

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW

Komentarz

Paweł A. Blajer

KOMENTARZE

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW

Komentarz

Paweł A. Blajer

KOMENTARZE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Stan prawny na 17 marca 2025 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktorka prowadząca
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-363-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	13
Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców	45
Art. 1. [Zezwolenie. Sprzeciw. Definicje]	45
Art. 1a. [Warunki uzyskania zezwolenia]	137
Art. 2. [Czynności przed wydaniem zezwolenia]	230
Art. 2a. [Wyrażanie opinii i przedstawianie informacji oraz dokumentów przez inne instytucje]	238
Art. 3. [Treść i okres ważności zezwolenia]	242
Art. 3a. [Nabycie nieruchomości na obszarze specjalnej strefy ekonomicznej]	249
Art. 3b. [Umorzenie postępowania]	253
Art. 3c. [Odstąpienie od uzasadnienia faktycznego]	258
Art. 3d. [Promesa]	262
Art. 3e. [Nabycie udziałów lub akcji]	269
Art. 3f. [Delegacja ustawowa]	299
Art. 4. [Sprawozdanie z realizacji ustawy]	301
Art. 5. [Zakaz dokonywania czynności bez przedstawienia zezwoleń]	302
Art. 5a. (uchylony)	308
Art. 6. [Nabycie nieruchomości wbrew przepisom ustawy]	308

Art. 7.	[Wyłączenie stosowania przepisów w przypadku łączenia spółek. Dziedziczenie nieruchomości, udziałów, akcji]	352
Art. 7a.	(uchylony)	378
Art. 8.	[Odstępstwa od obowiązku uzyskania zezwolenia]	378
Art. 8a.	[Obowiązki notariuszy, sądów i organów administracji publicznej]	448
Art. 9.	(uchylony)	478
Art. 10.	[Wejście w życie ustawy]	478
Bibliografia		481

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.)
- k.r.o. – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- porozumienie o EOG – porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, podpisane w Porto 2.05.1992 r. (Dz.Urz. WE L 1 z 1994 r., s. 3, ze zm.)
- p.p.m. – ustawa z 4.02.2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 503)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)

p.u.s.p.	–	ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
pr. bud.	–	ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
pr. geod.	–	ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 ze zm.)
pr. kon.	–	ustawa z 25.06.2015 r. – Prawo konsularne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1329)
pr. not.	–	ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1001)
pr. przed.	–	ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
pr. stow.	–	ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
rozporządzenie – 650/2012	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z 4.07.2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego (Dz.Urz. UE L 201, s. 107, ze zm.)
rozporządzenie – w sprawie dokumentów	–	rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 20.06.2012 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości (Dz.U. poz. 729)
TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
akt akcesyjny	–	Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Węgier-

	skiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, podpisany w Atenach 16.04.2003 r. (Dz.Urz. UE L 236, s. 33, ze zm.)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
u.c.	– ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.)
u.d.	– ustawa z 20.05.2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 695)
u.f.i.	– ustawa z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 1034 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145 ze zm.)
u.g.n.r.SP	– ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 589 ze zm.)
u.K.P.	– ustawa z 7.09.2007 r. o Karcie Polaka (Dz.U. z 2023 r. poz. 192)
u.k.u.r.	– ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 423)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 1984 ze zm.)
u.KRS	– ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 979 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2024 r. poz. 530 ze zm.)
u.n.n.c./ustawa	– ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)

u.o.g.	–	ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 82)
u.o.p.	–	ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2023 r. poz. 1989)
u.o.s.	–	ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2111 ze zm.)
u.p.d.o.f.	–	ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 163)
u.p.e.a.	–	ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2025 r. poz. 132)
u.p.r.	–	ustawa z 15.11.1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1176 ze zm.)
u.p.s.d.	–	ustawa z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2024 r. poz. 1837)
u.p.u.w.	–	ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2025 r. poz. 6)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.)
u.r.	–	ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1105)
u.s.s.e.	–	ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1604)
u.u.s.r.	–	ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 197)
u.w.l.	–	ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.)
ustawa nowelizująca z 1996 r.	–	ustawa z 15.03.1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. Nr 45, poz. 198)

Czasopisma i publikatory

Biul. SN	–	Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	–	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
Legalis	–	System Informacji Prawnej Legalis
LEX	–	System Informacji Prawnej LEX
M.P.	–	Monitor Polski
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC-ZD	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

Inne

CEIDG	–	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
EOG	–	Europejski Obszar Gospodarczy
KOWR	–	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
KRN	–	Krajowa Rada Notarialna
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
KRUS	–	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MSWiA	–	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
NSA	–	Naczelnny Sąd Administracyjny
PKD	–	Polska Klasyfikacja Działalności
SA	–	sąd apelacyjny

SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
sprawozdanie z 2023 r.	–	Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2023 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, X kadencja, druk sejm. nr 299 z 26.03.2024 r.
RP	–	Rzeczpospolita Polska
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

1. Geneza i ewolucja ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

1.1. Okoliczności uchwalenia ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i jej ewolucja w okresie międzywojennym

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców (pierwotnie bowiem taki tytuł nosiła komentowana ustawa) uchwalona została w dniu 24 marca 1920 r.¹ Jej uchwalenie poprzedzone zostało wydaniem w dniu 1 września 1919 r. tymczasowego rozporządzenia Rady Ministrów² wprowadzającego wymóg uzyskania zgody administracyjnej w odniesieniu do każdego podmiotu zamierzającego nabyć własność nieruchomości ziemskiej, a zatem nieograniczającego się jedynie do obywateli państw zagranicznych.

W literaturze wskazuje się, że decydujący wpływ na uchwalenie komentowanej ustawy miały czynniki o charakterze politycznym oraz gospodarczym, a to:

- niesprzyjająca sytuacja geopolityczna Polski powiązana z klimatem stosunków międzynarodowych w Europie i na świecie, w ramach których dominowały tendencje narodowościowe, odciskające swe piętno

¹ Dz.U. Nr 31, poz. 178.

² Dz.U. Nr 73, poz. 428.

również w dziedzinie gospodarki, czego przejawem były tendencje do zabezpieczenia „polskiego stanu posiadania” u progu tworzącej się państwowości polskiej;

- specyficzne dla epoki postrzeganie wartości nieruchomości jako dobra najistotniejszego w sensie ekonomicznym;
- bardzo niski w stosunku do innych walut kurs marki polskiej, związany z drastycznym spadkiem jej wartości³.

Wspomniane okoliczności spowodowały, że proces legislacyjny przebiegł nadzwyczaj szybko, ponieważ projekt rządowy ustawy wpłynął do komisji skarbowo-budżetowej 7.02.1920 r., a ustawę – w brzmieniu identycznym z proponowanym w projekcie – uchwalono kilka tygodni później, tj. 24.03.1920 r. Jej treść w istotnym zakresie odbiegała od obecnej. Decyzja w sprawach zezwolenia wydawana była przez organ wysokiego szczebla, jakim była Rada Ministrów, na wniosek nie obcokrajowca, ale innego organu administracji rządowej, tj. Ministra Skarbu. Przepis art. 4 ustawy stanowił, że decyzja Rady Ministrów nie wymagała uzasadnienia oraz nie była zaskarżalna, co dodatkowo podkreślało reglamentacyjny charakter tego aktu prawnego⁴. Regulacja ta nasuwa wniosek, że nie zakładano wówczas wydawania wielu decyzji pozytywnie rozpatrujących żądanie udzielenia zgody na nabycie mienia nieruchomości⁵. Co więcej, ustawa nie określała kryteriów, jakimi powinna kierować się Rada Ministrów, udzielając lub odmawiając zezwolenia na nabycie nieruchomości, ani też nie zawierała wskazówek, jakimi powinien kierować się ten organ, przy podejmowaniu decyzji w sprawie zezwolenia⁶. W odniesieniu do nieruchomości mających specjalne znaczenie, np. przemysłowo-handlowych, rolniczych lub innych, decyzja zapadała w porozumieniu z właściwym Ministrem. Ponadto, przepis art. 2 ustawy przewidywał, że Rada Ministrów na wniosek Ministra Skarbu może w szczególnych wypadkach stawiać specjalne warunki tak nabywcy, jak

³ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2004, s. 19–22.

⁴ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2004, s. 4.

⁵ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 23.

⁶ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 23.

i sprzedawcy, od których wypełnienia będzie uzależniona możliwość nabycia nieruchomości.

Zgodnie z art. 7 ustawy nabycie nieruchomości przez obcokrajowca wbrew jej postanowieniu było nieważne, a w razie zawarcia transakcji wbrew ustawie, o nieważności orzekały sądy na żądanie właściwej władzy.

Jedynym odstępstwem od obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie przez obcokrajowca nieruchomości w Polsce była przewidziana w art. 8 ustawy sytuacja „przeniesienia prawa własności na spadkobierców”. Regulacja ta prowadziła jednak do istotnych problemów interpretacyjnych. W szczególności nie było zgodności co do tego, czy przepis ten zwalnia jedynie z obowiązku uzyskiwania zezwolenia na nabycie nieruchomości w drodze spadkobrania, czy też wskazuje, że ustawa odnosi się jedynie do przypadków przeniesienia własności nieruchomości w drodze czynności prawnych *inter vivos*, wyłączając wszystkie inne zdarzenia prawne skutkujące nabyciem nieruchomości z zakresu swej reglamentacji⁷.

Można zatem stwierdzić, że ustawa w początkowym brzmieniu różniła się istotnie od jej dzisiejszej postaci, była bowiem zdecydowanie bardziej zwięzła. Zakres podmiotowy ustawy nie został klarownie określony – w szczególności ustawa nie wprowadzała definicji cudzoziemca (obcokrajowca). Również zakres przedmiotowy tego aktu prawnego nie został dostatecznie sprecyzowany; wątpliwości dotyczyły przede wszystkim właściwego znaczenia pojęcia „nabywanie nieruchomości”. Sama procedura uzyskania zezwolenia była natomiast zdecydowanie mniej skomplikowana. Znacznie węższy był również katalog wyłączeń od obowiązku uzyskania zezwolenia.

Odnosząc się do powyższych regulacji, można stwierdzić, że ustawa służyć miała jako środek gwarantujący utrzymanie po latach bezpieczeństwa w rękach polskich dopiero co odzyskanych ziem, stąd też miała

⁷ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 23.

charakter czysto reglamentacyjny⁸. Warto również podkreślić, że miała mieć charakter przejściowy, ze względu na zagrożenie przejęcia nieruchomości przez podmioty obce Rzeczypospolitej Polskiej, któremu miała docelowo przeciwdziałać – do czasu unormowania się sytuacji politycznej i gospodarczej odrodzonego państwa⁹.

W następnych latach po uchwaleniu ustawy wprowadzono – w formie rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej – kilka regulacji istotnie oddziałujących na zakres jej stosowania. Podstawowe znaczenie miały zmiany zakresu terytorialnego stosowania ustawy – w 1921 r. jej zasięg terytorialny został rozszerzony o obszar Kresów Wschodnich, a od 1923 r. ustawa obowiązywała także na ziemiach międzywojennego województwa śląskiego w związku z przejściem kompetencji Ministra ds. b. Dzielnicy Pruskiej przez szefa resortu spraw wewnętrznych¹⁰. W 1926 r. zdefiniowano pojęcie cudzoziemca, natomiast rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o granicach Państwa z 23.12.1927 r.¹¹ wprowadziło konieczność uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie nieruchomości znajdującej się w pasie granicznym¹².

W okresie międzywojennym nowelizację komentowanej ustawy przyniosło dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 3.12.1932 r.¹³ Rozporządzeniem tym zmieniono tytuł ustawy, nadając mu obecne brzmienie, wydawanie zezwoleń powierzono Ministrowi Spraw Wewnętrznych – w miejsce Rady Ministrów, zniesiono wymóg wniosku Ministra Skarbu. O nieważności nabycia nieruchomości wbrew postanowieniom ustawy orzekać miał sąd na żądanie powiatowej władzy

⁸ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, Bydgoszcz 2010, s. 27.

⁹ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 22.

¹⁰ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 24.
Dz.U. Nr 117, poz. 996.

¹² F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 5.

¹³ Dz.U. Nr 109, poz. 897.

administracji ogólnej, właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości¹⁴.

1.2. Okres PRL oraz kolejne nowelizacje ustawy do 1996 r.

W literaturze podkreśla się, że panujące po II wojnie światowej uwarunkowania polityczne powodowały, że do 1989 r. wszelki obrót nieruchomościami był z różnych względów ograniczony, zaś obrót z udziałem cudzoziemców wręcz znikomy¹⁵. Cudzoziemcy w większości nie byli zainteresowani nabywaniem nieruchomości w Polsce, przede wszystkim z powodu panującego ustroju gospodarczego. Skromne orzecznictwo Sądu Najwyższego z okresu PRL wskazuje jednak, że ustawa była w wąskim zakresie stosowana, przede wszystkim w odniesieniu do cudzoziemców – osób fizycznych zamieszkujących w Polsce w związku z ich sytuacją rodzinną¹⁶.

Zmiany polityczno-gospodarcze przełomu lat 80. i 90. XX w. spowodowały ożywienie zainteresowania regulacjami ustawy, której dotychczasową treść uważano za nieprzystającą do nowych realiów. Wyklarowały się wówczas dwa podstawowe stanowiska w zakresie zagadnień związanych z publicznoprawną reglamentacją nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

Zwolennicy liberalizacji dotychczasowych uregulowań podnosili konieczność stworzenia prawnych zachęt dla zagranicznych inwestorów, a także zwracali uwagę, że stawianie nadmiernych barier prawnych może ostatecznie spowolnić proces reformowania i rozwoju polskiej gospodarki. Zwracano również uwagę na sprzeczność uregulowań ustawy z zasadą swobody umów oraz zasadą swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Podkreślano potrzebę przededefiniowania pojęcia interesu narodowego, w zgodzie z którym powinno pozo-

¹⁴ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 24.

¹⁵ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 24.

¹⁶ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 25.

stawać nabywanie nieruchomości (także rolnych i leśnych) przez cudzoziemców, jeśli tylko zapewni to możliwość prawidłowego ich wykorzystania.

Z kolei zwolennicy utrzymania lub zaostrzenia dotychczasowych form publicznoprawnej reglamentacji nabywania nieruchomości przez cudzoziemców podnosili argumenty o potrzebie ochrony zasobów ziemi w Polsce przed niekontrolowanym wykupem przez cudzoziemców, wskazując w szczególności, że ceny nieruchomości w Polsce są wielokrotnie niższe w stosunku do najniższych nawet cen nieruchomości w krajach zachodniej Europy. Zwracano również uwagę na niebezpieczeństwa wynikające ze zniesienia ograniczeń, a polegające na ułatwieniu praktyk prowadzących do prania brudnych pieniędzy¹⁷.

Ostatecznie zatriumfowali zwolennicy drugiego z wyżej opisanych poglądów. Przed rokiem 1996 nowelizacje ustawy miały charakter ograniczony i co do zasady porządkowy i uściślający – nie zmieniały natomiast zasadniczego kształtu regulacji:

1. Mocą ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych¹⁸ zdefiniowano na płaszczyźnie u.n.n.c. pojęcie cudzoziemca, wprowadzając zasadę, że jest nim nie tylko osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, lub osoba prawna mająca siedzibę za granicą, ale również osoba prawna mająca siedzibę na terytorium Polski, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez cudzoziemców. Ponadto wydłużono okres ważności udzielonego zezwolenia z 4 miesięcy do jednego roku.

2. Na podstawie ustawy z 8.11.1990 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁹ nałożono na Ministra Spraw Wewnętrznych obowiązek przedstawiania do 31 marca corocznego spra-

¹⁷ Szczegółowo oba wymienione stanowiska przedstawia J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 27–28.

¹⁸ Dz.U. Nr 41, poz. 325.

¹⁹ Dz.U. Nr 79, poz. 466.

wozdanía z realizacji ustawy. Obowiązek ten dotyczył w szczególności reguł obowiązujących przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, liczby udzielonych zezwoleń, rodzaju i obszaru nieruchomości, których dotyczyły, oraz liczby sytuacji, w których odmówiono zgody cudzoziemcowi. Regulacja ta przyczyniła się do ograniczenia arbitralności ministra przy podejmowaniu decyzji w zakresie udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości.

3. Ustawą z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych²⁰ dodano do ustawy art. 3a, wprowadzający obowiązek wydania decyzji w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości położonej w specjalnej strefie ekonomicznej w terminie jednego miesiąca od dnia złożenia wniosku, w czym przejawiał się zamiar ustawodawcy w zakresie przyspieszenia procedury w przedmiocie wydania zezwolenia dotyczącego tej szczególnej kategorii nieruchomości.

1.3. Nowelizacja z 1996 r. i kolejne zmiany ustawy do 2004 r.

Niewątpliwie najpoważniejsze zmiany w kształcie regulacji zawartej w komentowanej ustawie przyniosła ustawa z 15.03.1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²¹, która weszła w życie w dniu 4.05.1996 r. Celem ustawy nowelizującej było ograniczenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy, uproszczenie procedury udzielania zezwoleń oraz dostosowanie dotychczasowych zapisów ustawy do systemu obecnie obowiązującego prawa, jak również wyeliminowanie luk prawnych umożliwiających omijanie wymogów zawartych w ustawie²². Na ostateczny kształt nowelizacji ostatecznie wpłynęła perspektywa członkostwa Polski w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD (co ostatecznie nastąpiło w dniu 22.11.1996 r.)²³. Kwestia liberalizacji polskiego prawa w zakresie warun-

²⁰ Dz.U. Nr 123, poz. 600.

²¹ Dz.U. Nr 45, poz. 198.

²² J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 29.

²³ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 6–7.

ków nabywania nieruchomości przez cudzoziemców stała się jednym z tematów decydujących o ewentualnym członkostwie Polski w tej organizacji. Okoliczność ta przyspieszyła niewątpliwie prace legislacyjne, przyczyniając się jednak do obniżenia poziomu prawnego ostatecznie uchwalonych regulacji²⁴. Interesujące jest ponadto, że z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynikało założenie o prowizorycznym charakterze przyjętej regulacji – nie miała to być nowa, kompleksowa i przyszłościowa ustawa, ale dawny akt prawny, adaptowany na okres przejściowy do czasu wypracowania rozwiązań uwzględniających zarówno standardy organizacji międzynarodowych, jak i konieczność zapewnienia równoprawnego traktowania obywateli polskich przez inne państwa, w porównaniu z traktowaniem cudzoziemców w Polsce²⁵.

Najistotniejsze zmiany wprowadzone nowelą z 1996 r. dotyczyły poniższych zagadnień.

1. Przesądzenia, że zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca stanowi decyzję administracyjną i jako takie postępowanie w przedmiocie jego wydania podlega zasadniczo regulacjom Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzję tę nadal wydawał Minister Spraw Wewnętrznych, jednakże za zgodą Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych – również za zgodą Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej²⁶. Zgody wymienionych ministrów stały się niezbędnymi przesłankami wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, ale na mocy art. 1a ust. 1 ustawy nie dotyczyły wydawania decyzji odmownych²⁷.

2. Wprowadzenia definicji nabycia nieruchomości poprzez dodanie do ustawy art. 1 ust. 4, stanowiącego o nabyciu prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Regulacja ta zmierzała do eliminacji wątpliwości dotyczących objęcia

²⁴ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 31.

²⁵ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 31.

²⁶ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 7.

²⁷ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 7–8.

zakresem ustawy przypadków ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych oraz zawierania umów jedynie zobowiązujących do nabycia własności nieruchomości²⁸.

3. Przyznania Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencji do dokonania sprawdzenia, czy nabycie mienia nieruchomego nie spowoduje zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, jak również prawa żądania przedstawienia dowodów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz do dokonania wyżej powołanego sprawdzenia (zmiana art. 2 ustawy).

4. Dodanie do ustawy nowych przepisów art. 3b–3c, z których pierwszy regulował sytuację, w której postępowanie w przedmiocie wydania zezwolenia podlega umorzeniu z uwagi na utratę zamiaru dokonania transakcji zarówno przez wnioskodawcę (cudzoziemca), jak i właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, drugi natomiast wprowadzał możliwość odstąpienia przez organ od uzasadnienia faktycznego decyzji odmownej z powodów obronności lub bezpieczeństwa państwa.

5. Wprowadzenia w art. 3d ustawy nieznanej wcześniej instytucji promesy udzielenia zezwolenia.

6. Wprowadzenia w nowo dodanym art. 3e obowiązku uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, jeżeli w wyniku nabycia lub objęcia udziałów lub akcji spółka stanie się spółką kontrolowaną lub spółka jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki. Regulacja ta miała zapewnić „uszczelnienie” ustawy, uniemożliwiając stosowanie popularnej praktyki obchodzenia jej przepisów poprzez nabywanie przez cudzoziemców – bez zezwolenia – większości lub całości udziałów

²⁸ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 8.

lub akcji w spółkach będących właścicielami nieruchomości położonych w Polsce i uzyskiwanie w ten sposób faktycznego władztwa nad taką nieruchomością²⁹.

7. Zmiany w treści art. 6 u.n.n.c., do którego przeniesiono dotychczasową treść art. 7 ustawy, określając w sposób odmienny podmioty właściwe do złożenia wniosku o stwierdzenie przez sąd nieważności nabycia – odtąd były nimi: organ wykonawczy gminy lub kierownik urzędu rejono- nowego właściwi dla położenia nieruchomości albo Minister Spraw We- wnętrznych.

8. Wyłączenie w nowym art. 7 ustawy stosowania jej przepisów w przy- padkach nabycia nieruchomości w następstwie przekształcenia spółki handlowej oraz przez spadkobierców uprawnionych do dziedziczenia ustawowego. W przepisie tym ustanowiono ponadto warunki dla na- bywcy powołanego do dziedziczenia w testamencie, który nie należy do kręgu spadkobierców ustawowych oraz konsekwencje niedochowania obowiązku wystąpienia z wnioskiem o udzielenie zezwolenia³⁰.

9. Określenie w art. 8 ust. 1 u.n.n.c. szerokiego katalogu przypadków, w których nie jest wymagane uzyskanie zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca³¹. Ponadto w art. 8 ust. 2 u.n.n.c. upoważniono Radę Ministrów do ustalenia innych niż określone w ust. 1 wyłączeń od obo- wiązku uzyskania zezwolenia.

W okresie pomiędzy 1996 a 2004 rokiem ustawa była jeszcze kilkakrotnie zmieniana. Najważniejsze modyfikacje dotyczyły omówionych poniżej kwestii.

1. Mocą przepisów ustawy z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe³² zmieniono art. 3e ust. 2 u.n.n.c. poprzez zniesienie wymogu uzyskania zezwolenia

²⁹ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 32.

³⁰ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 10.

³¹ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 31.

³² Dz.U. Nr 140, poz. 939.

na nabycie akcji spółki kontrolowanej będącej właścicielem nieruchomości, jeśli jej akcje zostały dopuszczone do publicznego obrotu, a ponadto w przypadkach, gdy spółka jest właścicielem nieruchomości określonej w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 5 lub ust. 2 u.n.n.c.³³ Ponadto w art. 8 ust. 1 dodano pkt 6 i 7, rozszerzając katalog wyjątków od uzyskania zgody Ministra Spraw Wewnętrznych na niektóre sytuacje związane z nabyciem nieruchomości przez banki³⁴.

2. Na podstawie przepisów ustawy z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa³⁵ wprowadzono obowiązek prowadzenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych rejestru nieruchomości, udziałów i akcji, nabytych lub objętych przez cudzoziemców bez zezwolenia w przypadkach określonych w art. 8 ust. 1 u.n.n.c., oraz rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców na podstawie wymaganych zezwoleń, o których mowa w art. 1 ust. 1 oraz w art. 3e ust. 1 i 3 u.n.n.c. Ponadto po raz pierwszy na płaszczyźnie ustawy pojawiły się obowiązki notyfikacyjne nałożone początkowo na notariuszy oraz sądy. Nowy art. 8a u.n.n.c. stanowił bowiem, że notariusz powinien przesłać Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia, wypis z aktu notarialnego, mocą którego cudzoziemiec nabył lub objął nieruchomość, udziały lub akcje w spółce, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości, a przepis ten stosowano odpowiednio do sądu, jeżeli nabycie nieruchomości nastąpiło na podstawie prawomocnego orzeczenia oraz gdy nabycie lub objęcie udziałów lub akcji nastąpiło na podstawie wpisu do rejestru handlowego. Jak wskazuje się w literaturze, ta ostatnia regulacja miała umożliwić dostarczanie rzeczywistych danych dotyczących ilości i wielkości nieruchomości nabytych w Polsce przez cudzoziemców oraz ułatwić orientację co do tego, w jakich rejonach Polski cudzoziemcy najczęściej kupują nieruchomości oraz jak często dotyczy to przypadków

³³ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 32.

³⁴ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 12.

³⁵ Dz.U. Nr 106, poz. 668.

nabywania ich na mocy ustawy bez zezwolenia³⁶. Zmieniono również treść ust. 2 art. 6 u.n.n.c., rozszerzając krąg organów legitymowanych do złożenia do sądu wniosku o stwierdzenie nieważności nabycia wbrew przepisom ustawy³⁷.

3. Stosownie do przepisów ustawy z 3.02.2001 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy – Ordynacja podatkowa – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej³⁸, której celem było dostosowanie regulacji komentowanej ustawy do treści Kodeksu spółek handlowych, dokonano trzech istotnych zmian:

- zmodyfikowano po raz kolejny definicję cudzoziemca zawartą w art. 1 ust. 2 u.n.n.c., nadając jej obecną treść, jak również zmieniono definicję spółki kontrolowanej w art. 1 ust. 2 u.n.n.c. poprzez ujednolicenie tego pojęcia z treścią definicji spółki kontrolowanej zawartą w Kodeksie spółek handlowych³⁹;
- przyznano Ministrowi Spraw Wewnętrznych kompetencję do dokonywania kontroli w zakresie przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu – w ciągu 10 lat od dnia jej wydania, a także stwierdzania nieważności decyzji – w przypadku stwierdzenia wykorzystania zezwolenia wbrew przepisom ustawy (art. 5a ustawy);
- wprowadzono regulację, że jeżeli o zezwolenie ubiega się przedsiębiorca Wspólnoty, którego przedsiębiorstwo zostało założone na terytorium RP lub oddział założony w RP przez przedsiębiorcę Wspólnoty, Minister Spraw Wewnętrznych wydaje zezwolenie, gdy jest to bezpośrednio konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej, dla której przedsiębiorstwo lub oddział zostały założone; wszelako Minister Spraw Wewnętrznych powinien odmówić wydania zezwolenia, jeżeli jest to uzasadnione względami polityki społecznej, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia społeczeństwa, a przepisu tego nie stosuje się w przypadku nabywania zasobów naturalnych, gruntów rolnych i leśnych (art. 7a ustawy).

³⁶ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 33.

³⁷ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 12.

³⁸ Dz.U. Nr 16, poz. 166.

³⁹ J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 34.

4. Zgodnie z regulacjami ustawy 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁴⁰ w art. 6 ust. 2 u.n.n.c. przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego – jako organ kompetentny do występowania z wnioskiem o stwierdzenie nieważności nabycia wbrew przepisom ustawy – został zastąpiony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, starostę i marszałka województwa⁴¹.

5. Ustawą z 13.06.2003 r. o cudzoziemcach⁴² zmieniono art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 u.n.n.c., zastępując dotychczasowe określenie „karta stałego pobytu” nowym określeniem „zezwolenie na osiedlenie się”, co wiązało się z koniecznością dostosowania terminologii u.n.n.c. do nazewnictwa przyjętego na płaszczyźnie ustawy o cudzoziemcach.

1.4. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i jego wpływ na treść ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyniosła najistotniejszą, obok nowelizacji z 1996 r., modyfikację regulacji zawartych w u.n.n.c. Przed polskim ustawodawcą stało zadanie dostosowania krajowego porządku prawnego do prawa Unii Europejskiej, przewidującego cztery zasady wspólnego rynku, tj. swobodę przepływu towarów, usług, osób i kapitału – której przejawem jest swoboda inwestowania w nieruchomości na obszarze innych państw członkowskich Unii Europejskiej⁴³. W konsekwencji polski ustawodawca musiał dokonać zmian stanu prawnego wiążących się z zapewnieniem podmiotom pochodzącym z Unii Europejskiej równego dostępu do nabywania nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wykluczeniem dyskryminacji – zakazanej w świetle prawa unijnego.

⁴⁰ Dz.U. Nr 113, poz. 984.

⁴¹ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców...*, s. 15.

⁴² Dz.U. Nr 128, poz. 1175.

⁴³ Por. P. Blajer, *Restrictions of agricultural real estate transactions in the light of European Union Law* [w:] *Legal and Economic Conditions of Planning and Implementation of EU Policies in the Agri-Food Sector*, red. G. Spoto, Napoli 2024, s. 93 i n.

Z drugiej jednak strony w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, podpisanym w Atenach 16.04.2003 r.⁴⁴, Rzeczpospolita Polska wynegocjowała tzw. okresy przejściowe, w ramach których również cudzoziemcy będący obywatelami lub przedsiębiorcami państw-stron umowy o EOG albo Konfederacji Szwajcarskiej podlegali ograniczeniom w zakresie swobody nabywania nieruchomości położonych w Polsce. Okresy te dotyczyły:

- 1) nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej;
- 2) drugiego domu, przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Obie zarysowane wyżej sprzeczne tendencje znalazły wyraz w regulacjach ustawy z 20.02.2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej⁴⁵, której nadrzędnym celem była realizacja z jednej strony ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej w zakresie swobody nabywania nieruchomości przez podmioty pochodzące z Unii Europejskiej na całym jej terytorium, z drugiej natomiast zapewnienie przestrzegania ograniczeń, wynikających z wynegocjowanych okresów przejściowych.

Najistotniejsze zmiany wprowadzone nowelą z 2004 r. dotyczyły poniższych kwestii.

1. Wprowadzenie do art. 1 ust. 1 u.n.n.c., w ramach postępowania o wydanie zezwolenia, instytucji sprzeciwu przysługującego Ministrowi Obrony Narodowej oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi (w przypadku nieruchomości rolnych) – w miejsce poprzedniej zgody wydawanej przez oba te organy. Ustawa nowelizująca uregulowała

⁴⁴ Dz.Urz. UE L 236, s. 33, ze zm., załączniki V–XIV.

⁴⁵ Dz.U. Nr 49, poz. 466.

również postępowanie w zakresie wniesienia sprzeciwu (art. 1 ust. 1a u.n.n.c.), w szczególności wprowadzając czternastodniowy termin na wniesienie sprzeciwu przez współdziałające organy, z zastrzeżeniem możliwości przedłużenia tego terminu do dwóch miesięcy.

2. Zmiany definicji spółki handlowej uważanej za kontrolowaną na gruncie u.n.n.c., poprzez poszerzenie jej o przypadki bezpośredniego lub pośredniego dysponowania przez cudzoziemców ponad połową głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu oraz ograniczenie odwołania do art. 4 § 1 pkt 4 k.s.h. wyłącznie do liter a, b oraz c tego przepisu.

3. Wprowadzenie do art. 1 ust. 5 u.n.n.c. definicji „drugiego domu”, zgodnie z postanowieniami aktu akcesyjnego.

4. Ustawowego określenia przesłanek wydania cudzoziemcowi zezwolenia na nabycie nieruchomości położonej w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1a ust. 1 u.n.n.c.), poprzez określenie, że zezwolenie jest wydawane na wniosek cudzoziemca, jeżeli: nabycie nieruchomości przez niego nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa, jak również wykaże on, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzeczpospolitą Polską, które przykładowo zostały wskazane w art. 1a ust. 2 u.n.n.c.

5. Precyzyjnego określenia treści wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości składanego przez cudzoziemca (art. 1a ust. 3 u.n.n.c.) oraz dokumentów, które powinny zostać dołączone do wniosku (art. 1a ust. 4 u.n.n.c.).

6. Wprowadzenia zasady, że powierzchnia nieruchomości nabytych przez cudzoziemca w celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych nie powinna przekroczyć 0,5 ha, jak również wskazania, że jeżeli cudzoziemiec ubiegający się o zezwolenie wykonuje na terytorium RP działalność gospodarczą lub rolniczą zgodnie z polskim prawem – powierzchnia naby-

tych nieruchomości powinna być uzasadniona rzeczywistymi potrzebami wynikającymi z charakteru wykonywanej działalności gospodarczej.

7. Ścisłego powiązania regulacji zawartych w u.n.n.c. z zasadami nabywania nieruchomości rolnych wynikającymi z u.k.u.r. (art. 1a ust. 6 u.n.n.c.).

8. Przedłużenia terminów ważności odpowiednio zezwolenia na nabycie nieruchomości (z jednego roku do dwóch lat) oraz terminu ważności promesy (z sześciu miesięcy do jednego roku), jak również niewielkiego zmodyfikowania treści zezwolenia, poprzez wzbogacenie jej o wskazanie osoby zbywcy nieruchomości.

9. Zmian redakcyjnych w zakresie art. 3e u.n.n.c. dotyczącego sytuacji, w których aktualizuje się obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, jak również określenia treści wniosku o wydanie zezwolenia w takich sytuacjach oraz wskazania dokumentów dołączanych do wniosku.

10. Szczegółowego określenia treści sprawozdania przedstawianego przez MSWiA Sejmowi corocznie – w terminie do 31 marca – poprzez wskazanie, że powinno ono obejmować informacje o liczbie udzielonych zezwoleń, rodzaju i obszarze oraz terytorialnym rozmieszczeniu nieruchomości, których one dotyczą, a także liczbie decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia.

11. Uchylenia wyżej opisanych przepisów art. 5a i 7a ustawy wprowadzonych do u.n.n.c. mocą cytowanej ustawy z 3.02.2001 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

12. Istotnej modyfikacji art. 7 ustawy, w którym doprecyzowano kwestię wyłączeń stosowania przepisów u.n.n.c. w odniesieniu do przekształcania spółki handlowej w rozumieniu przepisów tytułu IV działu III k.s.h.,

a także wydłużono do dwóch lat termin, w którym cudzoziemiec będący spadkobiercą testamentowym powinien złożyć wniosek o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości wchodzącej w skład spadku, jak również wprowadzono zasadę, że przepisy ustawy dotyczące reglamentacji nabywania przez cudzoziemców nieruchomości w drodze dziedziczenia stosuje się odpowiednio do udziałów lub akcji spółki handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

13. Generalnego wyłączenia obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości położonej w Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (art. 8 ust. 2 u.n.n.c.), z zastrzeżeniem jednak okresów przejściowych przewidzianych dla szczególnych kategorii nieruchomości zgodnie z postanowieniami aktu akcesyjnego, tj.: nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, oraz drugiego domu, przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, jak również określenie sytuacji, w których także w odniesieniu do nabywania tych szczególnych kategorii nieruchomości zezwolenie nie było jednak wymagane (art. 8 ust. 2a i 2b u.n.n.c.).

1.5. Zmiany ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców po 2004 r.

Począwszy od 2004 r. stosunkowo liczne zmiany ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców miały przede wszystkim charakter porządkowy oraz dostosowujący jej regulacje do obowiązującego systemu prawnego, w tym także z uwagi na wprowadzenie do niego nowych instytucji. W tym zakresie wymienić trzeba przede wszystkim kolejne ustawy nowelizujące.

1. Ustawę z 22.04.2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej oraz niektórych innych ustaw⁴⁶, w której przesądzono, że okolicznościami potwierdzającymi więzi cudzoziemca z Rzeczypospolitą Polską może być w szczególności posiadanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich. Wskazano również, że nie wymaga uzyskania zezwolenia nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, oraz nabycie przez cudzoziemca, będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 2 lata od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, nieruchomości, które w wyniku nabycia stanowiąc będą wspólność ustawową małżonków (art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 u.n.n.c.).

2. Ustawę z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁴⁷, w której wskazano, że przepisy u.n.n.c. dotyczące nabycia lub objęcia przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sytuacjach określonych w art. 3e ust. 1 i 2 dotyczą przypadków, gdy akcje spółki są dopuszczane do obrotu na rynku regulowanym.

3. Ustawę z 5.09.2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wejściem w życie Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób⁴⁸, która rozszerzyła zakres regulacji adresowanych dotychczas do obywateli i przedsiębiorców również na obywateli i przedsiębiorców Konfederacji Szwajcarskiej. Jedynym odstępstwem od tej zasady była okoliczność, że do obywateli Konfederacji Szwajcarskiej nie stosowano wyłączenia od obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie drugiego domu (w ramach

⁴⁶ Dz.U. Nr 94, poz. 788.

⁴⁷ Dz.U. Nr 183, poz. 1538.

⁴⁸ Dz.U. Nr 180, poz. 1112.

5-letniego okresu przejściowego), o którym mowa w art. 8 ust. 2a pkt 2 lit. b u.n.n.c.

4. Ustawę z 18.03.2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁴⁹, mocą której przewidzianą w art. 7 ust. 3 u.n.n.c. reglamentację nabycia przez cudzoziemca nieruchomości w drodze dziedziczenia testamentowego rozszerzono na przypadki nabycia nieruchomości na podstawie zapisu windykacyjnego.

5. Ustawę z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach⁵⁰, na podstawie której wprowadzono zmiany do art. 1a ust. 2 pkt 3 oraz art. 8 ust. 1 pkt 2 i 3 u.n.n.c. polegające przede wszystkim na dostosowaniu regulacji u.n.n.c. do terminologii i rozwiązań przyjętych w nowo uchwalonej ustawie o cudzoziemcach.

6. Ustawę z 31.03.2016 r. o zmianie ustawy o funduszach inwestycyjnych oraz niektórych innych ustaw⁵¹, w której przesądzono, że u.n.n.c. nie znajduje zastosowania do funduszu inwestycyjnego zamkniętego oraz specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego stosującego zasady i ograniczenia inwestycyjne określone dla funduszu inwestycyjnego zamkniętego w rozumieniu przepisów ustawy z 27.05.2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

Ostatnia i zarazem najistotniejsza zmiana u.n.n.c. w okresie po 2004 r. nastąpiła w związku z wejściem w życie ustawy z 2.12.2016 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw⁵². Na jej podstawie w art. 7 ust. 2 oraz art. 8 ust. 1 pkt 4 u.n.n.c. doprecyzowano kwestie związane z prawem właściwym do oceny, czy nabywca nieruchomości jest osobą uprawnioną do dziedziczenia ustawowego po zbywcy. Najdalej idąca zmiana dotknęła jednak

⁴⁹ Dz.U. Nr 85, poz. 458.

⁵⁰ Dz.U. poz. 1650.

⁵¹ Dz.U. poz. 615.

⁵² Dz.U. poz. 2175.

regulacji zawartej w art. 8a u.n.n.c., w której w istotnym zakresie rozbudowano dotychczasowe obowiązki notyfikacyjne notariuszy i sądów, a także rozszerzono je na organy administracji publicznej. Niestety poziom legislacyjny wprowadzonych zmian okazał się zatrważająco niski, co pociągnęło za sobą wiele wątpliwości interpretacyjnych (por. komentarz do art. 8a).

Na zakres zastosowania i znaczenie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w okresie po 2004 r. wpływały jednak nie tylko jej nowelizacje. Istotne znaczenie miały w tym względzie również okoliczności, które nie znalazły odzwierciedlenia w modyfikacji treści tego aktu prawnego, przedstawione poniżej.

1. Upływ okresów przejściowych wynikających z aktu akcesyjnego i przewidzianych w art. 8 ust. 2 u.n.n.c. w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych (okres ten upłynął 1.05.2016 r.) oraz tzw. drugiego domu (okres ten upłynął 1.05.2009 r.), w ramach których cudzoziemcy będący obywatelami lub przedsiębiorcami państw-stron umowy o EOG albo Konfederacji Szwajcarskiej na nabycie wyżej wymienionych kategorii nieruchomości potrzebowali zezwolenia MSWiA (z określonymi wyjątkami). W związku z powyższym począwszy od 1.05.2016 r. cudzoziemcy ci nabywają nieruchomości w Polsce na takich samych zasadach jak obywatele i przedsiębiorcy polscy. Przepisy art. 8 ust. 2–2b u.n.n.c. nie zostały jednak uchylone, ponieważ stanowią one punkt odniesienia dla oceny legalności nabycia wyżej wymienionych kategorii nieruchomości przed 1.05.2016 r.

2. Opuszczenie Unii Europejskiej, a tym samym i Europejskiego Obszaru Gospodarczego przez Wielką Brytanię, które nastąpiło z dniem 1.02.2020 r. (tzw. brexit). Na podstawie art. 126 umowy z 24.01.2020 r. o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej⁵³ do 31.12.2020 r. obowiązywał okres przejściowy, w którym co do

⁵³ Dz.Urz. UE L 29, s. 7, ze zm.

zasady prawo Unii Europejskiej miało zastosowanie do Wielkiej Brytanii oraz na jej terytorium. Oznaczało to, że do 31.12.2020 r. obywatele i przedsiębiorcy Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej byli wciąż uprawnieni do nabywania nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia MSWiA na zasadach dotychczasowych. Począwszy natomiast od 1.01.2021 r. przepis art. 8 ust. 2 u.n.n.c. nie ma zastosowania do brytyjskich obywateli i przedsiębiorców, co oznacza, że muszą oni uzyskać zezwolenie MSWiA, o którym mowa w art. 1 ust. 1 i art. 3e ust. 1 i 2 u.n.n.c., chyba że w danym przypadku znajdą zastosowanie zwolnienia, o których mowa w art. 8 ust. 1 u.n.n.c., z zastrzeżeniem art. 8 ust. 3 u.n.n.c.

2. Aktualny stan regulacji zawartych w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Podjmując próbę oceny aktualnego stanu regulacji zawartych w u.n.n.c., należy rozważyć to zagadnienie przy uwzględnieniu dwóch zasadniczych funkcji tej ustawy, tj. funkcji reglamentacyjnej oraz funkcji notyfikacyjnej. Rozróżnienie tych dwóch funkcji komentowanej ustawy znajduje odzwierciedlenie także w orzecznictwie Sądu Najwyższego – por. w szczególności wyrok SN z 15.12.2022 r., II CSKP 335/22, LEX nr 3456304.

2.1. Funkcja reglamentacyjna

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym funkcja reglamentacyjna ustawy prezentuje się nadzwyczaj skromnie. Niewątpliwie obecnie punkt ciężkości publicznoprawnej kontroli obrotu nieruchomościami w Polsce nie znajduje się już w komentowanej ustawie, ale w innych aktach prawnych, w szczególności w ustawie z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁵⁴ i ustawie z 28.09.1991 r. o lasach⁵⁵. Warto zwrócić uwagę, że w 2023 r. do MSWiA wpłynęło jedynie 1266 wniosków

⁵⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 423.

⁵⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 530 ze zm.

o wydanie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemców nieruchomości lub nabycie lub objęcie akcji w spółce prawa handlowego, a MSWiA w tym roku wydał jedynie 1206 zezwoleń, 43 promesy i 109 decyzji odmownych⁵⁶. Dla porównania w tym samym 2023 r. do Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wpłynęły łącznie 7143 wnioski o wyrażenie zgody na nabycie nieruchomości rolnych w trybie art. 2a ust. 4 u.k.u.r., a Dyrektor Generalny KOWR wydał w tym okresie 6434 decyzje administracyjne, w tym 5897 zgód na nabycie nieruchomości rolnej. W tym samym okresie do KOWR wpłynęły 4342 wnioski o wyrażenie zgody na zbycie nieruchomości rolnej, o której mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r., a dyrektor Generalny wydał 4178 decyzji administracyjnych, z tego 3104 decyzje pozytywne. Ponadto w 2023 r. do KOWR wpłynęło aż 24 160 zawiadomień o powstaniu po jego stronie prawa pierwokupu w związku z zawarciem warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości rolnej (art. 3 ust. 4 u.k.u.r.) oraz 3848 zawiadomień o możliwości wykonania przez niego tzw. prawa nabycia, o którym mowa w art. 4 u.k.u.r.⁵⁷ Statystyki nie wskazują, w ilu przypadkach cudzoziemcy w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.n.n.c. brali udział w transakcjach poddanych kontroli KOWR, ale doświadczenia praktyki obrotu wskazują, że nie były to sytuacje sporadyczne.

Stosunkowo niewielka liczba decyzji administracyjnych w przedmiocie udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości w trybie u.n.n.c. nie zmienia faktu, że liczba przypadków nabycia nieruchomości albo akcji lub udziałów w spółkach handlowych przez cudzoziemców w Polsce jest zdecydowanie większa – w 2023 r. do MSWiA wpłynęło bowiem aż 34 285 dokumentów dotyczących transakcji nabycia nieruchomości, akcji i udziałów przez cudzoziemców, a na podstawie tego dokonano 26 679 wpisów do rejestrów prowadzonych przez ten organ. Warto zwrócić uwagę, że rok 2023 charakteryzował się zwiększonym zainteresowaniem

⁵⁶ Por. sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2023 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, X kadencja, druk sejm. nr 299 z 26.03.2024 r., s. 21.

⁵⁷ Por. sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2023 roku, <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania> (dostęp: 17.03.2025 r.).

w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z uwagi na skomplikowaną sytuację międzynarodową, związaną z trwającą agresją Federacji Rosyjskiej na Ukrainę.

Przyczyny istotnego zmniejszenia znaczenia funkcji reglamentacyjnej ustawy wydają się oczywiste. Podstawową rolę odgrywają w tym względzie następujące okoliczności:

- upływ tzw. okresów przejściowych, określonych w art. 8 ust. 2 u.n.n.c., w odniesieniu do ograniczeń związanych z nabywaniem przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw-stron umowy o EOG albo Konfederacji Szwajcarskiej nieruchomości rolnych i leśnych (okres przejściowy upłynął z dniem 1.05.2016 r.) oraz tzw. drugiego domu (okres przejściowy upłynął z dniem 1.05.2009 r.); aktualnie zatem – z perspektywy funkcji reglamentacyjnej ustawy – cudzoziemcy ci nabywają nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokładnie na takich samych zasadach jak polscy obywatele i przedsiębiorcy (por. komentarz do art. 8);
- szeroki sposób interpretacji pojęcia „przedsiębiorca państwa-strony umowy o EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej”, które obejmuje wszelkie jednostki organizacyjne z siedzibą na terytorium EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej, bez względu na to, czy prowadzą one rzeczywiście działalność gospodarczą; taka wykładnia pozwala ponadto również cudzoziemcom spoza EOG stosunkowo łatwo uniknąć reglamentacji przewidzianej w komentowanej ustawie, poprzez powołanie do życia jednostki organizacyjnej (np. spółki handlowej) z siedzibą na terytorium EOG, w tym w szczególności na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, która może następnie nabywać nieruchomości, jak również udziały lub akcje w spółkach prawa handlowego bez konieczności uzyskania zezwolenia przewidzianego w przepisach u.n.n.c. (por. komentarz do art. 8).

W świetle powyższych obserwacji znaczenie praktyczne funkcji reglamentacyjnej komentowanej ustawy jest obecnie niewielkie, a zawarte w niej ograniczenia nie stanowią efektywnych narzędzi kontroli transgranicznego nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Rolę tę

przejęły w związku z tym inne akty prawne, w tym w szczególności u.k.u.r. Nie zmienia to faktu, że regulacje komentowanej ustawy wciąż mogą okazać się zaskakująco dotkliwe dla uczestników obrotu nieruchomościami w Polsce, co z jednej strony wynika z niskiego poziomu legislacyjnego u.n.n.c. i niedopasowania jej regulacji do systemu prawa w Polsce, z drugiej strony z praktyki stosowania u.n.n.c. przez MSWiA.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców od 1920 r., tj. od samego początku jej obowiązywania, miała charakter prowizoryczny. Również jej podstawowe nowelizacje w ostatnich latach, w tym w szczególności z 1996 r. oraz z 2004 r., pomyślane były jako działania tymczasowe i doraźne, które stanowić miały dopiero wstęp do opracowania rzetelnego modelu prawnego obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców. Niestety pomimo ponad stu lat obowiązywania ustawy powyższe postulaty nie zostały do dnia dzisiejszego urzeczywistnione, a kolejne nieudane nowelizacje wzmagaly chaos prawny, przyczyniając się do zwiększenia niebezpieczeństw dla obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, oczywiście w tym zakresie, w jakim ustawa zachowywała swe praktyczne znaczenie. Do podstawowych usterek legislacyjnych, które obecnie decydują o negatywnej ocenie jej regulacji, należy w szczególności zaliczyć opisane poniżej.

1. Posługiwanie się sankcją nieważności bezwzględnej na wypadek nabycia nieruchomości (nabycia lub objęcia udziałów lub akcji w spółce prawa handlowego) wbrew przepisom ustawy (art. 6). Sankcja ta, rozumiała w odniesieniu do czynności prawnych, nie może być w identyczny sposób stosowana w odniesieniu do innych zdarzeń prawnych, czemu wyraz dał Sąd Najwyższy w kilku swoich ostatnich orzeczeniach (por. szeroko komentarz do art. 6). Przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie mogą tworzyć nieznanej dotychczas prawu cywilnemu kategorii nieważnych zdarzeń prawnych, takich jak orzeczenia sądowe lub decyzje administracyjne, ani też modyfikować skutków nabycia nieruchomości, które następuje z mocy prawa. W rzeczywistości zatem wprowadzają dualizm w zakresie sankcji nabycia nieruchomości (nabycia lub objęcia udziałów lub akcji) przez cudzoziemca

wbrew przepisom ustawy, w zależności od tego, czy podstawę nabycia stanowi czynność prawna czy też inne zdarzenie prawne. W pierwszym wypadku nabycie nieruchomości (akcji lub udziałów w spółce handlowej) jest bezwzględnie nieważne, w drugim natomiast obowiązek uzyskania zezwolenia ma charakter techniczny i informacyjny, ale nie stanowi przesłanki ważności nabycia nieruchomości (akcji lub udziałów). Rozwiązanie to świadczy o niespójności przyjętych rozwiązań, godząc także w ich efektywność. Zresztą również w odniesieniu do nieważności jako sankcji nabycia nieruchomości wbrew przepisom ustawy na podstawie czynności prawnej brakuje jasności, czy nieważność ta dotyczy całej czynności prawnej, czy też jedynie skutku rzeczowego tej czynności, która to okoliczność posiada doniosłe konsekwencje praktyczne (por. szeroko komentarz do art. 6).

2. Niezgodność regulacji u.n.n.c. z podstawowymi zasadami prawa spółek, a także niejasność co do zakresu ingerencji ustawy w funkcjonowanie spółek handlowych. Tytułem przykładu można wymienić tu wątpliwości dotyczące kwestii stosowania reglamentacji ustawowej do zmian podmiotowych w spółkach osobowych. Z jednej strony formalnie zdarzenia takie nie podlegają obowiązkowi uzyskania zezwolenia ani też – przynajmniej w świetle regulacji art. 8 ust. 4 u.n.n.c., i rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie art. 8 ust. 5 u.n.n.c. – nie podlegają rejestracji w rejestrach prowadzonych przez MSWiA. Z drugiej jednak strony zarówno notariusze, jak i sądy przesyłają do MSWiA dokumenty stwierdzające nabycie przez cudzoziemca ogółu praw i obowiązków w spółce handlowej. Inaczej przedstawia się problem innych (niż nabycie lub objęcie udziałów lub akcji) czynności prawnych dotyczących udziałów lub akcji, w wyniku których spółka handlowa będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej staje się spółką kontrolowaną (art. 3e ust. 1 u.n.n.c.). Literalnie czynności takie są objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia, ale ustawa nie przewiduje w przypadku jego braku sankcji nieważności (art. 6 u.n.n.c.) ani też nie wprowadza w odniesieniu do nich obowiązków notyfikacyjnych (art. 8a u.n.n.c.), jak również nie czyni z tych czynności przedmiotu rejestracji w rejestrach prowadzo-

nych przez MSWiA (art. 8 ust. 4 u.n.n.c.). Nie do końca jasne jest również stosowanie przewidzianych w art. 3e ust. 1 u.n.n.c. ograniczeń do nabycia lub objęcia udziałów lub akcji w spółce handlowej, która co prawda nie jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonej w Rzeczypospolitej Polskiej, ale jest spółką dominującą w odniesieniu do spółki, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym takich nieruchomości. Wątpliwości wywołuje tu przede wszystkim skuteczność tej regulacji, skoro literalnie interpretując art. 8a ust. 1 i 2 u.n.n.c., nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w takiej spółce nie jest objęte obowiązkiem notyfikacyjnym spoczywającym na notariuszach lub sądach rejestrowych. Wreszcie w wielu przypadkach niezrozumiałe są praktyczne konsekwencje zastosowania sankcji nieważności nabycia lub objęcia udziałów lub akcji w spółce handlowej – wbrew przepisom ustawy (por. komentarz do art. 3e).

3. Wątpliwości co do zgodności z polskim porządkiem prawnym regulacji dotyczących **diedziczenia** na płaszczyźnie u.n.n.c. – w szczególności w kontekście ich sprzeczności z Konstytucją RP w zakresie konstytucyjnie chronionego prawa dziedziczenia i zasady równości spadkobierców (por. komentarz do art. 7).

4. **Brak precyzji i związane z tym wątpliwości interpretacyjne w zakresie sformułowania wyłączeń od obowiązków uzyskania zezwolenia** na nabycie nieruchomości określonych w art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 3 u.n.n.c. Uwaga ta dotyczy wielu szczegółowych zagadnień poruszanych w niniejszym komentarzu. W tym miejscu warto podkreślić kwestię prawidłowej wykładni wyłączenia zawartego w art. 8 ust. 1 pkt 1a u.n.n.c., a dotyczącego nabycia samodzielnego lokalu o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu oraz problemy z prawidłową interpretacją normy obszarowej odnoszącej się do gruntów rolnych zawartej w art. 8 ust. 3 u.n.n.c. Na szczególną krytykę zasługuje jednak dominujący obecnie kierunek wykładni, usankcjonowany orzecznictwem Sądu Najwyższego, który obejmuje obowiązkiem uzyskania zezwolenia nabycie przez cudzoziemca udziału w nieruchomości gruntowej funkcjonalnie powiązanego z samodzielnym lokalem mieszkalnym,

którego nabycie – z zastrzeżeniem położenia w strefie nadgranicznej – nie wymaga uzyskania zezwolenia. W praktyce oznacza on bowiem, że jedynie od treści konkretnego projektu architektonicznego – w ramach którego droga dojazdowa, plac zabaw, lub teren zielony osiedla nie zostały zlokalizowane na nieruchomości wspólnej zabudowanej budynkiem wielomieszkaniowym, ale na odrębnych nieruchomościach – zależy uruchomienie surowego instrumentarium reglamentacji przewidzianego w u.n.n.c., w postaci zaangażowania centralnych organów administracji rządowej i służb specjalnych, tj. Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W rzeczywistości sytuacja ta godzi w prestiż systemu prawa w Polsce.

5. Ewidentne błędy i nieścisłości w konstruowaniu **definicji cudzoziemca** na płaszczyźnie art. 1 ust. 2 u.n.n.c. – w szczególności w zakresie podmiotów zdefiniowanych w art. 1 ust. 2 pkt 3 i 4 u.n.n.c. (zob. komentarz do art. 1).

Istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz dla zaufania do systemu prawnego w Polsce stanowi również **praktyka stosowania ustawy realizowana aktualnie przez MSWiA**. Jej cechą charakterystyczną jest skrajnie formalistyczne podejście do przepisów ustawy, przejawiające się w interpretowaniu jakichkolwiek wątpliwości na rzecz stanowiska restrykcyjnego, uzasadniającego konieczność publicznej interwencji. Rozstrzygającym argumentem ma być w tym względzie reglamentacyjny charakter ustawy, przemawiający za koniecznością ochrony polskiej ziemi przed niekontrolowanym wykupem ze strony cudzoziemców. Abstrahując od racjonalności tego stanowiska, należy powtórzyć, że przewidziane w ustawie instrumenty realizują wspomniany cel reglamentacyjny w stopniu więcej niż ograniczonym, zatem traktowanie go jako argumentu rozstrzygającego i bezdyskusyjnego nie wydaje się obecnie uzasadnione.

Najbardziej jaskrawym przejawem restrykcyjnego podejścia MSWiA w ostatnich latach jest sygnalizowana przez środowisko notarialne praktyka wytaczania przez ten organ powództw o stwierdzenie nieważności

nabycia nieruchomości przez cudzoziemca także w tych przypadkach, w których strony czynności nie kwestionują nieważności nabycia i w których własnym działaniem doprowadziły do usunięcia skutków nieważnego nabycia nieruchomości dokonanego wbrew ustawie. Praktyka ta, ukształtowana w ostatnich latach w MSWiA, pomimo braku zmian stanu prawnego, stanowi w rzeczywistości zaprzeczenie wcześniejszego *modus operandi* tego organu, który tradycyjnie – w przypadku stwierdzenia nabycia wbrew przepisom ustawy – zwracał się do nabywcy nieruchomości o podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem, tj. przepisami u.n.n.c. Dopiero w przypadku gdy strony kwestionowały stanowisko MSWiA, organ ten podejmował działania prawne, o których mowa w art. 6 ust. 2 u.n.n.c., tj. występował na drogę sądową z pozwem o stwierdzenie nieważności nabycia nieruchomości, co w przypadku wydania przez sąd takiego orzeczenia wiązało się z poniesieniem kosztów postępowania sądowego przez stronę. Przesłanką wytoczenia powództwa na podstawie art. 189 k.p.c. był zatem rzeczywiście istniejący spór co do ważności nabycia wbrew przepisom ustawy. Obecnie nawet w przypadku braku takiego sporu strony czynności muszą liczyć się z powództwem MSWiA, także w przypadku, gdy własnym działaniem doprowadziły do stanu zgodnego z prawem, w szczególności składając odpowiednie oświadczenia oraz zapewniając, by stan jawny księgi wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości był zgodny z rzeczywistym stanem prawnym. Trudno wskazać, jaki cel – poza celem czysto fiskalnym zakładającym wzbogacenie budżetu państwa o zasądzone koszty sądowe – przyświeca MSWiA przy podejmowaniu tego typu działań; nie przyczyniają się one natomiast do wzmocnienia bezpieczeństwa obrotu i stabilności stosunków prawnych, godząc w zaufanie uczestników obrotu do państwa i jego organów (por. szerzej komentarz do art. 6).

2.2. Funkcja sygnalizacyjna

Wobec opisanego wyżej osłabienia znaczenia funkcji reglamentacyjnej współcześnie to funkcja sygnalizacyjna ustawy, polegająca na zapewnieniu organom państwa informacji o przypadkach nabycia nieruchomości

(nabycia lub objęcia udziałów lub akcji spółek handlowych) przez cudzoziemców, odgrywa rolę absolutnie pierwszoplanową. Zyskała ona szczególnie na znaczeniu wskutek ostatniej istotnej nowelizacji ustawy dokonanej w 2016 r. Z pewnością znaczenie tej funkcji ustawy z punktu widzenia interesu publicznego jest nie do przecenienia. Państwo powinno dysponować możliwie pełną wiedzą o nieruchomościach stanowiących przedmiot własności lub użytkowania wieczystego cudzoziemców oraz przysługujących im udziałach lub akcjach spółek handlowych, do czego przekonuje zresztą skomplikowana sytuacja międzynarodowa ostatnich lat. Realizacji tej funkcji służą przede wszystkim obowiązki notyfikacyjne nałożone na notariuszy, sądy i organy administracji publicznej w art. 8a u.n.n.c. Pojawia się jednak pytanie, na ile opisane instrumenty rzeczywiście zapewniają pełne urzeczywistnienie funkcji sygnalizacyjnej ustawy. W odniesieniu do notariuszy Minister Sprawiedliwości – jako organ nadzoru – zmierza do zapewnienia realizacji ich obowiązków poprzez składanie zawiadomień o możliwości popełnienia deliktu dyscyplinarnego w przypadku stwierdzenia uchybienia temu obowiązkowi (por. komentarz do art. 8a), co samo w sobie jest dowodem, że nie wszystkie zawiadomienia o przypadkach nabycia nieruchomości przez cudzoziemców trafiają do MSWiA. W przypadku sądów i organów administracji publicznej brak informacji o jakichkolwiek działaniach kontrolnych podejmowanych przez właściwe organy w celu zapewnienia urzeczywistnienia ich obowiązków notyfikacyjnych wynikających z u.n.n.c. W tym kontekście zasadne wydaje się sformułowanie postulatu o konieczności poszukiwania alternatywnych instrumentów dla zapewnienia pełniejszej realizacji funkcji sygnalizacyjnej ustawy. Być może takim rozwiązaniem byłaby ściślejsza integracja rejestrów prowadzonych przez MSWiA na podstawie art. 8 ust. 4 u.n.n.c. z innymi rejestrami nieruchomości (księgi wieczyste, ewidencja gruntów i budynków) i KRS, połączona z odpowiednim dostosowaniem informacji zawartych w tych rejestrach do wymogów wynikających z u.n.n.c. oraz sprawnym przepływem zawartych w nich danych. Rozwiązanie takie umożliwiłoby również znaczne ograniczenie kosztów administracyjnych obsługi aktualnego systemu kontroli.

W kontekście wyżej poczynionych uwag wydaje się, że dyskusja nad przyszłością ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jej celami oraz instrumentami służącymi do ich realizacji jest *de lege lata* niezbędna, a przemyślana reforma zawartych w niej regulacji powinna z jednej strony pozbawić ją znamienia tymczasowości (które, paradoksalnie, cechuje ją już od ponad wieku), z drugiej natomiast dostosować do obowiązującego w Polsce systemu prawa.

Książka ta swój kształt zawdzięcza pomocy i wsparciu wielu osób. Pragnę serdecznie podziękować tym wszystkim, którzy przyczynili się do jej powstania. Szczególne podziękowania kieruję do prof. Zygmunta Truskiewicza, którego komentarz do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, opublikowany niemal 30 lat temu, był dla mnie źródłem nieustającej inspiracji, a rozmowy z Panem Profesorem, dotyczące szczegółowych problemów ustawy, otwierały mi zupełnie nowe perspektywy interpretacji zawartych w niej regulacji. Oczywiście nigdy nie wyrażę także wystarczającej wdzięczności mojemu mistrzowi prof. Aleksandrowi Lichorowiczowi, który – jak w przypadku każdej poważnej publikacji – nieustannie motywował mnie do pracy nad komentarzem.

Dziękuję także wielu notariuszom, z którymi rozmowy umożliwiły mi poznanie problemów, z jakimi boryka się praktyka stosowania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W tym względzie moje szczególne podziękowania składam na ręce Pani Notariusz Ewy Heleny Serafin – do niedawna Prezes, a obecnie Wiceprezes Rady Izby Notarialnej w Warszawie, Pana Notariusza Sławomira Gołąbka – Prezesa Rady Izby Notarialnej w Krakowie oraz Pana Notariusza dra Patryka Bendera, członka Krajowej Rady Notarialnej. Dzięki ich pomocy mogłem wzbogacić komentarz o rozważania dotyczące praktycznych aspektów stosowania ustawy i uwypuklić zagadnienia szczególnie problematyczne, formułując w tym względzie zarówno propozycje konkretnych rozwiązań praktycznych, jak i potrzeby nowelizacji ustawy.

Na zakończenie chciałbym podziękować osobom, których cierpliwości komentarz ten zawdzięcza swoje powstanie. Mam tu na myśli moją współpracowniczkę Panią Notariusz Gretę Syk oraz moją żonę Anię. Bez Was tej książki by nie było. Dziękuję za wszystko!

USTAWA

z dnia 24 marca 1920 r.

o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

(Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)

Art. 1. [Zezwolenie. Sprzeciw. Definicje]

1. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

1a. Sprzeciw, o którym mowa w ust. 1, jest wyrażany, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek organu, któremu przysługuje prawo sprzeciwu, przedłuża

termin na jego wniesienie do 2 miesięcy od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

1b. Odmowa wydania zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, nie wymaga wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

2. Cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest:

- 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego;
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą;
- 3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych;
- 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3.

3. W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną, w rozumieniu ustawy, uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 pkt 4 lit. b lub c, lub e ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577).

4. Nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego.

5. Nabyciem drugiego domu w rozumieniu przepisów ustawy jest nabycie przez cudzoziemca, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1, nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która nie będzie stanowić stałego miejsca zamieszkania cudzoziemca. Nie dotyczy to nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2015 r. poz. 1892 oraz z 2017 r. poz. 1529).

1. Uwagi wstępne

Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Pierwsze zdanie art. 1 u.n.n.c. określa zasadniczy kształt publicznoprawnej regulacji nabywania przez cudzoziemców nieruchomości położonych w Polsce. W rzeczywistości pozostałe regulacje zawarte w u.n.n.c. zawierają jedynie konkretyzację tego ogólnego stwierdzenia. Spostrzeżenie to dotyczy również dalszej treści komentowanego artykułu. Obejmuje ona bowiem definicje i uszczegółowienie pojęć i terminów zawartych w przywołanym zdaniu pierwszym art. 1 u.n.n.c. Należy do nich zaliczyć:

- pojęcie „cudzoziemca” (art. 1 ust. 2 i 3 u.n.n.c.),
- pojęcie „nieruchomości” (art. 1 ust. 4 u.n.n.c.),
- pojęcie „nabycia nieruchomości” (art. 1 ust. 4 u.n.n.c.),
- pojęcie „zezwoenia” (art. 1 ust. 1 u.n.n.c.) oraz kwestie związane z procedurą jego uzyskania (art. 1 ust. 1 i 1a u.n.n.c.).

Oprócz przywołanych określeń o znaczeniu zasadniczym ust. 5 komentowanego artykułu obejmuje definicję „nabycia drugiego domu”, tj. pojęcia, którego znaczenie praktyczne jest już *de lege lata* znikome.

2. Pojęcie cudzoziemca

2.1. Osoba fizyczna jako cudzoziemiec

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego. W literaturze zwraca się uwagę, że definicja ta jest zbieżna z definicją cudzoziemca na płaszczyźnie ustawy z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach¹ (art. 3 pkt 2), zgodnie z którą przez to pojęcie rozumie się każdego, kto nie

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.

posiada obywatelstwa polskiego². Rozwiązanie to stanowi o systemowej spójności w zakresie definiowania tego pojęcia w polskim porządku prawnym.

Z przytoczonej definicji wynika, że wyłącznym kryterium pozwalającym uznać, że dana osoba fizyczna jest cudzoziemcem w rozumieniu u.n.n.c. jest okoliczność, iż posiada ona **polskie obywatelstwo**. Sama tylko polska narodowość lub polskie pochodzenie nie pozwalają uznać, że dana osoba nie jest cudzoziemcem w rozumieniu u.n.n.c., o ile nie towarzyszy im polskie obywatelstwo. W szczególności z rygorów przewidzianych przez u.n.n.c. nie zwalnia cudzoziemca dysponowanie Kartą Polaka w rozumieniu art. 3 u.K.P., tj. dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego. Przyznanie Karty Polaka, choć pociąga za sobą wiele uprawnień (art. 6 u.K.P.), to jednak nie oznacza nabycia polskiego obywatelstwa ani stwierdzenia polskiego pochodzenia. Karta Polaka nie jest także dokumentem uprawniającym do przekraczania granicy ani do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 u.K.P). Podobnie bez znaczenia dla kwalifikacji danej osoby jako cudzoziemca w świetle u.n.n.c. jest **kwestia zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**, w tym także zamieszkania potwierdzonego zameldowaniem na pobyt stały lub czasowy.

Z przytoczonej definicji wynika ponadto, że cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest apatryda (to jest osoba, która nie nabyła żadnego obywatelstwa w następstwie urodzenia, jak również osoba fizyczna, która utraciła dotychczasowe obywatelstwo i nie nabyła nowego)³, chociażby zamieszkiwał na stałe w Polsce, nie jest nim natomiast osoba, która po-

² A. Dalecka, A. Przewoźny-Paciorek, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, LEX 2013, art. 1, teza 1.

³ M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2005, s. 51. W literaturze wskazuje się, że w prawie międzynarodowym apatrydą (bezpáństwowcem) jest osoba, która nie jest uważana za obywatela żadnego państwa, według obowiązującego na jego terytorium prawa. Bezpaństwowość wynikać może z okoliczności *de iure*: kolizji systemów prawnych, ustawodawstwa dotyczącego małżeństwa, prawa administracyjnego w zakresie obywatelstwa lub wydawania aktów stanu cywilnego. Bezpaństwowość faktyczna wynika z konfliktów zbrojnych, aneksji terytorium, migracji, uchodźstwa i dyskryminacji.

siada obywatelstwo państwa obcego, jeżeli oprócz niego posiada także obywatelstwo polskie. Zasadniczym warunkiem jest bowiem brak polskiego obywatelstwa, a nie fakt posiadania obok polskiego także innego obywatelstwa. Wniosek taki wynika ponadto z treści art. 3 ust. 1 i 2 u.o.p., zgodnie z którym obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie, a ponadto nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki. To spostrzeżenie pozwala ponadto uznać, że **zrzeczenie się polskiego obywatelstwa** w trybie art. 46 u.o.p. prowadzi do tego, że obywatel polski staje się cudzoziemcem w rozumieniu u.n.n.c. Przesłanką utraty obywatelstwa w powyższym przypadku jest **zgoda Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej** na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, wyrażona w formie postanowienia, a sama utrata obywatelstwa polskiego następuje po upływie 30 dni od dnia wydania tego postanowienia lub też w terminie krótszym, o ile taki termin został wskazany w postanowieniu Prezydenta RP. Co oczywiste, skuteczne zrzeczenie się obywatelstwa polskiego nie wpływa na ważność lub skuteczność przypadków uprzedniego nabycia nieruchomości. Zezwolenie będzie natomiast konieczne, jeśli właściciel nieruchomości nabytej przed zrzeczeniem się obywatelstwa zbędzie ją, a następnie zamierza ponownie nabyć. W tym przypadku, już jako cudzoziemiec w rozumieniu u.n.n.c., podlega on w pełni jej rygorom⁴.

Z treści art. 1 ust. 1 i 2 pkt 1 u.n.n.c. można *a contrario* wyprowadzić oczywisty wniosek, że nabycie nieruchomości przez osobę posiadającą obywatelstwo polskie nie wymaga zezwolenia. Zgodnie z przyjmowaną w Polsce zasadą prawa krwi (*ius sanguinis*) z mocy samego prawa małoletni nabywa obywatelstwo przez urodzenie, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem polskim (art. 14 u.o.p.). Treść

Por. A. Szymański, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców* [w:] *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, s. 876.

⁴ F. Hartwich, *Zakres podmiotowy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*, cz. I, „Nieruchomości” 2003/2, Legalis.