

* * *

SPRAWOZDANIE

***MINISTRA SPRAW WEWNĘTRZNYCH
i ADMINISTRACJI***

**z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości
przez cudzoziemców w 1998 roku**

* * *

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie – stan prawny	3
Zasady wydawania zezwoleń	5
Dane statystyczne	13
Decyzje odmawiające wydania zezwolenia	22
Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego	23
Wnioski końcowe	24
Ustawa z dnia 24 marca 1920r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców	
– tekst	
Tabelaryczne wykazy danych statystycznych	

Wykonując obowiązek wynikający z art. 4 ustawy z dnia 24 marca 1920r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1996r. Nr 54, poz. 245 i z 1997r. Nr 140, poz. 939 i z 1998 r. Nr 106, poz. 668)

- przedkładam Wysokiej Izbie sprawozdanie z jej realizacji w 1998 roku.

* * *

Wprowadzenie - stan prawny

Pojęcie „cudzoziemca” w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zdefiniowano w art. 1 ust. 2 i 3. „Cudzoziemcem” jest przede wszystkim osoba fizyczna nie posiadająca obywatelstwa polskiego i osoba prawna mająca siedzibę za granicą. Osoby prawne mające siedzibę na terytorium Polski uznawane są przez ustawę z 1920r. za cudzoziemców tylko wtedy, gdy są kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez osoby wymienione wyżej. Spółkę handlową (akcyjną lub z ograniczoną odpowiedzialnością) z siedzibą w Polsce za „kontrolowaną” w rozumieniu ustawy cytowanej powyżej uważa się wówczas, gdy osoby fizyczne nie posiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne z siedzibą za granicą posiadają w niej bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 50% kapitału zakładowego.

* * *

Art. 1 ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ustanawia wymóg uzyskania przez cudzoziemca, zamierzającego nabyć na terenie Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomość na własność lub w wieczyste użytkowanie, zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wydawanego za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości o charakterze rolnym - również za zgodą Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jest konieczne również w przypadku zamiaru nabycia lub objęcia przez cudzoziemca udziałów

lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, jeżeli:

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

Przepisów ustawy nie stosuje się do:

- 1) przekształcenia spółki handlowej;
- 2) nabycia przez cudzoziemca akcji spółki, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, o ile akcje tej spółki znajdują się w obrocie publicznym;
- 3) nabycia przez osobę prawną z siedzibą w Polsce na jej cele statutowe, nieruchomości nie zabudowanych na obszarach miejskich, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha, z zastrzeżeniem nieruchomości położonych na terenie strefy nadgranicznej;
- 4) nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym, w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym, z zastrzeżeniem nieruchomości położonych na terenie strefy nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha;
- 5) nabycia lub objęcia przez bank - osobę prawną z siedzibą w Polsce kontrolowaną w rozumieniu ustawy przez cudzoziemców – akcji lub udziałów w spółce, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych, z zastrzeżeniem nieruchomości położonych na terenie strefy nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha;
- 6) nabycia przez cudzoziemca samodzielnego lokalu mieszkalnego, z zastrzeżeniem nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej.

Zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wymaga również, z zastrzeżeniem nieruchomości położonych na terenie strefy nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha:

- 1) przeniesienie prawa własności nieruchomości w drodze dziedziczenia ustawowego;
- 2) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Polsce co najmniej 5 lat od dnia uzyskania karty stałego pobytu;
- 3) nabycie przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Polsce co najmniej 2 lata od dnia uzyskania karty stałego pobytu nieruchomości, które w wyniku nabycia stanowią wspólność ustawową małżonków;
- 4) nabycie przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest on uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem co najmniej 5 lat.

* * *

Zasady wydawania zezwoleń

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest aktem prawnym reglamentującym nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, przy czym nie zawiera przepisów określających, jakimi przesłankami powinien kierować się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przy wydawaniu zezwoleń.

Zgodnie z ukształtowaną od 1990 r. polityką w tym zakresie, która znalazła potwierdzenie w aprobacie przez Sejm RP sprawozdań z realizacji ustawy za lata 1990-1997 – przesłanką umożliwiającą otrzymanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, w przypadku osób fizycznych, jest polska narodowość bądź polskie pochodzenie oraz małżeństwo z obywatelem polskim. Osobom, które nie spełniają tych warunków, zezwoleń takich udziela się, w zasadzie, tylko w przypadku zamieszkania na stałe w Polsce na podstawie tzw. „Karty stałego pobytu”, którą wydaje wojewoda. W tych przypadkach uwzględniane są potrzeby mieszkaniowe wnioskodawcy.

Dotyczy to zazwyczaj niewielkich nieruchomości gruntowych (o powierzchni kilku lub kilkadziesiąt arów). Jeżeli cudzoziemiec (osoba fizyczna) występuje z wnioskiem o zezwolenie na nabycie nieruchomości o dużej powierzchni, Minister Spraw

Wewnętrznych i Administracji sugeruje ograniczenie wniosku do powierzchni uzasadnionej potrzebami mieszkaniowymi (w wielu przypadkach umożliwia to wydanie decyzji pozytywnej).

W szczególnych przypadkach uwzględniane są także wnioski osób nie spełniających powyższych wymogów. Dotyczy to np. osób będących członkami kadry kierowniczej przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym oraz cudzoziemców, prowadzących w Polsce działalność charytatywną lub kulturalną.

Kolejną przesłanką, umożliwiającą uzyskanie zezwolenia, jest prowadzenie w Polsce działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami prawa polskiego – uwzględnia się wówczas uzasadnione potrzeby tej działalności.

Zezwolenie mogą więc otrzymać:

- spółki handlowe z siedzibą w Polsce, utworzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. z 1997r. Nr 26, poz. 143),
- firmy posiadające zezwolenie Ministra Gospodarki, wydane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 06 lutego 1976 r. w sprawach warunków, trybu i organów właściwych do wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym uprawnień do tworzenia przedstawicielstw na terytorium PRL dla wykonywania działalności gospodarczej (Dz.U. z 1976r. Nr 11, poz. 63 i z 1984r. Nr 26, poz. 133). W tym przypadku zezwolenie wydawane jest głównie na siedzibę lub na potrzeby biurowe firmy, natomiast nie na prowadzenie działalności gospodarczo-produkcyjnej.
- podmioty prowadzące działalność na podstawie przepisów ustawy z dnia 06 lipca 1982r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz.U. z 1989r. Nr 27, poz. 148 z późn. zm.).

Możliwość uzyskania zezwolenia mają także fundacje, stowarzyszenia i inne podmioty zarejestrowane na podstawie prawa polskiego – na uzasadnione potrzeby prowadzonej działalności, pożytecznej dla Państwa Polskiego.

Wnioski podmiotów gospodarczych, które udokumentują, że nabywana nieruchomość jest faktycznie niezbędna na cele planowanej inwestycji są w zasadzie

załatwiane pozytywnie, chyba że nabycie nieruchomości byłoby niezgodne z interesem państwa, a w szczególności gdyby występowało prawdopodobieństwo zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

W pierwszej kolejności są załatwiane wnioski podmiotów gospodarczych z siedzibą w Polsce, z udziałem kapitału pochodzącego z państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), uzasadnione potrzebami inwestycyjnymi.

Zgodnie z art. 3d cytowanej ustawy na wniosek cudzoziemca udzielane jest przyrzeczenie wydania zezwolenia (promesa). Promesa wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, analogicznie jak w przypadku wydawania zezwolenia, natomiast wydanie zezwolenia po promesie następuje w stosunkowo krótkim czasie.

Nowelizacja ustawy, dokonana w dniu 15 marca 1996r., wprowadziła art. 3d, który umożliwia cudzoziemcom przystępowanie do przetargów i rokowań dotyczących sprzedaży nieruchomości, bez konieczności legitymowania się promesą. Cudzoziemcy mają obecnie prawo, a nie jak przedtem – obowiązek ubiegania się o promesę.

Promesa udzielana jest również – na wniosek cudzoziemca – na wstępnym etapie tworzenia spółek, co daje przyszłym udziałowcom pewność, że po zarejestrowaniu spółki uzyskają zezwolenie na nabycie nieruchomości. W niektórych promesach zobowiązuje się wnioskodawców do uzupełnienia brakujących dokumentów, niezbędnych do wydania zezwolenia.

Stosowanie promesy sprawdziło się w praktyce jako rozwiązanie dogodne dla wszystkich zainteresowanych stron, zwiększające poczucie pewności uczestników planowanej czynności prawnej.

* * *

Podsumowując, prawo polskie - stosownie do przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców - umożliwia cudzoziemcom nabywanie wszystkich nieruchomości na terenie Polski, z uzależnieniem jednak od uprzedniego uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Dotyczy to wszystkich przypadków nabycia prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości bez względu na formę prawną nabycia, np. umów

sprzedaży, darowizny, zamiany, wniesienia aportu do spółki przez udziałowców itp.

Wyjątki, w których cudzoziemcy nie muszą legitymować się takim zezwoleniem, są określone w art. 8 ust. 1 (z zastrzeżeniem ust. 3) cytowanej ustawy.

Przepisy ustawy nie mają zastosowania do czynności prawnych, które nie przenoszą na cudzoziemca prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania, jak np. własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, użytkowania, zastawu, służebności czy hipoteki. Nie dotyczą także takich umów jak umowa najmu lub dzierżawy.

Cudzoziemcy mogą zatem wchodzić w wyżej wymienione prawa związane z posiadaniem nieruchomości na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie zawiera również dodatkowych ograniczeń dotyczących nabywania przez cudzoziemców lasów i zbiorników wodnych.

Nabywanie lasów regulują przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.), w której nie ma przepisów szczególnych dotyczących cudzoziemców, są oni zatem traktowani tak jak obywatele polscy. Nabycie przez cudzoziemca lasu, stanowiącego własność Skarbu Państwa, wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Natomiast w odniesieniu do lasów i gruntów przeznaczonych pod zalesienie, stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych, Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu. Powyższe wymogi są niezależne od konieczności uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ograniczenia nabywania lasów należących do Skarbu Państwa są zgodne z międzynarodowymi zasadami i kryteriami zrównoważonego rozwoju, przyjętymi w „Polityce Ekologicznej Państwa” i „Polityce Leśnej Państwa”. Poza tym, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody z dnia 16 października 1991r. nie jest możliwa sprzedaż nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa i znajdujących się na terenie parków narodowych.

Również ustawa z dnia 24 października 1974r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.) nie zawiera przepisów szczególnych dotyczących cudzoziemców, są oni zatem traktowani tak jak obywatele polscy. Zgodnie z przepisami tej ustawy wody płynące oraz grunty pod tymi wodami stanowią własność Skarbu Państwa i nie podlegają sprzedaży. Wody

stojące można nabyć na ogólnych zasadach, a więc po uzyskaniu zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Inne przepisy zawarte w aktach prawnych dotyczących również problematyki nabywania nieruchomości (ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, o gospodarowaniu nieruchomościami, o ochronie przyrody, o ochronie środowiska, o ochronie dóbr kultury, o przekształceniach własnościowych, prawo geodezyjne i kartograficzne) stosuje się zarówno wobec obywateli polskich, jak cudzoziemców.

* * *

Zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jest decyzją administracyjną wydaną po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, z pełnym zastosowaniem do procedury przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980r. Nr 9, poz. 26 z późn. zm.), a także przepisów ustawy z dnia 11 maja 1995r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) dotyczących zaskarżania decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

We wniosku o uzyskanie przez cudzoziemca zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powinny znaleźć się następujące informacje:

1. określenie nabywcy – w przypadku osób fizycznych: imiona i nazwisko, data i miejsce urodzenia, obywatelstwo, miejsce zamieszkania; w przypadku osób prawnych: nazwa (firma) i siedziba oraz dokładny adres, przedmiot działalności, dane personalne członków zarządu, dane dotyczące udziałowców,
2. szczegółowe określenie nabywanej nieruchomości – dokładny adres, powierzchnia i rodzaj, numer działki, części składowe, numer księgi wieczystej
3. imiona i nazwisko (firmę) osób zbywających nieruchomość, ich miejsce zamieszkania (siedzibę),
4. określenie formy prawnej nabycia nieruchomości (np. umowa sprzedaży, wniesienie aportu do spółki),
5. uzasadnienie, wskazujące cel nabycia nieruchomości i jej wielkości,

6. w przypadku osób fizycznych – wskazanie więzi łączących wnioskodawcę z Polską.

Cudzoziemiec ma obowiązek dołączyć do wniosku o uzyskanie zezwolenia następujące dokumenty:

- w przypadku osób fizycznych - kserokopię paszportu; w przypadku osób prawnych - poświadczony odpis z rejestru handlowego (uzyskany nie dawniej niż przed 3 miesiącami),
- jeżeli udziałowcem spółki jest osoba prawna – odpis z jej rejestru handlowego (w przypadku spółki z siedzibą za granicą – odpis tej spółki wraz z tłumaczeniem na język polski); jeżeli udziałowcem jest osoba fizyczna – kserokopię jej paszportu,
- w przypadku osób prawnych: zaświadczenia: o przyznaniu numeru NIP oraz REGON; w przypadku prowadzenia działalności wymagającej koncesji – poświadczony odpis koncesji, z właściwego urzędu skarbowego o nie zaleganiu w uiszczaniu podatków oraz z właściwego oddziału ZUS o nie zaleganiu w opłacie składek, stanowisko lokalnych organów administracji rządowej lub samorządowej w sprawie planowanej inwestycji, dokumenty, mogące uwiarygodnić deklarowane przedsięwzięcia, w tym określające działalność prowadzoną przez udziałowców mających siedzibę za granicą (np. informacje z izb gospodarczych danego kraju, informacje pierwszorzędnych banków),
- pisemne oświadczenie zbywców nieruchomości o zamiarze jej zbycia na rzecz wnioskodawcy,
- wypis z rejestru gruntów wraz z wyrysem z mapy geodezyjnej (uzyskany nie dawniej niż przed 6 miesiącami),
- odpis z księgi wieczystej (uzyskany nie dawniej niż przed 6 miesiącami),
- zaświadczenie z właściwego urzędu gminy z przeznaczeniu nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, z powołaniem uchwały Rady Gminy i wojewódzkiego dziennika urzędowego, w którym te uchwałę ogłoszono,
- pisemne pełnomocnictwo, jeżeli wnioskodawca występuje przez pełnomocnika (nie jest to konieczne) oraz adres pełnomocnika,
- znaczki opłaty skarbowej w wysokości 1,50 zł od wniosku i 15 gr od każdego załącznika.

W przypadku stwierdzenia dysproporcji pomiędzy kapitałem założycielskim wnioskodawcy a ceną nabywanej nieruchomości lub wartością nabywanych udziałów lub

akcji, konieczne jest podanie źródła pochodzenia kapitału na ich zakup. Wymóg ten ma zapobiec „praniu brudnych pieniędzy”.

W przypadku wniosku o uzyskanie zezwolenia na nabycie udziałów lub akcji wymóg dotyczący wniosku oraz dokumentów jest w zasadzie podobny, z tym że we wniosku powinno znaleźć się szczegółowe określenie nieruchomości posiadanych przez spółkę, w której nabywane są udziały lub akcje.

Ponadto, w celu usprawnienia i przyspieszenia postępowania administracyjnego, istnieje możliwość sporządzenia wykazu nieruchomości stanowiących własność lub będących w użytkowaniu wieczystym spółki oraz przedłożenie oświadczenia, złożonego przez osoby reprezentujące spółkę, w trybie art. 75 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Wnioskodawca jest wówczas zwolniony z obowiązku przedstawienia dokumentów nieruchomości. Jednak w takim przypadku reprezentanci spółki biorą na siebie ryzyko skutków, jakie rodzić będzie podanie błędnych (choćby omyłkowo) danych. Skutkiem tym może być wznowienie postępowania i uchylenie decyzji – na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 Kpa.

Powyższe dokumenty umożliwiają dokładną analizę danej sprawy. Jednakże w sytuacji zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji korzysta z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców stanowiącym, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może przed wydaniem decyzji dokonać, także przy pomocy organów podległych właściwym ministrom, sprawdzenia, czy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także czy będzie ono zgodne z interesem państwa.

Dlatego też w przypadku podejrzenia, iż zamiar nabycia przez wnioskodawcę nieruchomości bądź udziałów lub akcji w spółce posiadającej nieruchomość, może być związany z „praniem brudnych pieniędzy”, a także w sytuacji, gdy istnieje podejrzenie co do wiarygodności wnioskodawcy, akta sprawy są kierowane – w celu zajęcia stanowiska - do Urzędu Ochrony Państwa.

Ponadto - na podstawie powołanego wyżej art. 2 ust. 1 pkt. 2 ustawy z 1920r. -

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji występuje z prośbą o zajęcie stanowiska również do innych organów, w tym m.in. do:

- właściwego Wojewody – w celu sprawdzenia, czy planowana inwestycja będzie korzystna dla danego regionu;
- właściwego komendanta wojewódzkiego policji – w przypadku powzięcia informacji o popełnieniu przestępstwa;
- Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa – w celu sprawdzenia, czy planowana inwestycja nie spowoduje zagrożenia bądź zanieczyszczenia środowiska naturalnego na danym terenie;
- Ministra Finansów – w celu sprawdzenia, czy planowana inwestycja przyniesie korzyści dla budżetu państwa;
- Ministra Skarbu Państwa – w celu sprawdzenia, czy polityka funduszy inwestycyjnych (zbywców akcji) jest zgodna z polityką państwa.

Opinie powyższych organów są bardzo pomocne przy rozpatrywaniu konkretnych wniosków. Pozwalają dokładnie zanalizować sytuację wnioskodawcy i podjąć decyzję, które będą korzystne dla rozwoju kraju, a jednocześnie nie spowodują zagrożenia jego obronności i bezpieczeństwa.

Przykładowo - gdy wnioskodawca zamierzał nabyć nieruchomość w celu budowy na niej supermarketu, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zawsze zwracało się ze stosownym zapytaniem do właściwego Wojewody.

Wojewoda - jako terenowy organ administracji rządowej - jest znacznie lepiej zorientowany w sytuacji danego regionu, w jego potrzebach czy kierunkach rozwoju. To Wojewoda ocenia celowość planowanej inwestycji, jej wpływ na rozwój danego regionu, na poprawę sytuacji na rynku pracy, zagrożenie dla lokalnego handlu lub usług.

Pozytywna opinia Wojewody i lokalnych organów administracji samorządowej, którą cudzoziemiec jest zobligowany przedstawić przy składaniu wniosku, są decydujące przy wydawaniu zezwolenia na nabycie nieruchomości w celu budowy supermarketu. Wypada w tym miejscu dodać, iż w większości są to pozytywne opinie.

Tak więc w powyższej sytuacji, pozytywna decyzja uzależniona jest od zgody Ministra Obrony Narodowej (w przypadku nieruchomości rolnych również od zgody

Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej) oraz od pozytywnych opinii Wojewody i lokalnych organów administracji samorządowej.

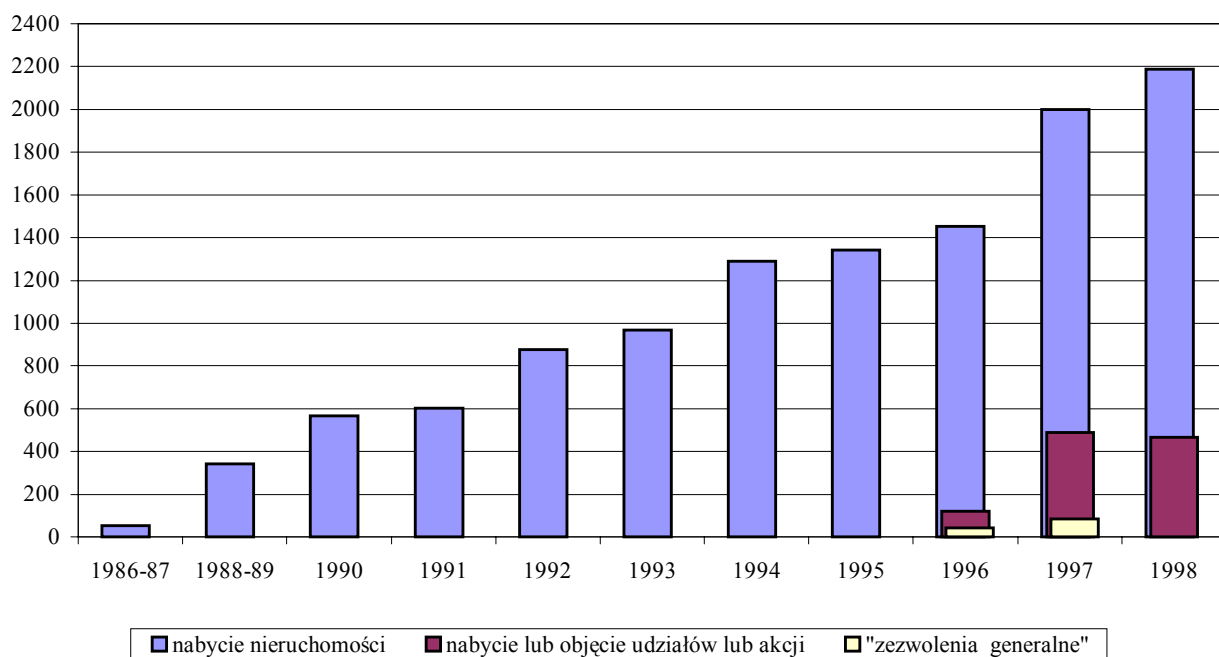
Gdy wszystkie wyżej wymienione organy zajmą pozytywne stanowisko wobec takiej inwestycji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie ma podstaw do tego, aby nie wydać zezwolenia.

* * *

Dane statystyczne

Do 1985r. udzielono znikomą liczbę zezwoleń na nabycie nieruchomości.

W latach 1986-87 wydano 52 zezwolenia, w latach 1988-89 - 343, w 1990r. - 565, w 1991r. - 604, w 1992r. - 876, w 1993r. - 967, w 1994r. - 1291, w 1995r. - 1342, w 1996r. - 1454 na nabycie nieruchomości, 80 zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji oraz 41 tzw. „zezwoleń generalnych” na nabywanie lub obejmowanie akcji przez cudzoziemców w spółkach giełdowych, w 1997r. - 2001 zezwoleń na nabycie nieruchomości, 487 zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji oraz 85 tzw. „zezwoleń generalnych”, w 1998r. - 2189 zezwoleń na nabycie nieruchomości, 446 zezwoleń na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji.

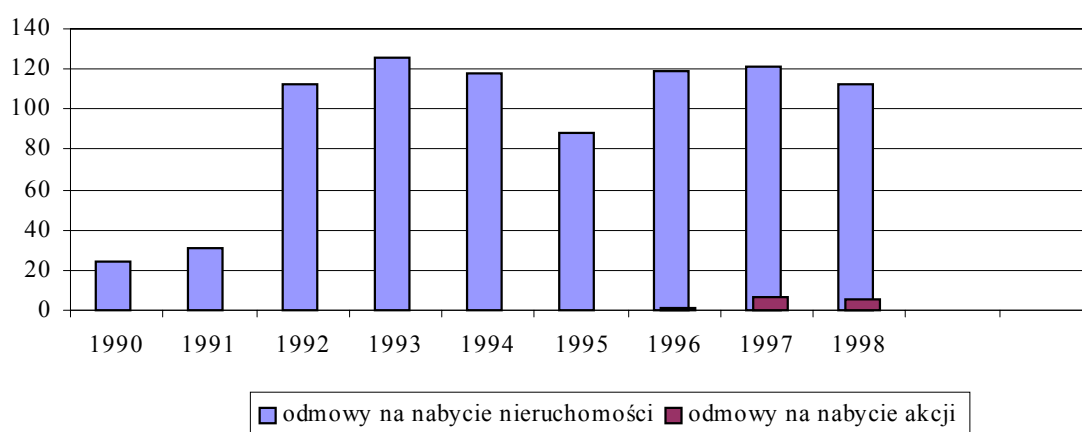


W 1998 r. nie wydano żadnego „zezwolenia generalnego” czyli zezwolenia na nabywanie lub obejmowanie akcji przez cudzoziemców w spółkach giełdowych. Jest to efekt nowelizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, która miała miejsce w 1997 r. Nowelizacja ta dotyczyła art. 3e, do którego dodano zapis, iż nabycie akcji w spółce, która jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, nie wymaga zezwolenia jeżeli akcje spółki zostały dopuszczone do publicznego obrotu albo spółka jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości określonej w art. 8 ust. 1 pkt. 1 i 5 lub ust.2.

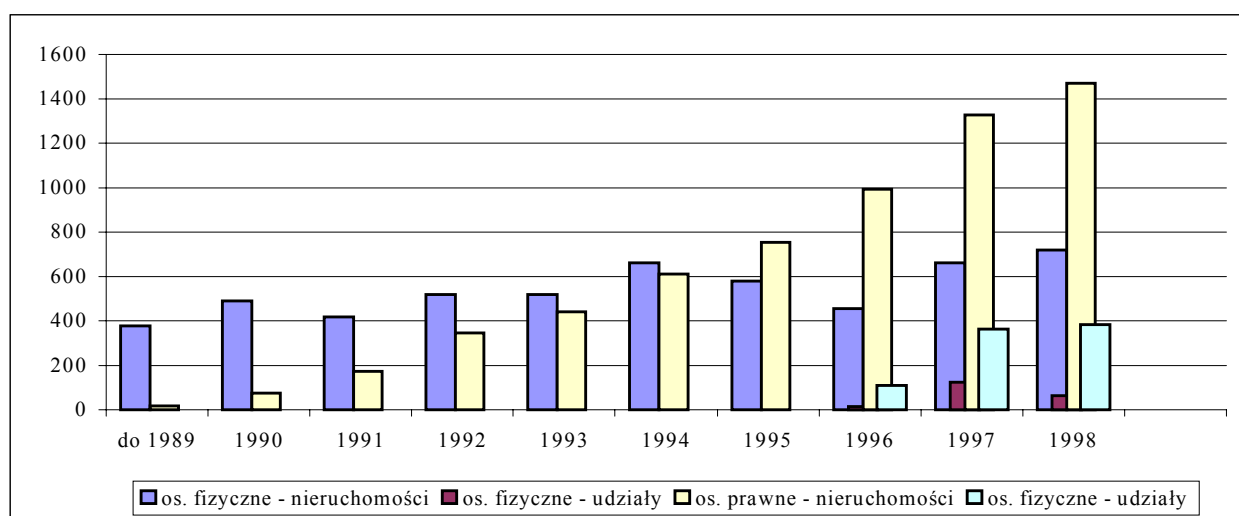
Zezwolenie jest wymagane, jeżeli spółka jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonej w strefie nadgranicznej lub nieruchomości rolnej o powierzchni przekraczającej 1 ha.

Jednak generalnie rzecz ujmując zapis ten pozostaje przepisem „martwym”. Wynika to z faktu, że spółki akcyjne, zamierzające zadebiutować na rynku giełdowym, nie mają obowiązku przedstawiania Komisji Papierów Wartościowych żadnych dokumentów dotyczących stanu posiadanych przez nie nieruchomości, nie mówiąc już o zezwoleniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

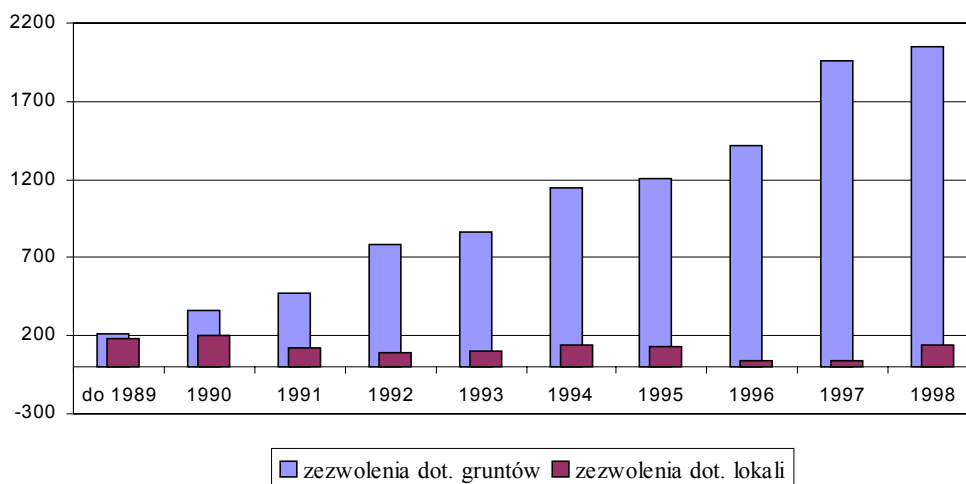
Ilość **decyzji odmownych** wynosiła: w 1990r. - 24, w 1991r. - 31, w 1992r. - 112, w 1993r. - 126, w 1994r. - 118, w 1995r. - 88, w 1996r. - 119 decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz 1 decyzja odmawiająca udzielenia zezwolenia na nabywanie lub obejmowanie akcji przez cudzoziemców, w 1997r. - 121 decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz 7 decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na nabycie lub objęcie akcji, **w 1998r. - 112 decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz 5 decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na nabycie lub objęcie akcji.**



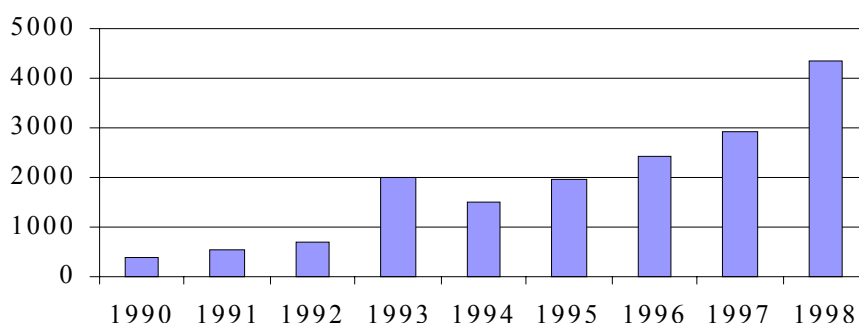
Ilość zezwoleń udzielonych **osobom fizycznym** oraz **osobom prawnym** wynosiła odpowiednio: do 1989r. - 377 i 18, w 1990r. - 489 i 74, w 1991r. - 416 i 173, w 1992r. - 518 i 345, w 1993r. - 517 i 439, w 1994r. - 663 i 610, w 1995r. - 578 i 753, w 1996r. - 455 i 993 oraz w przypadku udziałów lub akcji 13 i 108, w 1997r. - 662 i 1326 oraz w przypadku udziałów lub akcji 124 i 363, w **1998r. - 718 i 1471** oraz w przypadku **udziałów lub akcji 63 i 383**.



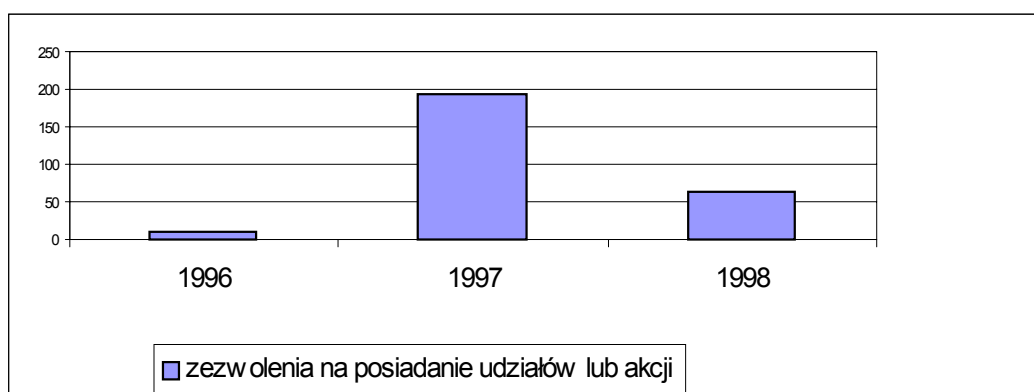
Ilość udzielonych zezwoleń dotyczących **gruntów** oraz **lokali** wynosiła odpowiednio: do 1989r. - 214 i 181, w 1990r. - 359 i 206, w 1991r. - 478 i 126, w 1992r. - 780 i 96, w 1993r. - 869 i 98, w 1994r. - 1147 i 144, w 1995r. - 1208 i 134, w 1996r. - 1414 i 40, w 1997r. - 1959 i 42, w **1998r. - 2052 i 137**.



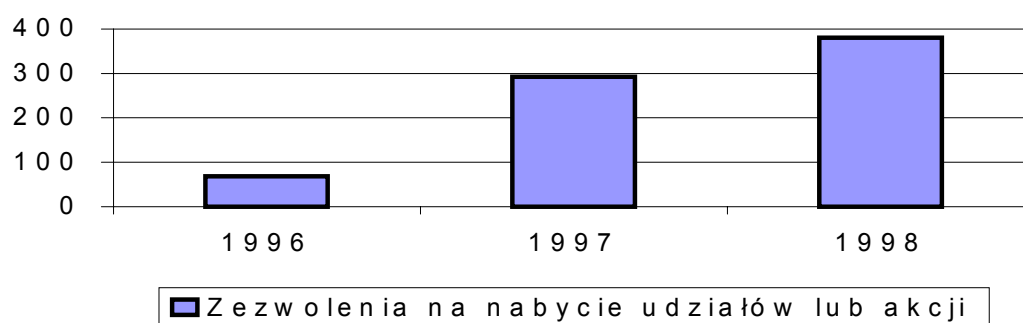
Zezwolenia na nabycie **gruntów** dotyczyły odpowiednio: w 1990r. - 398 ha, w 1991r. - 534 ha, w 1992r. - 705 ha, w 1993r. - 2008 ha, w 1994r. - 1518 ha, w 1995r. - 1952 ha, w 1996r. - 2439 ha, w 1997r. - 2942 ha, w **1998r. - 4355 ha**.



Ustawa z dnia 15 marca 1996r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w art. 2 ust. 2 wprowadziła wymóg uzyskania zezwolenia na posiadanie udziałów lub akcji przez cudzoziemców, którzy w dniu wejścia w życie ustawy byli, bez zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, udziałowcami lub akcjonariuszami kontrolowanej spółki handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości. **W 1998 roku wydano w trybie art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej 65 zezwoleń** (w 1997r. – 194), w tym 61 zezwoleń uzyskały osoby prawne (w 1997r. – 128), a 4 zezwolenia wydano osobom fizycznym (w 1997r. – 66). Zezwolenia te dotyczyły nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 1425 ha, będących własnością lub w użytkowaniu wieczystym spółek handlowych (w 1997r. – ok. 3366 ha).



Ponadto **art. 3e ust. 1 pkt 1 i 2** znowelizowanej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zobowiązują cudzoziemców do uzyskania – w określonych przypadkach - zezwolenia na nabycie udziałów lub akcji w spółkach handlowych z siedzibą w Polsce, będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości. **W 1998 roku wydano łącznie 381 takich zezwoleń** (w 1997r. – 293), dotyczących nieruchomości o łącznej powierzchni około 4465 ha (w 1997r. – 6031 ha), w tym 322 zezwoleń wydano osobom prawnym (w 1997r. – 235), natomiast 59 zezwoleń otrzymały osoby fizyczne (w 1997r. – 58).



Na podstawie art. 3e ust. 1 pkt 1 lub 2, na wnioski cudzoziemców wydano w 1998 roku – 2 promesy - przyrzeczenia wydania zezwolenia na nabycie udziałów lub akcji. Promesy dotyczyły nieruchomości o łącznej powierzchni około 70,42 ha. Wszystkie promesy wydano osobom prawnym.

Najwięcej zezwoleń wydano **obywatelom** następujących państw:

- 1) **RFN** – 378 zezwoleń, w tym 303 zezwolenia na nabycie ok. 155 ha i 75 zezwoleń na nabycie lokali mieszkalnych;
- 2) **b. WNP** – 50 zezwoleń, w tym 35 zezwoleń na nabycie ok. 7 ha i 15 zezwoleń na lokale mieszkalne;

- 3) **Szwecji** – 45 zezwoleń, w tym 32 zezwolenia na nabycie ok. 13 ha i 13 zezwoleń na lokale mieszkalne;
- 4) **Austrii** – 40 zezwoleń, w tym 37 zezwoleń na nabycie ok. 8 ha i 3 zezwolenia na lokale mieszkalne.

Najwięcej zezwoleń otrzymały **spółki z udziałem kapitału:**

1. **niemieckiego** – 503 zezwolenia na nabycie ok. 1206 ha i 2 zezwolenia na lokale mieszkalne;
2. **holenderskiego** – 269 ha (853 ha) i 2 zezwolenia na lokale mieszkalne;
3. **francuskiego** – 66 zezwoleń (207 ha) i 1 zezwolenie na lokal mieszkalny;
4. **amerykańskiego** – 64 zezwolenia (194 ha);
5. **szwedzkiego** – 62 zezwolenia (139 ha);

W 1998r. **wpłynęło ogółem 3334 wniosków** (w 1991r. - 1573, w 1992r. - 1940, w 1993r. - 2045, w 1994r. - 2203, w 1995r. – 2474, w 1996r. – 2822, w 1997r. - 3727).

W 1998r. **rozpatrzono 3171 wniosków o wydanie zezwolenia** (w 1997r. - 2943). W 2635 przypadkach wydano decyzje pozytywne, w 105 - promesę (przyrzeczenie) zezwolenia, w 117 - decyzje odmowne, a w 314 - umorzono postępowanie, z urzędu lub w związku z rezygnacją przez cudzoziemca z nabycia nieruchomości.

W pozostałych sprawach zostało wszczęte postępowanie nie zakończone jeszcze decyzją. Są to sprawy, w których cudzoziemcy zostali poinformowani o przepisach obowiązujących w zakresie nabywania nieruchomości, o zasadach udzielania zezwoleń, o prowadzonej polityce oraz o wymaganych do rozpatrzenia sprawy informacjach i dokumentach. W wielu przypadkach "wnioski" mają w rzeczywistości charakter prośby o informację o obowiązujących w tym zakresie przepisach. Dlatego też przekazywane zainteresowanym informacje dotyczą często - "przy okazji" - podstawowych zasad podejmowania w Polsce działalności gospodarczej.

Ze względu na miejsce zamieszkania znacznej części wnioskodawców (za granicą), okres "oczekiwania" na złożenie kompletu dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku przedłuża się często do kilku miesięcy. Natomiast decyzja w sprawie udzielenia

zezwolenia podejmowana jest w terminie do dwóch miesięcy od złożenia kompletu dokumentów; okres ten niezbędny jest m.in. na uzyskanie wymaganej przez ustawę zgody innych organów państwowych.

Z ogólnej liczby **2635 decyzji pozytywnych** wydanych w 1998r. (w 1997r. - 2573), 781 zostało wydanych osobom fizycznym (w 1997r. - 786), 1847 - wydano spółkom z udziałem kapitału zagranicznego (w 1997r. - 1774) oraz 7 - innym podmiotom zagranicznym (w 1997r. - 13), w tym 3 - rządów państw obcych na potrzeby lokalowe ambasad i placówek konsularnych (w 1997r. - 11), 2 - zagranicznym osobom prawnym mającym w Polsce przedstawicielstwo.

Należy wspomnieć, iż w przypadku wniosków przedstawicielstw dyplomatycznych obcych państw zezwolenia były wydawane w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, dbającym między innymi o stosowanie zasady wzajemności.

Spośród 105 wydanych promes (w 1997r. - 134), 7 - wydano osobom fizycznym (w 1997r. - 9), 96 - osobom prawnym (w 1997r. - 124), w tym 2 promesy dotyczyły nabycia udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości (w 1997r. - 4).

Spośród 96 promes wydanych osobom prawnym, 72 dotyczyło przystąpienia do przetargu (w 1997r. - 80), 5 promes udzielono na wstępnym etapie tworzenia spółek z wniesieniem aportu w postaci nieruchomości (w 1997r. - 27), w 19 przypadkach udzielenie zezwolenia uwarunkowano przedstawieniem dodatkowych dokumentów (w 1997r. - 14).

Natomiast w przypadku 7 promes wydanych osobom fizycznym, 4 - dotyczyły przystąpienia do przetargu (w 1997r. - 9), a w pozostałych 3 przypadkach uwarunkowano wydanie zezwolenia przedstawieniem dodatkowych dowodów.

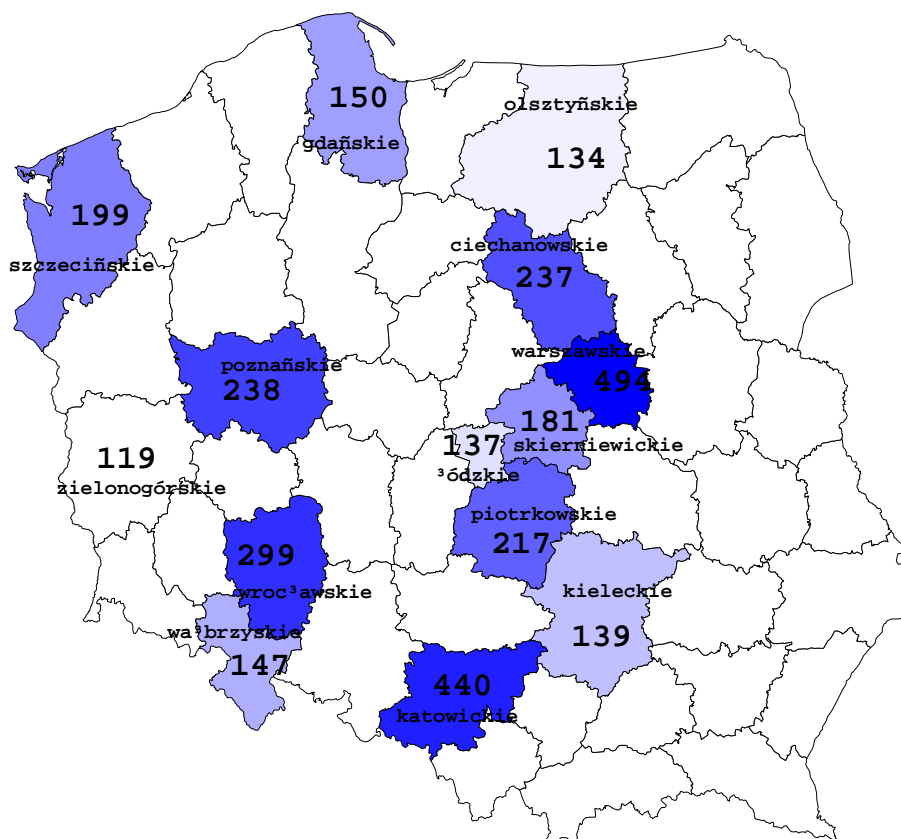
W 1998r. cudzoziemcy uzyskali zezwolenia na nabycie łącznie około 4355 ha gruntów (w 1997r. - 2942 ha), w tym ok. 744 ha - w użytkowanie wieczyste (w 1997r. - 237 ha).

Największej powierzchni dotyczyły zezwolenia wydane spółkom z siedzibą w Polsce ze 100% udziałem kapitału zagranicznego, tj. ok. 2471 ha (w 1997r. - 2047 ha), następnie - spółkom z udziałem kapitału zagranicznego i polskiego, tj. ok. 1495 ha

(w 1997r. - 645 ha). Osoby fizyczne uzyskały zezwolenia na nabycie ok. 370 ha (w 1997r. - 247 ha). Inne podmioty natomiast na nabycie ok. 18 ha.

Najwięcej wydanych zezwoleń dotyczyło gruntów położonych w województwach:

- warszawskim – ok. 494 ha (333 zezwolenia),
- katowickim - ok. 440 ha (186 zezwoleń),
- wrocławskim – ok. 299 ha (95 zezwoleń),
- poznańskim – ok. 238 ha (123 zezwolenia),
- ciechanowskim – ok. 237 ha (9 zezwoleń),
- piotrkowskim – ok. 217 ha (23 zezwolenia),
- szczecińskim – ok. 199 ha (64 zezwolenia),
- skierniewickim – ok. 181 ha (34 zezwolenia),
- gdańskim – ok. 150 ha (123 zezwolenia),
- wałbrzyskim – ok. 147 ha (51 zezwoleń),
- kieleckim – ok. 139 ha (44 zezwolenia),
- łódzkim – ok. 137 ha (87 zezwoleń),
- olsztyńskim – ok. 134 ha (43 zezwolenia),
- zielonogórskim – ok. 119 ha (42 zezwolenia).



Wśród zezwoleń na nabycie lokali mieszkalnych dominowały zezwolenia wydane osobom fizycznym. Otrzymały one 130 takich zezwoleń na łączną liczbę 137 wydanych. Spośród osób prawnych - 5 lokali mieszkalnych nabyły spółki ze 100% udziałem kapitału zagranicznego, 2 lokale - spółki z udziałem kapitału mieszanego (polskiego i zagranicznego).

Najwięcej wydanych zezwoleń na nabycie lokali dotyczyło województwa szczecińskiego (50), gdańskiego (48), koszalińskiego (15). Należy zaznaczyć, iż w świetle art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zezwolenie na nabycie lokalu mieszkalnego wymagane jest wyłącznie w przypadku, gdy lokal ten położony jest w strefie nadgranicznej.

Strefa nadgraniczna obejmuje obecnie obszar leżący ok. 15 km od granicy Państwa, także pas przyległy do Morza Bałtyckiego, który został włączony do tej strefy ustawą z dnia 20 lutego 1997r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej (Dz.U. Nr 43, poz. 271).

W praktyce występuje problem rezygnacji cudzoziemca z odebrania zezwolenia już po jego wydaniu i po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Sytuacja taka naraża na straty z tego tytułu Skarb Państwa, gdyż należy w tym miejscu przypomnieć, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 9 grudnia 1994r. (Dz.U. Nr 136, poz. 705 z późn. zm.) opłata skarbową od przyrzeczenia wydania zezwolenia wynosi 60 zł, natomiast od zezwolenia – 1000 zł.

Decyzje zezwalające i promesy, za które cudzoziemcy nie wnieśli w określonym terminie opłaty skarbowej, są doręczane wnioskodawcom, z jednoczesnym powiadomieniem właściwego Urzędu Skarbowego.

W 1998r. **powiadomiono urząd skarbowy o 115 przypadkach nienadesłania przez cudzoziemca dowodu wpłaty opłaty skarbowej** za zezwolenie lub przyrzeczenie wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości - w celu wyegzekwowania należnej opłaty.

* * *

Decyzje odmawiające wydania zezwolenia

W 1998r. wydano ogółem 117 decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia (w 1997r. - 128). Osoby fizyczne otrzymały 88 decyzji odmownych (w 1997r. – 89), spółki handlowe otrzymały 24 decyzji odmownych (w 1998r. – 39). 112 decyzji odmownych dotyczyło zamiaru nabycia przez cudzoziemców nieruchomości o powierzchni ok. 513 ha (w 1997r. – 671 ha).

Spośród wszystkich 117 decyzji odmownych - w 76 przypadkach zapadły one z powodu nie spełnienia przez wnioskodawców żadnej z wymienionych na wstępie pozytywnych przesłanek (dotyczyło to głównie osób fizycznych –74 decyzje).

W myśl art. 1 ust. 1 ustawy z 1920 r., wydanie cudzoziemcowi zezwolenia wymaga zgody Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych również zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Oznacza to, że w przypadku, gdy choćby jeden z zainteresowanych ministrów zajmie negatywne stanowisko w sprawie – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie może wydać zezwolenia.

Najczęściej zezwolenie wydawane jest wyłącznie za zgodą Ministra Obrony Narodowej. W 1998 r. wydano 5 decyzji odmownych z powodu negatywnego stanowiska tego Ministra (1997r.- 0) W 2 przypadkach odmowa dotyczyła osób fizycznych, a w 3 - osób prawnych.

W przypadku, gdy nabywaną nieruchomość stanowią grunty rolne, zezwolenie wydawane jest również za zgodą Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. W 1998r. decyzje odmowne z tego powodu zapadły w 56 przypadkach (w 1997r. - w 45 przypadkach), z czego 37 otrzymały osoby fizyczne, a 19 – osoby prawne. Należy w tym miejscu wspomnieć, że wszystkie 5 decyzji odmownych na nabycie (objęcie) udziałów (akcji) spowodowane były negatywnym stanowiskiem tego Ministra (w 1997r. – 7).

* * *

Skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego

Przez wiele lat decyzje wydawane na podstawie ustawy z 1920r. "nie wymagały uzasadnienia i nie podlegały żadnemu zaskarżeniu", o czym przesądzał wprost jej art. 4. Powodowało to brak orzecznictwa sądowego (z wyjątkiem nielicznych orzeczeń Sądu Najwyższego), które mogłoby wyjaśnić rodzące się w praktyce problemy prawne.

Sytuację tę całkowicie zmieniła dokonana w 1990r. nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (ustawą z 24 maja 1990 r. - Dz.U. Nr 34, poz. 201) oraz nadanie nowego brzmienia cytowanemu wyżej przepisowi art. 4 (ustawą z 8 listopada 1990r. - Dz.U. Nr 79, poz. 466). Obecnie do postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie ustawy z 1920r. mają w pełni zastosowanie przepisy proceduralne, zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, a także przepisy ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.), regulujące kontrolę postępowania pod względem zgodności z prawem.

W latach 1991-97 wpłynęło 80 skarg (w 1991r. - 7 skarg, w 1992r. - 4, w 1993r. - 14, w 1994r. - 9, 1995r. - 11, w 1996r. - 16, w 1997r. - 7, w 1998r. - 12). Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił 20 skarg, umorzył postępowanie w 15 sprawach (na wnioski strony) oraz rozpatrzył 46 skarg.

Spośród 46 rozpatrzonych spraw - w 30 przypadkach Sąd skargę oddalił, a tylko w 7 - uchylił decyzję. W 1991r. Sąd oddalił 2 skargi, w 1992r. - 0 skarg, w 1993r. - 6 skarg, w 1994r. - 2 skargi, w 1995r. - 4 skargi, w 1996r. - 7 skarg, w 1997r. - 7 skarg, a w 1998r. - 2 skargi.

W 1998r. Sąd uchylił postanowienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zawieszające postępowanie ze względu na negatywne stanowisko organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo państwa. Opinia tego organu jest każdorazowo opatrzona klauzulą „tajne”, co powoduje, że nie może być wykorzystana w postępowaniu procesowym, a więc staje się bezużyteczną. W związku z tym Sąd zarzuca postępowaniu prowadzonemu przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji niedokładnie wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i zebranie w sposób niewystarczający materiału dowodowego.

Również w 1998r. NSA uchylił decyzję umarzającą postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na posiadanie udziałów w kapitale zakładowym spółki handlowej z siedzibą w Polsce. Decyzja taka została wydana ze względu na fakt, iż cudzoziemiec złożył wniosek o uzyskanie zezwolenia po terminie zawartym w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 marca 1996r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, tj. po 4 maja 1996r. Ponieważ termin ten jest terminem ustawowym a nie urzędowym, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji uznał, iż nie jest organem upoważnionym do jego przedłużenia oraz nie miał możliwości wydania innego rozstrzygnięcia. Sąd nie podzielił tego poglądu uznając, że termin ten nie może być terminem przedawniającym ani zawitym, gdyż nie spełniłby swojej dostosowawczej funkcji. W konsekwencji Sąd stwierdził, iż wnioski cudzoziemców złożone po tym terminie powinny być rozpoznane merytorycznie.

* * *

Wnioski końcowe

W Polsce od kilku już lat – w obliczu niedostatku kapitału rodzimego – trwa wyraźne współzawodnictwo o przyciąganie kapitału zagranicznego. Dzięki inwestycjom zagranicznym docierają do nas nowe technologie i umiejętności menedżerskie, co z kolei ułatwia nam dostęp do rynku światowego. Inwestycje te dają nam dodatkowe miejsca pracy, dodatkowy wzrost produkcji eksportowej i dochodu narodowego, dodatkowe dochody do budżetu Państwa oraz budżetów samorządowych.

Korzyści z inwestycji zagranicznych nie sposób zatem kwestionować. Emocje wzbudza jednak kwestia dostępu inwestorów zagranicznych do nieruchomości, niezbędnych niekiedy dla potrzeb prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

Zarówno istniejąca regulacja prawna, jak i polityka resortu spraw wewnętrznych i administracji w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, pozwalają na stwierdzenie, że obrót nieruchomościami w Polsce pozostaje pod kontrolą Państwa. Konsekwentne realizowanie zasad w tym zakresie prowadzi do korzystnych dla Polski

inwestycji zagranicznych i kształtowania oblicza naszego kraju jako stabilnego państwa prawa i wiarygodnego partnera w kontaktach międzynarodowych.

Sprzedaży ziemi nie da się uniknąć, gdyż znaczny potencjał rozwojowy polskiej gospodarki i perspektywy dalszego wzrostu gospodarczego czynią Polskę coraz bardziej atrakcyjną dla inwestorów zagranicznych.

Ciągle zatem wzrasta zainteresowanie kapitału zagranicznego nabywaniem nieruchomości, przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce.

Pomimo zawartych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców barier, utrudniających cudzoziemcom inwestowanie w Polsce poprzez konieczność uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zauważalny jest również ciągły wzrost wydawanych zezwoleń.

Jest to naturalną konsekwencją istniejących w innych obszarach licznych mechanizmów, ułatwiających inwestorom zagranicznym wejście na rynek. Przedmiotem zainteresowania inwestorów są coraz częściej nieruchomości prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Konsekwentnie co roku maleje liczba wniosków osób fizycznych w stosunku do rosnącej liczby wniosków osób prawnych. Rośnie zatem również ogólna powierzchnia nabywanych nieruchomości.

* * *

Pamiętać należy, że Polska nie jest jedynym państwem, w którym reglamentuje się nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Inne państwa także stosują różnorodne formy prawnych ograniczeń umożliwiających kontrolę obrotu nieruchomościami. Niektóre państwa ustanawiają inne wymogi, dotyczące wprawdzie wszystkich osób, ale w taki sposób, że ich wypełnienie przez cudzoziemców jest szczególnie utrudnione. W jeszcze innych istotną barierą, utrudniającą cudzoziemcom nabycie nieruchomości, jest ich wysoka cena.

Należymy do państw, które stosują niewątpliwie dużo ograniczeń, nawet w przypadku sprzedaży ziemi na potrzeby prowadzonej przez cudzoziemców działalności gospodarczej w Polsce.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, w prawie polskim dotyczącym nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, będą musiały zostać dokonane zmiany w zakresie nabywania nieruchomości nie tylko na cele inwestycyjne. O stopniu i zakresie tych zmian zdecyduje wynik toczących się obecnie negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

Postanowieniami art. 44 ust. 1 Układu Europejskiego Polska zobowiązała się do stosowania zasady tzw. „traktowania narodowego”, tj. nie gorszego traktowania podmiotów pochodzących z obszaru Unii Europejskiej, niż traktowanie polskich podmiotów w momencie, gdy pragną one założyć przedsiębiorstwo i prowadzić stałą działalność gospodarczą na terytorium Polski .

Zgodnie z art. 44 ust. 6 z zasady traktowania narodowego zostało całkowicie wyłączone nabywanie użytków rolnych i lasów oraz nabywanie zasobów naturalnych.

Art. 44 ust. 7 Układu przewiduje, od dnia wejścia w życie Układu, prawo podmiotów pochodzących z państw członkowskich Unii Europejskiej do nabywania nieruchomości (z wyjątkiem zasobów naturalnych, ziemi uprawnej i lasów - art. 44 ust. 6), w przypadkach, gdy będzie to bezpośrednio konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej, dla której zostały założone.

Nie później niż do końca pierwszego etapu okresu przejściowego Polska zobowiązała się przyznać te prawa oddziałom i agendom założonym w Polsce przez przedsiębiorstwa Wspólnot. Natomiast nie później niż do końca okresu przejściowego prawa takie mają uzyskać także obywatele Wspólnot działający w Polsce na zasadzie samozatrudnienia. Etapy okresu przejściowego zostały określone w art. 6 Układu Europejskiego.

Gdyby przepisy polskie nie gwarantowały takiego równouprawnienia państwom z Unii Europejskiej – Polska ma obowiązek zmienić swoje ustawodawstwo wewnętrzne w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Układu Europejskiego.

Obraz wpływu zawartej w art. 44 Układu Europejskiego zasady swobodnego zakładania przedsiębiorstw przez podmioty z Unii Europejskiej na nabywanie przez nich nieruchomości na terenie Polski wymaga przede wszystkim analizy art. 44 ust. 1 i 2. Przepisy te zawierają bowiem harmonogram stopniowego wprowadzania zasady

równouprawnienia podmiotów zagranicznych przy zakładaniu na terenie Polski przedsiębiorstw, przy czym równouprawnienie to dotyczy tylko procesu samego zakładania i organizacji tych przedsiębiorstw. Polska ma obowiązek zapewnić im traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie własnych przedsiębiorstw i obywateli.

Zestawiony z art. 44 ust. 1 i 2 art. 44 ust. 7 Układu Europejskiego zawiera niewątpliwie normę ograniczającą prawa podmiotów z Unii Europejskiej. Prawo tych podmiotów do nabycia nieruchomości uzależnione jest bowiem od dowodu, że nabycie takie jest bezpośrednio konieczne do prowadzenia przedsiębiorstw. Polskie przedsiębiorstwa i obywatele takiego dowodu przy nabywaniu nieruchomości przedstawiać nie muszą.

Poza tym przepis art. 44 ust. 7 Układu Europejskiego nasuwa wiele wątpliwości: np. czy przesłanka „bezpośredniej konieczności gospodarczej” wyłącza działanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji? Postawione pytanie pozwala na udzielenie dowolnej odpowiedzi. Podobnie wygląda sprawa samego warunku „bezpośredniej niezbędności”. Zapis ten powoduje, że organ polski powinien stwierdzić spełnienie tego warunku w drodze odpowiedniego postępowania, czyli kwestia ta może podlegać ocenie przy pomocy odpowiednio ustawionych kryteriów. Zapis ten nie określa granic takiego uznania.

Z brzmienia art. 44 ust. 7 wynika, iż zawarte w nim ograniczenia mają zastosowanie „niezależnie” od postanowień art. 44 ust. 1-6. W związku z tym wydaje się, iż także wykładnia rozbieżności pomiędzy art. 44 ust. 1 i 2 a art. 44 ust. 7 powinna sprowadzać się do przyjęcia rozwiązania, że do momentu całkowitego zniesienia ograniczeń istniejących w ustawie z dnia 24 marca 1920 r.; podmioty europejskie muszą uzyskiwać zgodę Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości. Jeżeli taki podmiot wykaże, że nabycie nieruchomości jest bezpośrednio konieczne do założenia przezeń przedsiębiorstwa na terenie Polski – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie powinien takiej zgody odmówić.

Ze względu na terminy i zobowiązania wynikające z Układu Europejskiego oraz przyjęcia Polski do OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców były stopniowo

liberalizowane.

Największej zmiany ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dokonano w 1996r. m.in. poprzez wprowadzenie do ustawy przypadków nabycia nieruchomości, w których nie jest wymagane zezwolenie (art. 8 ust. 1 pkt 1-5).

Kolejnej liberalizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dokonano w 1997r. przepisami ustawy – Prawo bankowe. Przede wszystkim zniesiono wymóg uzyskiwania tzw. „zezwolenia generalnego”, tzn. zezwolenia na zbycie akcji cudzoziemcom, uzyskiwanego przez spółki posiadające nieruchomości w przypadku, gdy ich akcje dopuszczone są do publicznego obrotu. Wprowadzono również dwa kolejne przypadki, w których nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia, dotyczące banków.

Obecnie jedną z możliwości dokonania w miarę szybkich zmian przepisów dotyczących obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców jest wykorzystanie delegacji zawartej w art. 8 ust. 2 ustawy, to jest wprowadzenie rozporządzenia Rady Ministrów. Rada Ministrów, uwzględniając w szczególności potrzeby współpracy międzynarodowej oraz zasadę wzajemności między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i OECD, może:

1. ustalić inne przypadki, w których nie wymaga uzyskania zezwolenia nabycie nieruchomości, których powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast i 1 ha na obszarze wsi,
2. zwiększyć, nie więcej jednak niż trzykrotnie, a więc do 1,2 ha na obszarze miast i 3 ha na obszarze wsi, wielkość powierzchni nieruchomości na obszarze całego kraju, które cudzoziemcy mogą nabyć bez zezwolenia.

Polska przywiązuje ogromną wagę do tej problematyki, czego wyrazem jest coroczna parlamentarna kontrola realizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji postanowień ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Polski rynek nieruchomości nie jest porównywalny z rynkami istniejącymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Niskie ceny nieruchomości w Polsce oraz pozbawienie kontroli administracyjnej państwa w tej materii poprzez implementację przepisów wspólnotowych w krótkim okresie mogą stworzyć realne zagrożenie (przy braku odpowiednich instrumentów i instytucji prawnych) procederu „prania brudnych pieniędzy”

na rynku nieruchomości.

Kwestia wdrożenia rozwiązań prawa wspólnotowego do prawa polskiego w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców jest niezwykle złożona ze względu na jej polityczne, społeczne i ekonomiczne konsekwencje.

Przyjęte w tym zakresie rozwiązania muszą uwzględniać koszty społeczne, wynikające m.in. z dysproporcji w zarobkach obywateli polskich i obywateli Unii Europejskiej.

Polska opinia społeczna jest w szczególny sposób uwrażliwiona na postępujący wykup nieruchomości przez cudzoziemców, zwłaszcza na północnych i zachodnich terenach Polski. Swoboda nabywania nieruchomości przez cudzoziemców może obecnie spowodować niezadowolenie i protesty społeczne w całym kraju.

Niezbędne jest przekształcenie polskiego systemu prawnego w zakresie przepisów dotyczących obszarów szczególnie chronionych (np. obszary ochronne wokół baz wojskowych, tereny szczególnej ochrony ekologicznej).

Konieczne jest także uregulowanie własności nieruchomości w kontekście realizacji przez Państwo zobowiązań reprivatyzacyjnych.

Ponadto należy pamiętać, iż z dniem 1 stycznia 1999r. weszła w życie reforma ustrojowa państwa polskiego, w ramach której zostały utworzone dwa nowe poziomy samorządu terytorialnego: powiaty i województwa w nowym kształcie kompetencyjnym i granicach administracyjnych. Powstały nowe organy i urzędy administracji rządowej i samorządowej, co niesie za sobą konieczność rozłożenia w czasie opracowania regulacji prawnych dotyczących kierunków rozwoju poszczególnych powiatów i województw, z uwzględnieniem inwestycji bezpośrednich.

Z reformą ustrojową państwa związana jest konieczność zharmonizowania systemu prawnego.

W procesie harmonizacji polityki przestrzennej istotną rolę będą odgrywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i strategie rozwoju województw.

Gospodarka przestrzenna obowiązuje obecnie na poziomie gmin, czyli na podstawowym szczeblu samorządu terytorialnego. Natomiast planowanie strategii rozwoju regionalnego będzie zadaniem nowo utworzonego samorządu szczebla wojewódzkiego.

Liberalizacja obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców winna być poprzedzona przeprowadzeniem analiz i ekspertyz zarówno w zakresie nabywania przez cudzoziemców nieruchomości na cele inwestycji bezpośrednich, jak też na inne cele.

W ramach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Przygotowania Negocjacji Akcesyjnych z Unią Europejską została powołana podgrupa zadaniowa do spraw „Zakupu nieruchomości przez cudzoziemców”, za działalność której odpowiedzialnym jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Grupa zadaniowa wykorzystuje w swych pracach doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie wdrażania do prawa krajowego postanowień prawa wspólnotowego dotyczącym obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców.

Podczas spotkań z przedstawicielami Unii Europejskiej w Brukseli w grudniu 1998r. w zakresie „swobodnego przepływu kapitału” oraz w styczniu 1999r w zakresie „swobodnego przepływu usług” strona polska przedstawiła – wypracowane przez wyżej wymienioną grupę zadaniową - ogólne kierunki polityki państwa w obszarze nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

Poinformowano wówczas, iż problematykę obrotu ziemią z udziałem cudzoziemców uznaje się za jeden z głównych problemów negocjacyjnych i w odniesieniu do tego obszaru Polska zdecydowanie wystąpi o okresy przejściowe, jednak ze względu na szczególnie złożony charakter tego obszaru jakiegokolwiek deklaracje dotyczące sekwencji i terminarza dokonywania zmian w prawie polskim będą mogły zostać sformułowane dopiero po zakończeniu kompleksowej analizy tego zagadnienia uwzględniającej wszystkie jego aspekty.

* * *

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma charakter typowo reglamentacyjny. Nie zakazuje ona cudzoziemcom nabywania nieruchomości w Polsce, ale wprowadza ograniczenia administracyjno prawne obrotu nieruchomościami znajdującymi się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na osobę nabywcy będącego cudzoziemcem.

Ustawa umożliwia kontrolę ze strony państwa (jego organów) na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców ze względu na bezpieczeństwo państwa i ochronę jego interesów ekonomicznych. Instrumentem reglamentacji uczestniczenia cudzoziemców w obrocie nieruchomościami w Polsce oraz kontroli państwa w tej materii jest zezwolenie (będące decyzją administracyjną) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zezwolenie - jako akt administracyjny władzy publicznej – nie niesie ze sobą jakichś szczególnych skutków w sferze cywilnoprawnej. Umożliwia ono jedynie cudzoziemcowi nabycie nieruchomości na zasadach ogólnych, tj. takich, jakie obowiązują obywateli polskich. Posiadanie lub nieposiadanie zezwolenia rzutuje jednak na możliwość dokonywania czynności prawnych.

* * *

Zgodnie z art. 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców bez przedstawienia zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie można dokonywać czynności prawnych wpisów prawa własności i prawa wieczystego użytkowania nieruchomości.

Jeżeli jednak cudzoziemiec dokona nabycia nieruchomości bez stosownego zezwolenia, w myśl art. 6 ustawy jest ono nieważne.

Należy zauważyć, iż Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prowadziło w 1998r. jedynie rejestr wydanych cudzoziemcom zezwoleń.

Nie prowadziło natomiast ewidencji zakupionych przez cudzoziemców nieruchomości. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie posiadał zatem informacji, ile nieruchomości i o jakiej powierzchni faktycznie znajduje się w posiadaniu cudzoziemców.

Umożliwia to dopiero przepis art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

Przepis ten wprowadził zmianę ustawy z dnia 24 marca 1920r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 1966 Nr 54, poz. 245 i z 1997r. Nr 140, poz. 939) polegającą na nałożeniu na Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

obowiązku prowadzenia w systemie komputerowym - z dniem 01 stycznia 1999r. – rejestrów:

- nieruchomości, udziałów i akcji nabytych przez cudzoziemców bez zezwolenia, w przypadkach, o których mowa w art. 8 ust.1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,
- nieruchomości, udziałów i akcji nabytych przez cudzoziemców na podstawie wymaganych zezwoleń, o których mowa w art. 1 ust. 1 oraz w art. 3e ust 1 i 3 ww. ustawy.

Z prowadzeniem tych rejestrów związane będzie również badanie legalności nabycia lub objęcia przez cudzoziemców nieruchomości, udziałów i akcji, a w razie stwierdzenia niezgodności z przepisami prawa, podejmowanie czynności procesowych zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy.

Należy dodać, iż rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców zostało podpisane w dniu 2 lutego 1999r. i ogłoszone w Dz.U. Nr 13, poz. 112.

W związku z tym dane na temat rzeczywistego stanu posiadania nieruchomości przez cudzoziemców, jak też zorientowanie się, w jakich regionach Polski cudzoziemcy najchętniej nabywają nieruchomości i czy wykorzystują wyjątki przewidziane w art. 8 ust. 1 ustawy, możliwe będzie najwcześniej za rok od wprowadzenia powyższych rejestrów.

* * *

Przedstawiając Wysokiej Izbie niniejsze sprawozdanie z realizacji w 1998 r. ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców - zwracam się z uprzejmą prośbą o jego przyjęcie.

Janusz TOMASZEWSKI

Warszawa, marzec 1999r.