomości dotyczących „drugiego domu”, o łącznej powierzchni 6,14 ha. Określenie drugiego domu wywoływało początkowo trudności interpretacyjne wobec nieprecyzyjności jego definicji legalnej, zawartej w art. 1 ust. 5 ustawy. Przewiduje ona, że nabycie drugiego domu stanowi nabycie przez cudzoziemca nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-mieszkaniowe, która nie będzie stanowić stałego miejsca jego zamieszkania. Nie dotyczy to nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego wymienionego w ustawie z dnia 24 czerwca 1964 r. o własności lokali. Problem ten był przedmiotem licznych publikacji, w których dokonano prawidłowej wykładni drugiego domu w granicach definicji ustawowej.

Od szeregu lat obserwuje się znaczne zainteresowanie nieruchomościami położonymi na obszarach regionu Mazowsza, Wielkopolski, Śląska, Pomorza Zachodniego, Warmii i Mazur.

Nie wystąpił żaden przypadek nabycia nieruchomości przez cudzoziemca będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym w trybie przejęcia nieruchomości na własność z powodu bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym względnie akcji lub udziałów w spółce

wymaganych zezwoleń. Zgodnie z art. 8 lit. a ust. 1 ustawy, notariusz przesyła temu ministrowi w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy wypis aktu notarialnego, mocą którego cudzoziemiec nabył te prawa. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, Dz.U. Nr 255, poz. 2553, w § 6 określa dane podlegające wpisowi. Powinny one wynikać z akt notarialnych. W razie ich braku istnieje potrzeba uzupełnienia w drodze wyjaśnień, a nawet sporządzenie protokołu na zasadzie art. 80 § 4 pr. o not., jeżeli braki są następstwem niespełnienia wymogów ustawowych.

będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości (art. 8 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy).

Legalność nabycia

W analizowanym okresie ujawniono 28 transakcji, które nie spełniały wymogów ustawowych. W wyniku podjętych przez MSWiA działań spowodowano doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem w 10 sprawach, w 4 sprawach stwierdzono zgodność postępowania z przepisami, zaś w pozostałych 14 prowadzone jest postępowanie wyjaśniające.

Na podstawie danych z rejestru ustalono także, że w 13 umowach sporządzonych w formie aktu notarialnego naruszono obowiązujące przepisy. W wyniku poinformowania notariuszy o tym fakcie w 6 sprawach doprowadzono do stanu zgodnego z przepisami poprzez odstąpienie stron od zawartej umowy, zaś w 7 pozostałych prowadzone jest postępowanie wyjaśniające. Sprawy, w których doprowadzono do zgodności z przepisami ustawy dotyczyły nabycia lokali i nieruchomości rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha, nabycia na zasadach wspólności ustawowej małżeńskiej lokalu użytkowego i nieruchomości gruntowej bez wymaganego zezwolenia dla obojga małżonków. W jednym przypadku nastąpiło nabycie drugiego domu przez obywatela Europejskiego Obszaru Gospodarczego z naruszeniem postanowienia art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. Na podstawie pozwów MSWiA w 9 przypadkach orzeczenia sądowe¹⁸ stwierdziły nieważność umów nabycia własności nieruchomości z powodu złamania przepisów.

Warto podkreślić, że w tym czasie wpłynęło do rejestru 3645 dokumentów, z czego 243 nie podlegały obowiązkowi wpisania. Dotyczyły one także wypisów aktów notarialnych, zwłaszcza zawierających przedwstępne umowy sprzedaży przez osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie, a także przez cudzoziemców jako osoby zbywające. Nie wzięto pod uwagę, że przepisy ustawy regulują wyłącznie nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców i nie obejmują umów, których

¹⁸ Patrz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie obowiązany jest przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, Dz.U. Nr 96, poz. 925.

cudzoziemcy są stroną zbywającą. Nadsyłane były również dokumenty wymagające dodatkowego wyjaśnienia, ponieważ nie zawierały niezbędnych informacji warunkujących poprawny wpis do rejestru. Spostrzeżenie to odnosi się także do wypisów aktów notarialnych, w których nie określono obywatelstwa nabywcy albo kraju pochodzenia zagranicznego cudzoziemca. Prawodawca dostrzegł potrzebę ustawowego unormowania tego problemu i w projekcie ustawy, przedstawionym w formie jednolitego tekstu z dnia 9 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny i ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 3433), przewidział nowelizację art. 92 § 1 pkt 4 i 5 pr. o not.¹⁹ Rozszerzył także katalog składników aktu notarialnego o obywatelstwo stron umowy, alternatywne wymienienie w miejsce nazwy osoby prawnej jej firmy oraz wskazanie jej adresu. Przewidziano nadto, że przy oświadczeniu stron, z powołaniem się w razie potrzeby na okazane przy akcie dokumenty w przypadku cudzoziemców, w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, należy zamieścić także oświadczenie o obywatelstwie albo kraju siedziby cudzoziemca lub cudzoziemców, o których mowa w art. 1 ust. 3 ustawy²⁰.

Krytycznie należy odnieść się do konieczności spełnienia wymogu przewidzianego w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 kwietnia 2004 r. o uprzednim obowiązku przedłożenia do wniosku o uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej oświadczenia Agencji Nieruchomości Rolnych, że nie skorzystała ona i nie zamierza skorzystać z przysługujących jej uprawnień z mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²¹, związanych z prawem pierwokupu (art. 3 ust. 4) lub nabyciem

¹⁹ Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 z późn. zm.; także A. O l e s z k o, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, s. 184 i nast. oraz powołana tam literatura; A. B e r e z a, *Nabycie „drugiego domu” przez cudzoziemców w świetle prawa polskiego*, Rejent 2005, nr 5, s. 49.

²⁰ Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej, co stwierdza Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w piśmie z dnia 18 października 2004 r., Sekr.Min.J.P. – 1913/04/DPE/kr.

²¹ Dz.U. Nr 64, poz. 592; patrz G. B i e n i e k, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców (problematyka cywilnoprawna)*, [w:] *Rozprawy prawnicze, Księga pamiątkowa*, Warszawa 2004, s. 115–120.

(art. 4 ust. 1). Regulacja ta nie znajduje uzasadnienia w pozytywnych normach prawnych i ich wykładni. Przepisy nie dopuszczają bowiem możliwości uprzedniego składowania tego rodzaju oświadczeń przed sporządzeniem określonych umów. Nie można również zakwalifikować ich do specjalnych warunków, od których spełnienia będzie uzależniona możliwość nabycia nieruchomości (art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r.). Specjalne warunki zawarte w decyzji nie mogą wpływać na treść przyszłej umowy między stronami ani też być *contra lege*. Brzmienie art. 1a ust. 6 cytowanej ustawy stwierdza jednoznacznie, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje „dodatkowo” z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawodawca jednoznacznie wyjaśnia zakres działania tej ustawy, która stanowi wystarczającą podstawę do prawidłowego sporządzania czynności cywilnoprawnej. Zbyteczna jest zatem dodatkowa informacja co do sposobu jej stosowania w ramach ogólnego porządku prawnego.

Decyzja zezwalająca na nabycie nieruchomości powinna być dołączona jako załącznik do aktu notarialnego, a uprawnienia wynikające z niej nie mogą być przeniesione na inny podmiot. Z dniem 1 stycznia 2004 r. podlega ona także kontroli ze strony sądów administracyjnych. Dotychczas wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły 21 skarg i w dwóch przypadkach uchyliły decyzje. Pozostałe skargi zostały oddalone względnie odrzucone ze względów formalnych. Powodem odmowy wydania zezwolenia było przeważnie niespełnienie przesłanek ustawowych i uchybienia formalnoprawne.

Romuald Szytk

kowa Profesora Maksymiliana Pazdana..., s. 810 i powołana tam literatura; T. K u r o w s k a, *Zasady nabywania nieruchomości rolnych przez dzierżawców z Unii Europejskiej*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana...*, s. 1055 i nast. oraz R. S z t y k, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rejent 2003, nr 5, s. 20 i nast.; I. L e w a n d o w s k a, *Rozstrzygnie minister*, Rzeczpospolita z dnia 19 stycznia 2005 r., nr 15. Komentuje wyrok SN z dnia 12 stycznia 2005 r. I CK 402/04, powołując się na wypowiedź G. Bieńka w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji nacjonalizacyjnej na podstawie art. 156 k.p.a.