



## Z praktyki notarialnej

### Realizacja ustawy o nabywaniu przez cudzoziemców nieruchomości położonych w Polsce

#### Wprowadzenie

Przesłanki obiektywne zadecydowały o kolejnych nowelizacjach ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>1</sup>, dokonanych w 2005 r. Zaistniała bowiem potrzeba implementowania dalszych przepisów unijnych i dostosowania jej przepisów do krajowego porządku prawnego. W wyniku tego nastąpiło wzbogacenie treści o nowe sytuacje prawne, które muszą być uwzględnione w trakcie realizacji ustawy. Ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r.<sup>2</sup> zmodyfikowano pkt 3 ust. 2 art. 1a, dotyczący okoliczności potwierdzających więzi cudzoziemca z Rzeczpospolitą Polską, którymi może być posiadanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, na osiedlenie się lub na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Nadto doprecyzowano zasady zwolnienia cudzoziemca z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, jeżeli zamieszkiwał w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat od okresu udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub pobyt w Polsce (art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy). Nie wymaga także

<sup>1</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 z późn. zm. (dalej: ustawa).

<sup>2</sup> Zmiana nastąpiła mocą 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 ustaw, Dz.U. Nr 94, poz. 788.

zezwolenia nabycie nieruchomości przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 2 lata od chwili udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub na pobyt w Polsce, które stanowiąc będą wspólność ustawową małżonków (art. 8 ust. 1 pkt 3).

Z kolei ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>3</sup> postanowiono, że przepisy dotyczące uzyskania zezwolenia na nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów i akcji w spółce handlowej mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli w ich wyniku spółka będąca właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości stanie się spółką kontrolowaną względnie gdy w chwili zaistnienia tych czynności jest nią, nie dotyczą przypadków, gdy akcje spółki są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym albo spółka jest właścicielem czy użytkownikiem wieczystym samodzielnego lokalu mieszkalnego, samodzielnego garażu, albo nieruchomości przeznaczonej na cele statutowe. Zwolnień tych nie stosuje się do nieruchomości położonej w strefie nadgranicznej i do gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha.

### **Zainteresowanie cudzoziemców w nabywaniu nieruchomości**

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało zasadnicze zmiany w zainteresowaniach cudzoziemców w nabywaniu nieruchomości położonych w Polsce. W 2005 r. wpłynęło 1113 wniosków o wydanie zezwoleń, w tym 1040 dotyczyło nieruchomości, a 73 nabycia lub objęcia akcji albo udziałów w spółkach, które są właścicielami nieruchomości bądź użytkownikami wieczystymi<sup>4</sup>. Nastąpiło zmniejszenie ilości wniosków w stosunku do 2004 r., w którym wpłynęło ich 1237. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał w tym okresie 663 zezwoleń, z czego 592 na nabycie nieruchomości o łącznej powierzchni 1786,19 ha. W tej liczbie mieszczą się 373 zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych o powierzchni 1759,13 ha, co stanowi 98% łącznej

---

<sup>3</sup> Nowelizacji dokonano na podstawie art. 185 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, Dz.U. Nr 183, poz. 1538.

<sup>4</sup> Bliżej sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2005 r. ustawy 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2006, druk sejmowy nr 478 z dnia 24 marca 2006 r.

powierzchni wszystkich nieruchomości, na które wydano zezwolenia. Osoby prawne otrzymały 171 zezwoleń na nabycie nieruchomości rolnych i leśnych o obszarze 1496,99 ha. Zwrócić należy przy tym uwagę, że na ogólną ilość 592 wydanych zezwoleń 419 dotyczyło osób fizycznych, wśród nich było 303 obywatele Europejskiego Obszaru Gospodarczego (72% ogólnej liczby zezwoleń), którzy nabyli nieruchomości o powierzchni 258,64 ha. Spośród tych zezwoleń 129 odnosi się do nieruchomości, tzw. drugich domów, które mogą nabywać jedynie obywatele EOG (art. 8 ust. 2 i 2a). Najwięcej zezwoleń otrzymali: 76 obywatele Niemiec, 6 Wielkiej Brytanii oraz po 7 Szwecji i Austrii. Nabycie drugiego domu nie wymaga zezwolenia, jeżeli nabywca legalnie, nieprzerwanie zamieszkuje, co najmniej 4 lata na terytorium RP, lub w celu wykonywania działalności gospodarczej poprzez świadczenie usług turystycznych (art. 8 ust. 2a pkt 2). Dla uzupełnienia należy wymienić osoby prawne, które dostały 173 zezwolenia na nabycie nieruchomości o powierzchni 1498,52 ha.

Wydano także 38 zezwoleń na nabycie lokali mieszkalnych położonych w strefie nadgranicznej oraz lokali użytkowych o powierzchni 6258,74 m<sup>2</sup>. Osoby fizyczne otrzymały 36 zezwoleń na lokale o powierzchni 3256,50 m<sup>2</sup>, a osoby prawne 2 zezwolenia na nabycie lokali o powierzchni 3258,74 m<sup>2</sup>.

Następna grupę stanowią zezwolenia dotyczące nabycia lub objęcia udziałów albo akcji w spółkach będących właścicielami nieruchomości lub ich użytkownikami wieczystymi. Wydano 33 zezwolenia dotyczące nieruchomości o łącznej powierzchni 541,53 ha, w tym 8 odnosiło się do nieruchomości rolnych o obszarze 33,07 ha. Wystąpił znaczny regres tego rodzaju czynności w stosunku do roku 2004 r., kiedy wydano 172 zezwolenia, a powierzchnia nieruchomości wynosiła 7586 ha.

### **Rejestracja nieruchomości oraz udziałów i akcji w spółkach**

Wpisy do rejestrów opisanych czynności dokonywane są na podstawie wypisów aktów notarialnych, odpisów prawomocnych orzeczeń sądowych oraz odpisów wpisów do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Na zasadzie art. 8 ust. 4 ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi rejestr nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia oraz na podstawie wymaganych zezwoleń. Zasady te reguluje rozporządzenie

Tylko w 2005 r. wpłynęły do Rejestru 4992 dokumenty o transakcjach zawartych z cudzoziemcami, na podstawie których dokonano 4609 wpisów. Wpisy te dotyczyły nabycia za zezwoleniem w 512 sprawach i bez zezwolenia 4097. Z nadesłanych dokumentów 342 sprawy nie podlegały wpisowi. Znaczna ich część dotyczyła niepotrzebnie przesyłanych wypisów aktów notarialnych, zawierających przedwstępne umowy sprzedaży lub dotyczących posiadania przez nabywców nieruchomości obywatelstwa polskiego. Nadal jak w latach poprzednich wypisy aktów notarialnych nie zawierały wszystkich wymaganych danych przy wpisie do rejestrów, jak obywatelstwa nabywcy czy kraju pochodzenia kapitału zagranicznego cudzoziemca. W związku z tym zwracano się do notariuszy o dodatkowe wyjaśnienia. Sporadycznie żądano sprostowania protokołem niedokładności, błędów pisarskich, rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek, na podstawie art. 80 § 4 pr. o not. Brak wymaganych danych do rejestru spowodował prowadzenie w 177 sprawach postępowań wyjaśniających nabycia przez obywateli i przedsiębiorców EUG nieruchomości przeznaczonych na stałe miejsce zamieszkania. Podmioty te stanowią 81,08% ogólnej liczby osób, które nabyły nieruchomości położone w Polsce na podstawie transakcji niewymagających zezwoleń (przeważają obywatele RFN – 1190 i Holandii – 443).

Ciekawych spostrzeżeń dostarcza analiza nabycia przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego nieruchomości na ich wspólność ustawową, w razie spełnienia się przesłanek ustawowych z art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy. Okazuje się, że w 2005 r. skorzystało z tego uprawnienia najwięcej współmałżonków będących obywatelami Wietnamu – w 11 przypadkach, Ukrainy – 7, Rosji – 6, Francji – 5, Grecji – 4, Wielkiej Brytanii – 4, Białorusi – 3 i Niemiec – 3.

Pozytywnie należy ocenić regulowanie własności nieruchomości czynnościami *inter vivos*, w sytuacji gdy nabywcą jest cudzoziemiec uprawniony w dniu nabycia do dziedziczenia ustawowego po zbywcy, który jest jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym co najmniej 5 lat

---

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. 2556.

(art. 8 ust. 1 pkt 4). Z tego uprawnienia ustawowego najwięcej skorzystało Niemców – 154 i 20 Austriaków.

Przepisami martwymi są postanowienia art. 8 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy. Nie odnotowano bowiem również w 2005 r. przypadków nabycia nieruchomości przez cudzoziemca będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym albo nabycia lub objęcia przez bank będący osobą prawną, wymienioną w art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy akcji lub udziałów w spółce w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń z czynności bankowych.

### **Legalność transakcji**

W 2005 r. wystąpił wzrost transakcji, w stosunku do których istnieje podejrzenie o naruszenie przepisów ustawy. Fakt ten stwierdzono w 43 przypadkach wobec 28 w roku poprzednim. Do stanu zgodnego z przepisami doprowadzono w 20 sprawach, a w 23 prowadzone jest postępowanie wyjaśniające. Na tym tle niekorzystnie przedstawia się praktyka notarialna. Stwierdzono, że do rejestrów wpłynęły 33 wypisy aktów notarialnych zawierających czynności sporządzone z naruszeniem ustawy wobec 13 aktów notarialnych w 2004 r., w którym strony transakcji w 6 sprawach doprowadziły do stanu zgodnego z ustawą. O zaistniałych nieprawidłowościach zawiadomiono w 19 sprawach nabywców, wzywając ich do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem, jednocześnie informując o tym notariuszy, którzy sporządzili te czynności. W pozostałych 14 sprawach prowadzone jest postępowanie wyjaśniające. Podejmując te interwencje, kwestionuje się jedynie negatywne skutki prawne, powstałe z powodu niezachowania wymogów ustawowych. Nie wnika się w wymogi formalne aktu notarialnego. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 ustawy, nabycie nieruchomości wbrew jej przepisom jest nieważne. Nabywca może tylko podjąć działania o uchyleniu się od skutków prawnych wadliwej czynności (art. 88 k.c.). Ten tryb postępowania nie jest przewidziany w przepisach. Ma charakter informacyjny i służy realizacji zasady praworządności (art. 7 k.p.a.), informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych konkretnej sprawy (art. 9 k.p.a.). Przyczynia się także do pogłębienia zaufania obywateli do organów państwa i kształtuje ich świadomość oraz kulturę prawną (art. 8 k.p.a.). Dopiero

w razie odmowy doprowadzenia do zgodności czynności z przepisami ustawy właściwy minister korzystał w 16 przypadkach z uprawnienia przewidzianego w art. 6 ust. 2 ustawy i wniósł do sądów pozwy o wydanie orzeczeń stwierdzających nieważność nabycia. Wyroki te mają znaczenie deklaratoryjne, potwierdzające bezwzględną nieważność umowy *ex lege*.

Funkcję kontrolną spełniał z powodzeniem przepis art. 5 ustawy, postanawiający, że bez przedstawienia zezwolenia w przypadkach ustanowienia, a w przypadkach ustanowienia w nim specjalnych warunków, także dowodu z dokumentu urzędowego o ich spełnieniu, nie można dokonywać czynności prawnych oraz wpisów prawa własności i prawa użytkowania w księdze wieczystej.

Stwierdzone uchybienia w aktach notarialnych dotyczyły nabycia bez wymaganego zezwolenia:

1) nieruchomości rolnej przekraczającej powierzchnię 1 ha w 3 przypadkach (art. 8 ust. 3 ustawy),

2) lokali mieszkalnych w strefie nadgranicznej także w 3 sprawach,

3) nieruchomości gruntowej na wspólność ustawową wbrew przepisom ustawy (*a contrario* art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy),

4) nieruchomości rolnej niezabudowanej z pogwałceniem zasady określonej w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy,

5) udziału w nieruchomości, w celu prowadzenia działalności gospodarczej, której nie podjęto (art. 8 ust. 2 ustawy).

Odrębnym zagadnieniem jest nabycie nieruchomości zwanej drugim domem<sup>6</sup> przez obywateli EOG. Sporządzono ogółem 129 umów, z czego w 7 sprawach nastąpiło naruszenie obowiązujących zasad przewidzianych w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy, przeważnie z powodu niewywiązania się z deklarowanego w akcie notarialnym przeznaczenia nieruchomości na cele rekreacyjno-wypoczynkowe lub pod zabudowę mieszkaniową. Można domniemywać, że zasadniczą przyczyną nieważnych czynności była niewłaściwa wykładnia art. 1 ust. 5 ustawy, zawierającego definicję legalną nieruchomości. Zgodnie z nią, jest to nieruchomość przeznaczona

---

<sup>6</sup> W literaturze problem ten został dokładnie wyjaśniony przez A. B e r e z ę, „*Nabycie drugiego domu*” przez cudzoziemców w świetle prawa polskiego, Rejent 2005, nr 5, s. 34-49; patrz obszerne wyjaśnienia MSWiA na pytanie: Co to jest „drugi dom”? ([www.mswia.gov.pl](http://www.mswia.gov.pl)).

pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która nie będzie stanowić stałego miejsca zamieszkania cudzoziemca. Zasada ta nie dotyczy nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Z wykładni grammatycznej wynika, że każde nabycie przedmiotowej nieruchomości jest zawsze nabyciem drugiego domu. Nie wnikając bliżej w zakres przedmiotowy tego rodzaju nieruchomości, należy stwierdzić, że nabycie może nastąpić na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Nieruchomość ta musi być przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W przypadku braku aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy, charakter nieruchomości powinien wynikać z danych z ewidencji gruntów i budynków. Oświadczenie nabywcy w tym zakresie powinno być potwierdzone, w miarę możliwości, posiadanymi przez niego dokumentami. Wskazaniem jest przy tym, by notariusz pouczył nabywcę, że niespełnienie wymienionych przesłanek ustawowych spowoduje *ex lege* nieważność nabycia nieruchomości.

Załatwiono również sprawy z poprzedniego okresu. W trzech przypadkach strony odstąpiły od zawartej umowy. W wyniku pozwów wniesionych do sądu orzeczono także w trzech przypadkach o nieważności umów nabycia nieruchomości. Oryginalną formą kontroli jest przesyłanie przez starostów pytań do ministra o uzyskanie informacji, czy nabycia nieruchomości przedłożonych w wypisach aktów notarialnych są zgodne z prawem.

Reasumując, należy podkreślić, że zgodnie z przewidywaniami nastąpiła liberalizacja przepisów o nabyciu nieruchomości, z okresowym utrzymaniem ograniczeń dotyczących nieruchomości rolnych i w innych przypadkach przewidzianych w ustawie. Powyższe stwierdzenie ilustrują dane dotyczące nabycia nieruchomości bez zezwolenia. I tak, w analizowanym okresie cudzoziemcy nabyli bez zezwoleń nieruchomości gruntowe o powierzchni 2792,10 ha i lokale o powierzchni 166 793,87 m<sup>2</sup>. Za zezwoleniem nabyli grunty o powierzchni 661,81 ha i lokale o powierzchni 5324,93 m<sup>2</sup>, co stanowi odpowiednio 19,28 i 3% w stosunku do ogółu nabytych nieruchomości.

*Romuald Szytk*