

DOI: 10.4467/29567610PIB.25.014.21872

Aleksandra Siewert

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu

ORCID-0009-0008-7686-694X

e-mail: aleksandra.siewert@wskz.pl

PRAWNE UWARUNKOWANIA NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW: MECHANIZMY OCHRONY INTERESÓW I ANALIZA PRZEPISÓW

LEGAL CONDITIONS FOR THE ACQUISITION OF REAL ESTATE BY FOREIGNERS: INTEREST PROTECTION MECHANISMS AND REGULATORY ANALYSIS

Streszczenie

Artykuł pt. *Prawne uwarunkowania nabywania nieruchomości przez cudzoziemców: mechanizmy ochrony interesów i analiza przepisów* poświęcony jest analizie bezpieczeństwa prawnego transakcji zakupu nieruchomości przez cudzoziemców. Jego głównym celem jest zbadanie regulacji prawnych związanych z tym procesem oraz wskazanie mechanizmów ochrony interesów nabywców. Przedmiotem analizy jest zestaw norm prawnych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych, które określają warunki nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. W artykule autorzy dokonują przeglądu wymogów administracyjnych, takich jak obowiązek uzyskania zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz analizują ich wpływ na bezpieczeństwo prawne transakcji. Hipotezą badawczą pracy jest założenie, że przestrzeganie przepisów prawa i skuteczna ochrona interesów prawnych cudzoziemców, mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilności i legalności procesów zakupu nieruchomości.

Artykuł omawia różnice w traktowaniu cudzoziemców w zależności od kraju ich pochodzenia oraz analizuje wpływ międzynarodowych umów i regulacji unijnych na proces nabywania nieruchomości. Podkreślono również znaczenie umów notarialnych jako kluczowego narzędzia ochrony praw nabywców oraz konieczność dokładnej weryfikacji stanu prawnego nieruchomości. Wskazano na istotną rolę notariuszy i prawników w procesie zapewniania zgodności transakcji z przepisami prawa. W końcowej części przedstawiono wyjątki od obowiązku uzyskania zezwolenia

oraz potencjalne konsekwencje prawne wynikające z naruszenia regulacji. Całość podkreśla złożoność procesu i znaczenie przestrzegania prawa jako warunku koniecznego dla zapewnienia bezpieczeństwa prawnego inwestycji w nieruchomości przez cudzoziemców.

Słowa kluczowe: regulacje prawne, bezpieczeństwo transakcji, cudzoziemcy, nieruchomości, regulacje prawne, zezwolenia administracyjne.

Summary

The article entitled Legal determinants of the acquisition of real estate by foreigners: mechanisms for the protection of interests and analysis of regulations is devoted to the analysis of the legal security of real estate transactions by foreigners. Its main objective is to examine the legal regulations related to this process and to identify mechanisms for the protection of purchasers' interests. The subject of the analysis is a set of legal norms, both national and international, which define the conditions for the acquisition of real estate by foreigners. The paper looks in particular at the administrative requirements, such as the obligation to obtain a permit from the minister responsible for internal affairs, and their impact on the legal security of the transaction. The research hypothesis of the paper is that compliance with the law and effective protection of legal interests of foreigners are crucial to ensure the stability and legality of real estate purchase processes. The paper discusses the differences in the treatment of foreigners depending on their country of origin and analyses the impact of international agreements and EU regulations on the real estate acquisition process. It also highlights the importance of notarial contracts as a key tool for protecting the rights of purchasers and the need for thorough verification of the legal status of real estate. The important role of notaries and lawyers in ensuring that transactions comply with the law is pointed out. The final section outlines the exceptions to the authorisation requirement and the potential legal consequences of breaching the regulations. The whole highlights the complexity of the process and the importance of compliance with the law as a prerequisite for ensuring legal security of real estate investments by foreigners.

Keywords: legal regulations, transaction security, foreigners, real estate, legal regulations, administrative permits.

Wstęp

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców stanowi istotny element współczesnych procesów gospodarczych i społecznych, zwłaszcza w dobie globalizacji oraz dynamicznego przepływu kapitału. Wraz ze wzrostem zainteresowania inwestycjami

transgranicznymi pojawia się potrzeba precyzyjnego uregulowania prawnych aspektów takich transakcji, mających na celu zapewnienie zarówno bezpieczeństwa prawnego, jak i ochrony interesów wszystkich stron zaangażowanych w proces.

Prawo dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców jest nie tylko wyrazem suwerenności państwa w zarządzaniu swoim terytorium, ale także odzwierciedla uwarunkowania wynikające z międzynarodowych zobowiązań, takich jak regulacje unijne czy umowy dwustronne. Z jednej strony przepisy te mają na celu zapewnienie przejrzystości i stabilności na rynku nieruchomości, z drugiej zaś niosą ze sobą wyzwania związane z koniecznością pogodzenia interesów państwa, inwestorów zagranicznych oraz lokalnej społeczności.

Warunki prawne nabywania nieruchomości

Prawo polskie po raz pierwszy uregulowało zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Tymczasowym Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 roku. Regulacje te, mające de facto moc ustawy, obejmowały kwestie związane z przenoszeniem własności nieruchomości ziemskich. W celu zapewnienia większej kontroli nad obrotem nieruchomościami oraz ochrony interesów państwa i lokalnych społeczności wprowadzono zasadę, że ważność umowy przenoszącej prawo własności nieruchomości była uzależniona od uzyskania zezwolenia odpowiednich organów państwowych¹.

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców, która uchyliła wcześniejszy akt prawny, została wprowadzona jako narzędzie ochrony gospodarczych interesów odradzającego się państwa. Nowe regulacje były reakcją na wyzwania i potrzeby Polski w okresie tuż po odzyskaniu niepodległości. Warto podkreślić, że jest to jedna z najstarszych ustaw, która wciąż pozostaje obowiązującą w polskim systemie prawnym².

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wprowadza ogólną zasadę, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemców wymaga uzyskania zezwolenia, które wydawane jest przez ministra odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne. Regulacje prawne mają na celu ochronę interesów i bezpieczeństwa kraju oraz nadzór nad rynkiem nieruchomości w Polsce. Ustawa ta nie tylko dotyczy bezpośredniego nabywania nieruchomości, ale także szczegółowo reguluje kwestie związane z nabywaniem przez cudzoziemców udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego, które mają swoją siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Spółki te mogą być właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, co dodatkowo komplikuje proces nabycia. W związku z tym, cudzoziemcy planujący inwestycje w polski ry-

1 Tymczasowe Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 roku (Dz.U. RP z 1919 r. Nr 73, poz. 428). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy o upoważnieniu Rządu do wydania rozporządzenia normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskiej (Dz.U. Nr 64, poz. 384).

2 Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. Nr 31, poz. 178).

nek nieruchomości powinni być świadomi nie tylko wymogów formalnych, ale także potencjalnych ograniczeń, które mogą wynikać z przepisów prawa. Warto również zaznaczyć, że proces uzyskiwania zezwolenia może wiązać się z różnymi procedurami administracyjnymi, które mogą wpływać na czas realizacji inwestycji.

Akty prawne regulujące kwestie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców to wspomniana wcześniej ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz dwa akty wykonawcze, które zostały na jej podstawie wydane:

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych informacji oraz rodzajów dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić cudzoziemiec ubiegający się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości³,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców⁴.

Zasady, procedury oraz wymagania dotyczące nabywania nieruchomości przez osoby niebędące obywatelami Polski są precyzyjnie określone w odpowiednich dokumentach, co służy zapewnieniu przejrzystości i bezpieczeństwa na rynku nieruchomości. Dodatkowo kwestie te reguluje m.in. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵ oraz ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, która obecnie obowiązuje, została dostosowana do wymogów prawa europejskiego po zakończeniu okresów przejściowych związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku. W szczególności przepisy te uwzględniają fundamentalne zasady swobód europejskich, takie jak swoboda przepływu kapitału oraz swoboda przemieszczania się osób. Prawa te przysługują podmiotom z państw będących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Warunki nabywania nieruchomości przez cudzoziemców zostały szczegółowo określone w artykule 8 ust. 2 ustawy, co odzwierciedla staranność w dostosowywaniu przepisów do europejskich standardów.

Ostatnie ograniczenia dotyczące obowiązku uzyskania przez cudzoziemców⁶ z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej zezwolenia na nabycie nieruchomości przestały obowiązywać w dniu 30 kwietnia 2016 r. i od dnia 1 maja 2016 r. wskazani cudzoziemcy nie muszą legitymować się zezwoleniem ministra właściwego do spraw wewnętrznych na nabycie jakiegokolwiek nieruchomości, w tym

3 Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 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.

4 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, Dz. U. z 2017 r. poz. 1689 ze zm.

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.).

6 Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).

również nieruchomości rolnych i leśnych oraz niezależnie od położenia i powierzchni nieruchomości. W tej sytuacji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może jedynie monitorować rynek sprzedaży nieruchomości i nie ma wpływu na sprzedaż nieruchomości rolnych czy leśnych dla obywateli EOG i Konfederacji Szwajcarskiej.

Obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości w Polsce dotyczy cudzoziemców spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej, zgodnie z aktualnymi regulacjami. Procedury te, choć mogą być czasochłonne i skomplikowane, mają na celu ochronę polskiego rynku nieruchomości oraz zabezpieczenie interesów krajowych rolników i właścicieli lasów.

Z kolei cudzoziemcy z EOG oraz Konfederacji Szwajcarskiej, z reguły, mogą nabywać nieruchomości oraz udziały i akcje spółek prawa handlowego bez konieczności uzyskiwania specjalnego zezwolenia⁷. Regulacja ta sprzyja rozwojowi rynku nieruchomości w Polsce, ułatwiając transakcje i inwestycje, co jest korzystne dla gospodarki.

Jednocześnie Polska stara się zachować równowagę pomiędzy otwartością na inwestycje zagraniczne a ochroną lokalnych zasobów i interesów. W dobie globalizacji oraz zwiększonej mobilności kapitału takie podejście pozostaje niezmiernie ważne i niezbędne.

Przepisy ustawy dotyczącej nabywania nieruchomości przez cudzoziemców odnoszą się jedynie do podmiotów posiadających status cudzoziemca. Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 ustawy, cudzoziemcem 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.”

Stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeksu spółek handlowych⁸, spółka handlowa jest uznawana za kontrolowaną w sytuacji, gdy cudzoziemiec lub cudzoziemcy posiadają bezpośrednio lub pośrednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu. Może to dotyczyć także sytuacji, gdy cudzoziemcy działają jako zastawnicy, użytkownicy lub na podstawie porozumień z innymi osobami. Dodatkowo, spółka może mieć pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 pkt 4 lit. b, c lub e cyt. wyżej ustawy⁹.

Z naukowego punktu widzenia stwierdzić należy, iż ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie ma zastosowania do kilku specyficznych grup podmiotów, co wynika z obowiązujących regulacji. Dotyczy to między innymi osób fizycznych, które posiadają obywatelstwo polskie, mimo że są jednocześnie obywate-

7 B. Stolińska, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*, [w:] Świat Nieruchomości 3, Kraków 2009, s. 24–31.

8 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, z późn. zm.).

9 *Ibidem*.

lami państw obcych. Dzięki takiemu statusowi obywatelskiemu nie są one traktowane jako cudzoziemcy w świetle przepisów ustawy, co pozwala im na swobodne nabywanie nieruchomości na terenie Polski, bez konieczności spełniania dodatkowych wymogów¹⁰.

Dodatkowo ustawa nie dotyczy także spółek kapitałowych mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pod warunkiem, że cudzoziemscy wspólnicy lub akcjonariusze nie posiadają więcej niż 50% głosów na zgromadzeniu wspólników, ani nie sprawują pozycji dominującej w spółce. Takie rozwiązania wspierają lokalne przedsiębiorstwa oraz stabilizują rynek nieruchomości, umożliwiając polskim obywatelom i inwestorom krajowym pełne korzystanie z praw do nabywania nieruchomości¹¹.

Wyjątki te odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu polityki inwestycyjnej Polski, promując lokalne inwestycje, które w dłuższej perspektywie mogą napędzać rozwój gospodarki narodowej. Z drugiej strony, brak reglamentacji¹² wobec tych podmiotów ogranicza możliwość nadzoru nad procesem nabywania nieruchomości, co może stwarzać potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju.

Przed wszystkim, gdy cudzoziemcy lub podmioty z zagranicznym kapitałem nabywają nieruchomości bez odpowiednich ograniczeń, istnieje ryzyko, że mogą one wykorzystać te nieruchomości w sposób, który niekoniecznie będzie zgodny z interesami lokalnej społeczności. Może to prowadzić do spekulacji na rynku nieruchomości, co w rezultacie podnosi ceny i utrudnia mieszkańcom dostęp do mieszkań oraz gruntów. Ponadto, brak nadzoru może przyczynić się do sytuacji, w której nabywane nieruchomości stają się miejscami działalności nielegalnej, takich jak pranie pieniędzy czy inne formy przestępczości. W sytuacji, gdy organy nie mają możliwości monitorowania tego rodzaju transakcji, może prowadzić do destabilizacji lokalnych rynków oraz negatywnego wpływu na bezpieczeństwo mieszkańców¹³.

Kolejnym, **równie istotnym** obszarem jest kwestia ochrony strategicznych zasobów, takich jak budynki infrastruktury krytycznej, tereny przemysłowe, czy nieruchomości o znaczeniu kulturowym. Nabywanie takich nieruchomości przez podmioty zewnętrzne bez odpowiednich regulacji może narazić na ryzyko utraty kontroli ze strony państwa, co w dłuższej perspektywie może wpłynąć na suwerenność i bezpieczeństwo narodowe¹⁴.

Aspekty te wskazują na istotność monitorowania nieruchomości nabywanych przez cudzoziemców. Dlatego, ustawą z dnia 24 lipca 1998 r., dotyczącą zmian w niektórych ustawach określających kompetencje organów administracji publicznej¹⁵,

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 70–88.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz. U. z 1998 r. poz. 668, z późn. zm.)

wprowadzono reformy związane z ustrojem państwa. Minister właściwy do spraw wewnętrznych zobowiązany został do prowadzenia rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych przez cudzoziemców zarówno z wymaganym zezwoleniem, jak i bez niego. W efekcie, ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców została uzupełniona o art. 8a, nakładający na notariuszy obowiązek przysyłania odpowiednich wypisów aktów notarialnych ministrowi, a także na sądy – przekazywania orzeczeń dotyczących nabycia nieruchomości, udziałów lub akcji przez cudzoziemców¹⁶.

Ponadto, organy administracji publicznej zostały zobligowane do dostarczania ostatecznych decyzji administracyjnych dotyczących takich transakcji na terytorium Polski. Zgodnie z art. 8 ust. 4 wspomnianej ustawy, od 1999 r. minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi komputerowy rejestr danych dotyczących nieruchomości, udziałów i akcji nabytych przez cudzoziemców – zarówno z wymogiem uzyskania zezwolenia (w przypadkach określonych w art. 1 ust. 1 oraz art. 3e ust. 1 i 2), jak i bez niego (zgodnie z art. 8 ust. 1, 2 i 2a).

Rejestr ten opiera się na aktach notarialnych dokumentujących nabycie nieruchomości, akcji, udziałów czy praw i obowiązków w spółkach, które są właścicielami bądź użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Podstawą wpisów są również prawomocne odpisy orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych czy postanowienia o wpisach do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, które potwierdzają nabycie nieruchomości, udziałów lub akcji przez cudzoziemców w Polsce¹⁷.

Przepisy ustawy nakładają wymóg uzyskania pozwolenia na nabycie nieruchomości, jak również na przejęcie udziałów czy akcji w spółkach handlowych zarejestrowanych w Polsce, które są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości znajdujących się na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ten dotyczy przypadków określonych w art. 3e ust. 1 i 2 ustawy. Należy zauważyć, że nabycie nieruchomości, zgodnie z definicją zawartą w ustawie, oznacza nabycie prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego¹⁸, które prowadzi do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego. Oznacza to, że nabycie nieruchomości może nastąpić poprzez umowy nazwane, najczęściej w formie umowy sprzedaży, zamiany lub darowizny. Ponadto, nabycie może mieć miejsce z mocy prawa, na przykład w wyniku spadkobrania, gdzie momentem nabycia jest data otwarcia spadku, czyli data śmierci spadkodawcy. Prawa i obowiązki majątkowe zmarłego spadkodawcy przechodzą na jedną lub, co zdarza się częściej, na kilka osób z chwilą jego śmierci, czyli otwarcia spadku¹⁹.

Stwierdzić należy, iż w takiej sytuacji kluczowe stają się przepisy prawa regulujące dział spadku, które dotyczą podziału masy spadkowej oraz sposobu rozliczeń między spadkobiercami, zapewniając ochronę interesów wszystkich stron. Dział spadku re-

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Nabycie współwłasności nieruchomości lub współużytkowania wieczystego gruntu jest również nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy (wyrok NSA z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. akt V SA 1909/01).

¹⁹ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 36.

guluje prawo materialne, czyli art. 1035–1046 k.c. oraz prawo formalne w art. 680–689 k.p.c. W literaturze przedmiotu szczególnie wyróżniają się prace S. Wójcika, który zaznacza, że prawo spadkowe realizuje swoje funkcje społeczno-gospodarcze – zarówno na poziomie mikro, jak i makro – dopiero w momencie dokonania działu spadku. Wówczas określone ułamkowe części spadku, które przypadły poszczególnym spadkobiercom, przejmują materialną formę (w różnorodny sposób) w zależności od ich wielkości. Oznacza to, że każdy spadkobierca otrzymuje to, co wcześniej posiadał jedynie w formie idealnej²⁰.

Nabycie może również wynikać z orzeczenia sądu, na przykład poprzez przyznanie prawa własności nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym lub w wyniku sądowego podziału majątku wspólnego małżonków. Dodatkowo, nabycie nieruchomości może odbywać się na podstawie decyzji administracyjnej, na przykład w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami²¹.

Synteza wniosków cząstkowych dotyczących przedmiotu wykazała, że przepisy ustawy stosuje się także w przypadku nabycia nieruchomości na rzecz cudzoziemców poprzez przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Proces ten jest szczególnie istotny w kontekście regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami, a jego znaczenie wzrosło od momentu wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów²².

Oznacza to, że cudzoziemcy mogą swobodnie zawierać umowy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych i zobowiązań bez konieczności spełniania wymogów określonych w ustawie. Natomiast nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego wymaga przestrzegania przepisów ustawy, co wiąże się z koniecznością uzyskania odpowiednich zezwoleń i spełnienia określonych warunków. Takie rozróżnienie ma na celu ochronę rynku nieruchomości w Polsce oraz zapewnienie odpowiednich procedur dla inwestorów zagranicznych, a jednocześnie umożliwienie elastyczności w zakresie korzystania z nieruchomości²³.

Jak wykazała analiza literatury, omawiana ustawa nie zawiera legalnej definicji nieruchomości, co oznacza, że nie precyzuje, jakie elementy mogą zostać uznane za nieruchomości w kontekście jej przepisów. Definicję nieruchomości określa natomiast Kodeks cywilny²⁴ w artykułach 46 oraz 461. Zgodnie z art. 46 k.c., nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, które stanowią odrębny przedmiot własności, czyli grunty. Dodatkowo, budynki trwale związane z gruntem lub ich części, które

20 P. Pogonowski, *Postępowanie o dział spadku*, Wyd. Rejent, Warszawa 2005, tom 9, s. 173.

21 *Ibidem*.

22 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 904, z późn. zm.).

23 *Ibidem*.

24 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024, poz. 1061 z późn. zm.)

na podstawie przepisów szczególnych mogą stanowić odrębny od gruntu przedmiot własności, również klasyfikowane są jako nieruchomości²⁵.

W kontekście nieruchomości rolnych, czyli gruntów rolnych, Kodeks cywilny w art. 461 wskazuje, że są to nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej związanej z produkcją roślinną i zwierzęcą. Obejmuje to nie tylko działalność rolniczą, ale również produkcję ogrodniczą, sadowniczą oraz rybną.

To rozróżnienie jest istotne, ponieważ wpływa na zastosowanie przepisów dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców oraz na regulacje związane z obrotem gruntami. W praktyce oznacza to, że cudzoziemcy zainteresowani nabywaniem nieruchomości w Polsce muszą być świadomi, jakie kategorie nieruchomości są objęte regulacjami prawnymi oraz jakie wymogi muszą spełniać w przypadku nabywania gruntów rolnych.

Przepisy ustawy nie mają zastosowania do funduszu inwestycyjnego zamkniętego oraz do specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego, który stosuje zasady i ograniczenia inwestycyjne przewidziane dla funduszu inwestycyjnego zamkniętego, zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych oraz zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi²⁶.

Zezwolenie jest wydawane na wniosek cudzoziemca, pod warunkiem, że:

Kryterium	Opis
Brak zagrożeń dla państwa	Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie powoduje zagrożenia dla obronności, bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, polityki społecznej czy zdrowia społeczeństwa.
Więzi z Rzeczpospolitą Polską	Cudzoziemiec udowadnia istnienie okoliczności potwierdzających jego więzi z Polską.
Okoliczności więzi	Zawarcie małżeństwa z obywatelem Polski, posiadanie polskiej narodowości lub polskiego pochodzenia.
Zezwolenia na pobyt	Posiadanie zezwolenia na pobyt czasowy, stały lub rezydenta długoterminowego UE (z wyjątkami dotyczącymi handlu ludźmi lub krótkotrwałego pobytu).
Członkostwo w przedsiębiorstwach	Przynależność do organów zarządzających przedsiębiorstwami z siedzibą w Polsce, kontrolowanymi przez określone osoby lub spółki.
Działalność gospodarcza lub rolnicza	Prowadzenie działalności zgodnie z polskim prawem na terytorium Polski.

Zgodnie z art. 3e ust. 1 i 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, zezwolenie jest wymagane w następujących przypadkach: nabycie udziałów: Cudzoziemiec musi uzyskać zezwolenie, gdy nabywa lub obejmuje udziały w polskiej spółce, która posiada nieruchomości, i staje się spółką kontrolowaną; spółki kontrolo-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych oraz zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 681, z późn. zm.

wane: Zezwolenie jest także konieczne, gdy cudzoziemiec nabywa udziały w już kontrolowanej spółce, jeśli wcześniej nie był jej udziałowcem.

Regulacje te mają na celu ochronę polskiego rynku nieruchomości oraz zapewnienie transparentności inwestycji zagranicznych. Przedstawienia wymagają okoliczności warunkujące uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jak wykazuje analiza sprawozdań i materiałów dotyczących literatury przedmiotu, stwierdzić należy, iż mając na uwadze art. 1a ust. 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, należy zauważyć, że powierzchnia nieruchomości nabywanych przez cudzoziemca w celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych nie może przekraczać 0,5 ha.

Postępowanie w zakresie wydawania zezwoleń

Zezwolenie na nabycie nieruchomości oraz udziałów lub akcji jest wydawane w formie decyzji administracyjnej, co oznacza, że podlega wszystkim rygorom prawnym określonym w KPA. Dodatkowo, zezwolenia te muszą również spełniać wymogi określone w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷. Ustawa ta reguluje kwestie związane z kontrolą legalności aktów administracyjnych oraz zapewnia obywatelom możliwość dochodzenia swoich praw przed sądami administracyjnymi w przypadku naruszenia przepisów prawa przez organy administracji. Oznacza to, że osoby ubiegające się o zezwolenie na nabycie nieruchomości lub udziałów muszą posiadać wiedzę na temat procedur administracyjnych oraz praw, które im przysługują. Obejmuje to prawo do składania wniosków, prawo do informacji o stanie sprawy, a także prawo do zaskarżenia decyzji, jeśli nie zgadzają się z jej treścią. Wszystkie wymienione regulacje mają na celu zapewnienie transparentności oraz sprawiedliwości w procesie podejmowania decyzji administracyjnych, co jest szczególnie ważne w odniesieniu do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, gdzie mogą występować dodatkowe aspekty w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Na podstawie powyższych przepisów, Minister ma możliwość skonsultowania się w tym zakresie z następującymi osobami i instytucjami:

Osoby/Instytucje	Opis
Minister właściwy do spraw gospodarki	Konsultacje związane z gospodarką.
Minister właściwy do spraw finansów publicznych	Konsultacje dotyczące finansów państwa.
Minister właściwy do spraw rodziny, pracy i zabezpieczenia społecznego	Konsultacje w zakresie polityki społecznej.

²⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634).

²⁸ Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2023 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, s. 12–13, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=299>, [31.04.2025].

Osoby/Instytucje	Opis
Minister właściwy do spraw środowiska i ochrony klimatu	Konsultacje dotyczące ochrony środowiska i klimatu.
Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Konsultacje dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego.
Komendant Główny Straży Granicznej	Konsultacje związane z ochroną granic.
Komendant Główny Policji	Konsultacje w zakresie porządku publicznego.
Wojewodowie właściwi ze względu na położenie nieruchomości	Konsultacje dotyczące lokalizacji nieruchomości.
Konserwatorzy zabytków	Konsultacje dotyczące ochrony zabytków.
Jednostki samorządu terytorialnego	Konsultacje z gminami, powiatami, województwami.
Jednostki samorządu rolniczego	Konsultacje dotyczące działalności rolniczej.
Organizacje zawodowe	Konsultacje związane z działalnością zawodową. ²⁸

Opinie wymienionych organów administracyjnych stanowią niezwykle istotny element postępowania administracyjnego, gdyż pomagają w rzetelnej ocenie, czy wnioskodawca spełnia wszystkie niezbędne przesłanki warunkujące wydanie zezwolenia.

Podsumowując, zasiępane opinie organów administracyjnych nie tylko wzbogacają proces decyzyjny, ale także przyczyniają się do zwiększenia transparentności oraz odpowiedzialności w działaniach administracji publicznej. W ten sposób, decyzje podejmowane w sprawie nabycia nieruchomości przez cudzoziemców stają się bardziej zrównoważone i uwzględniają szeroki wachlarz interesów, a szczególnie mają na uwadze bezpieczeństwo państwa.

Decyzja negatywna Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji może być podjęta po dokładnym przeprowadzeniu postępowania, które jest określone w art. 2 ustawy, oraz po zebraniu pełnego materiału dowodowego, który przedstawia argumenty za wydaniem takiego rozstrzygnięcia. Niezwykle istotne jest to, że taka decyzja nie musi być poprzedzona uzyskaniem opinii Ministra Obrony Narodowej, jak również Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zgodnie z art. 1 ust. 1b ustawy, jednoznacznie stwierdzono, iż w przypadku odmowy wydania zezwolenia Minister właściwy dla spraw wewnętrznych, nie ma obowiązku występowania do tych dwóch ministerstw.

Niemniej jednak, taki tryb postępowania może być zastosowany jedynie w sytuacji, gdy Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji stwierdzi jednoznaczne przesłanki uzasadniające podjęcie decyzji odmownej. Oznacza to, że decyzja ta musi być oparta na solidnych podstawach prawnych oraz merytorycznych, co ma na celu zapewnienie, że proces decyzyjny jest przejrzysty i sprawiedliwy.

Na podstawie analizy powyższych zauważyć należy, iż minister, wydając decyzję negatywną, bierze pod uwagę wszystkie dowody i opinie, które mogą wpływać na końcowy wynik postępowania. Istotnym z punktu widzenia postępowania administracyjnego elementem jest zapewnienie, że decyzja ta jest zgodna z przepisami prawa oraz z zasadami ochrony interesów społecznych i bezpieczeństwa państwa. W praktyce oznacza to, że Minister zobowiązany jest dokładnie przeanalizować każ-

dą sprawę, aby wydać decyzję, która nie tylko spełnia wymogi formalne, ale także odpowiada na realne potrzeby i oczekiwania społeczeństwa. Powyższe oznacza, że decyzja negatywna Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jest wynikiem starannie przeprowadzonego postępowania, które uwzględni wszystkie istotne dowody i fakty, a także ma na celu zapewnienie ochrony interesów publicznych oraz bezpieczeństwa narodowego²⁹.

Analiza literatury i materiałów źródłowych wykazała, że strona, która jest niezadowolona z wydanej decyzji, ma prawo wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, zgodnie z art. 129 § 2 w związku z art. 127 § 3 k.p.a. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w trakcie biegu tego terminu strona ma możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia takiego wniosku. W tym celu musi złożyć odpowiednie oświadczenie do organu, który wydał decyzję. Z chwilą doręczenia organowi oświadczenia, o którym mowa powyżej, przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna, co reguluje art. 127a § 1 i § 2 k.p.a. Oznacza to, że po złożeniu tego oświadczenia strona traci prawo do dalszego kwestionowania decyzji, co ma na celu stabilizację sytuacji prawnej oraz zapewnienie pewności obrotu prawnego. Strona ma również prawo do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, które jest istotnym narzędziem dla stron postępowania. Umożliwia to ponowne przeanalizowanie sprawy, co oczywiście może prowadzić do zmiany pierwotnej decyzji. Jednakże, muszą pojawić się nowe okoliczności lub dowody, które nie były brane pod uwagę w toku pierwotnego postępowania³⁰.

Jeśli strona zdecyduje się nie skorzystać z możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ma prawo wnieść skargę na decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Ważne jest, aby pamiętać, że termin na złożenie skargi wynosi 30 dni od dnia doręczenia decyzji. W tym okresie strona może dokładnie przeanalizować treść decyzji oraz zidentyfikować ewentualne błędy lub nieścisłości, które mogą stanowić podstawę do zaskarżenia³¹.

Na podstawie analizy powyższych stwierdzić należy, iż skargę należy złożyć za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który wydał zaskarżoną decyzję. Oznacza to, że strona musi dostarczyć skargę do MSWiA, który następnie przekaże ją do sądu. Termin na złożenie skargi wynosi 30 dni od dnia doręczenia decyzji. W tym okresie strona może dokładnie przeanalizować treść decyzji oraz zidentyfikować ewentualne błędy lub nieścisłości, które mogą stanowić podstawę do zaskarżenia. Złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego to ważny krok, który może prowadzić do zmiany niekorzystnej decyzji. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia skargi, sąd może uchylić zaskarżoną decyzję lub nakazać ponowne jej rozpatrzenie, co daje stronie szansę na osiągnięcie zamierzonych celów. Jest

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

to zatem istotny element ochrony prawnej, który przysługuje każdemu obywatelowi w sytuacjach, gdy czuje się pokrzywdzony decyzjami administracyjnymi. Zgodnie z artykułem 3 § 1 i 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny mają kompetencje do orzekania w sprawach skarg na decyzje administracyjne oraz postanowienia wydane w toku postępowania administracyjnego. Oznacza to, że obie instytucje są odpowiedzialne za kontrolowanie działania organów administracji publicznej, a ich orzeczenia mają na celu zapewnienie przestrzegania prawa oraz ochronę praw obywateli.

Jak wykazały badania problemu, sądy te rozpoznają skargi na bezczynność organów administracji publicznej. Tego rodzaju skargi są istotne, ponieważ pozwalamy na zaskarżenie sytuacji, w której organ administracyjny nie podejmuje decyzji w przewidzianym ustawowo terminie. W praktyce powyższe oznacza, że wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny pełnią ważną rolę w systemie ochrony prawnej, oferując obywatelom możliwość dochodzenia swoich praw oraz monitorując działania administracji publicznej³².

W 2023 roku do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wpłynęło 15 skarg dotyczących decyzji ministra odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne. W analizowanym roku sprawozdawczym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał 6 prawomocnych orzeczeń w sprawach dotyczących odmowy wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców³³. Warto zauważyć, że wydane orzeczenia sądowe mają istotne znaczenie dla przyszłych decyzji administracyjnych, ponieważ tworzą precedensy oraz mogą wpływać na kształtowanie praktyki w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców³⁴.

Zarówno liczba skarg, jak i wydane orzeczenia świadczą o złożoności i dynamice procesu administracyjnego w Polsce, szczególnie w kontekście regulacji dotyczących obcokrajowców. Tego rodzaju statystyki mogą być również pomocne w ocenie skuteczności działań organów administracji oraz w identyfikacji potencjalnych obszarów wymagających poprawy w zakresie obsługi cudzoziemców³⁵.

W tabeli nr 1 przedstawiono zestawienie liczby skarg, które zostały rozpatrzone przez sądy, w porównaniu z liczbą wydanych decyzji w poszczególnych latach, wnoszonych od 1991 roku do 2023 roku do Naczelnego Sądu Administracyjnego (a od 2004 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego) na decyzje ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

32 *Ibidem*.

33 Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2023 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, *op.cit.*, s. 19.

34 *Ibidem*.

35 *Ibidem*.

Tabela 1 Liczba rozpatrzonych przez sądy administracyjne skarg w porównaniu z liczbą wydanych decyzji w poszczególnych latach

Rok	Liczba skarg	Liczba decyzji
1991	7	635
1992	4	1 238
1993	14	1 285
1994	9	1 695
1995	11	1 839
1996	16	2 048
1997	7	2 887
1998	12	3 161
1999	9	3 641
2000	8	2 606
2001	11	2 525
2002	6	2 909
2003	15	2 822
2004	21	2 518
2005	5	1 133
2006	5	1 072
2007	3	1 030
2008	3	1 013
2009	3	792
2010	4	620
2011	3	685
2012	5	677
2013	9	530
2014	5	591
2015	4	659
2016	7	608
2017	3	419
2018	1	464
2019	1	796
2020	2	812
2021	1	1 048
2022	13	1 338
2023	15	1 556

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2023 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=299>, [1.04.2025].

Zestawienie to pokazuje, jak zmieniała się sytuacja w zakresie skarg na decyzje administracyjne w kontekście nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, a także wpływ, jaki miały zmiany w regulacjach prawnych i organizacyjnych na aktywność sądów administracyjnych. Warto zauważyć, że rosnąca liczba skarg może być odzwierciedleniem większej świadomości praw obywateli oraz ich gotowości do

dochodzenia swoich praw w sądzie. Wzrost liczby skarg w latach 2022–2023 wynika m.in. z wydawania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji odmownych decyzji dotyczących obywateli Federacji Rosyjskiej. W okresie od 1991 do 2023 roku sądy administracyjne rozpatrzyły łącznie 243 skargi (od 2004 roku przez WSA) w odniesieniu do 47 652 decyzji wydanych przez ministra odpowiedzialnego za sprawy wewnętrzne. To oznacza, że jedynie 0,5% tych decyzji zostało zaskarżonych³⁶.

Regulacje dotyczące bezpieczeństwa wewnętrznego

Proces nabywania nieruchomości przez cudzoziemców na terenie Polski jest ściśle określony przez obowiązujące regulacje, mające na celu zabezpieczenie interesów narodowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Podstawą tych przepisów jest Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, która przewiduje określone restrykcje i wymogi stawiane obcokrajowcom zainteresowanym inwestowaniem na polskim rynku nieruchomości.

Analiza literatury przedmiotu wskazała, że Polska jako kraj o strategicznym położeniu w Europie, zyskała na znaczeniu jako atrakcyjny cel inwestycyjny dla cudzoziemców. Wzrost zainteresowania nabywaniem nieruchomości przez obcokrajowców skłonił polski rząd do wprowadzenia regulacji, które mają na celu zabezpieczenie rynku przed niepożądanymi skutkami migracji kapitału. W kontekście historycznym, po transformacji ustrojowej w 1989 roku, Polska otworzyła swoje granice dla inwestycji zagranicznych, co wymusiło konieczność wprowadzenia odpowiednich

Zauważa się, że Polska obecnie zajmuje istotne miejsce w gronie państw członkowskich Unii Europejskiej, będąc jednym z krajów szczególnie mocno zakorzenionych w tej strukturze. Z danych wynika, że ponad 80 procent inwestycji zagranicznych, które napływają do naszego kraju, pochodzi z państw unijnych. To znacząca liczba, która podkreśla, jak kluczowe są relacje Polski z innymi członkami UE. Udział państw Unii Europejskiej w bilansie handlowym Polski wynosi około 70 procent, co świadczy o głębokiej integracji ekonomicznej i handlowej³⁷.

Jak wynika z literatury naukowej, akcesja Polski do Unii Europejskiej przyniosła ze sobą znaczące zmiany, które w przeważającej mierze mają charakter pozytywny. Członkostwo w UE wpłynęło nie tylko na sytuację wewnętrzną w Polsce, ale również na naszą pozycję na arenie międzynarodowej. Warto zauważyć, że większość regulacji prawnych, które stanowią integralną część polskiego systemu prawnego, jest tworzona w Brukseli, a nie w Warszawie. Jednakże zatwierdzenie tych przepisów nie oznacza, że wszystkie decyzje są podejmowane bez naszego udziału. Ustawy są uchwalane w Polsce przez polski Sejm, a decyzje podejmowane w Brukseli są realizowane przez polskich przedstawicieli, którzy odgrywają kluczową rolę w unijnym procesie decy-

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

zyjnym i prawodawczym. Dzięki ich zaangażowaniu Polska ma możliwość wpływu na kształtowanie polityk unijnych, co jest istotne dla reprezentowania naszych interesów³⁸.

Jak zauważają autorzy literatury przedmiotu, postanowienia noweli z dnia 15 marca 1996 roku są zgodne ze standardami międzynarodowymi, co podkreśla ich znaczenie w kontekście integracji Polski z międzynarodowym systemem prawnym³⁹. Wprowadzone w ustawie ograniczenia dotyczące zbywania nieruchomości cudzoziemcom odnoszą się głównie do gruntów rolnych, co ma na celu ochronę krajowego sektora rolnictwa oraz zapewnienie stabilności na rynku nieruchomości⁴⁰.

A. Borkowski słusznie zauważa, że prawo wewnętrzne pochodzące od organów państw członkowskich nie może być sprzeczne z zasadami prawa unijnego, zwłaszcza gdy postanowienia traktatowe stoją w opozycji do regulacji państw członkowskich, które mogą naruszać zasady swobodnego rynku⁴¹. W związku z tym, gdy państwo członkowskie wprowadza ograniczenia w zakresie swobody przepływu kapitału, na przykład w postaci regulacji dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, powinno dokładnie rozważyć, czy taka regulacja nie narusza przepisów UE. Polska również wprowadziła pewne ograniczenia w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, które uzasadniono następującymi okolicznościami⁴².

Podsumowując dotychczasowe rozważania można postawić tezę, że Polska również wprowadziła pewne ograniczenia w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, które uzasadniono następującymi okolicznościami:

- obawami o podłoże historycznym,
- obawami o podłoże ekonomicznym,
- wzrostem cen oraz zmniejszeniem dostępu do nieruchomości dla polskich obywateli⁴³.

Zgodnie z artykułem 8 ust. 3 ustawy, przepisy ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej ani do gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha. To szczegółowe podejście do regulacji pokazuje, jak istotne jest zrównoważenie interesów krajowych z wymogami rynkowymi oraz międzynarodowymi. W praktyce oznacza to, że choć cudzoziemcy mają możliwość inwestowania w polskie nieruchomości, to jednak istnieją odpowiednie mechanizmy, które mają na celu zabezpieczenie rodzimych interesów.

Kwestie dotyczące systemu własności i obrotu gruntami rolnymi w państwach Wspólnoty Europejskiej stanowią integralny element struktury agrarnej, a ich regu-

38 *Ibidem*.

39 K. Kruczałak, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Wyd. Rejent. rok 8, nr 12(92), Warszawa 1998 r., s. 102.

40 *Ibidem*.

41 A. Borkowski, *Obrót nieruchomościami w Unii Europejskiej wobec swobody przepływu kapitału*, *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798*, „Prawo” 2017, t. 323, s. 188.

42 I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 9.

43 M. Muzyka, *Ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a swoboda przepływu kapitału*, *Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2019, s. 155.

lacje są ściśle związane z lokalnymi uwarunkowaniami oraz tradycjami rolniczymi⁴⁴. W związku z tym, te zagadnienia należą przede wszystkim do kompetencji ustawodawstwa krajowego, a nie unijnego. Takie podejście pozwala na elastyczne dostosowywanie przepisów do specyficznych potrzeb i wyzwań, które mogą występować w danym kraju, a także na lepsze reagowanie na zmiany w otoczeniu gospodarczym oraz społecznym. W kontekście powyższych regulacji, warto również zauważyć, że odpowiednie przepisy mają na celu nie tylko ochronę krajowego rynku, ale także promowanie zrównoważonego rozwoju w sektorze rolnym, co jest kluczowe dla przyszłości polskiego rolnictwa w dobie globalizacji i rosnącej konkurencji.

W związku z powyższym, konieczne jest kompleksowe podejście do analizy przepisów dotyczących nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, uwzględniające nie tylko aspekty rolnoprawne, ale także szeroki kontekst działalności gospodarczej oraz regulacji unijnych. Tylko w ten sposób można stworzyć spójny i efektywny system prawny, który będzie sprzyjał zarówno inwestycjom zagranicznym, jak i ochronie krajowych interesów.

Należy zauważyć, że nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców to zjawisko, które występuje nie tylko w Polsce, ale także w wielu innych krajach na całym świecie. W ramach regulacji Unii Europejskiej obywatele państw członkowskich mają zagwarantowaną swobodę w zakresie przepływu pracowników najemnych, prowadzenia działalności gospodarczej, świadczenia usług oraz przepływu kapitału. Te zasady mają na celu ułatwienie integracji rynków oraz wspieranie rozwoju gospodarczego w różnych regionach. Niemniej jednak, w praktyce wiele krajów, w tym Polska, wprowadza różnorodne ograniczenia, które dotyczą nie tylko rynku pracy, ale także nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

Aktywność inwestycyjna cudzoziemców jest niezwykle istotna dla gospodarki kraju przyjmującego, ponieważ wiąże się z wprowadzeniem znaczących kapitałów, które mogą znacznie przyczynić się do dynamizacji wzrostu gospodarczego. Inwestycje te mogą prowadzić do tworzenia nowych miejsc pracy, co jest kluczowe w kontekście walki z bezrobociem oraz wprowadzania innowacyjnych rozwiązań technologicznych, które mogą poprawić konkurencyjność lokalnych przedsiębiorstw.

Inwestorzy zagraniczni często są skłonni zainwestować swoje środki finansowe w danym kraju, jednakże ich decyzje są zazwyczaj uzależnione od spełnienia określonych oczekiwań. Wspomniane oczekiwania mogą obejmować m.in. atrakcyjne ceny nieruchomości oraz stabilność prawno-gospodarczą. W przypadku Polski, relatywnie niskie ceny nieruchomości w porównaniu do innych krajów zachodnioeuropejskich stanowią istotny czynnik przyciągający inwestorów. Dodatkowo, kluczowe dla zagranicznych inwestorów jest również zrozumienie lokalnych regulacji prawnych oraz procedur związanych z nabywaniem nieruchomości. Wiele osób poszukujących atrakcyjnych możliwości inwestycyjnych zwraca uwagę na aspekty takie jak transparentność rynku, dostępność informacji oraz wsparcie ze strony lokalnych instytucji.

44 A. Oleszko, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Państwo i Prawo 1996/7/88-89, Kraków 1996, s. 16-40.

Umowy notarialne zajmują niezwykle ważne miejsce w polskim systemie prawnym, zapewniając bezpieczeństwo oraz pewność obrotu prawnego. Notariusze jako urzędnicy publiczni w Polsce pełnią kluczową rolę w przygotowaniu, sporządzaniu, poświadczaniu oraz przechowywaniu aktów notarialnych. Ich działalność ma na celu nie tylko ochronę interesów stron umowy, ale co jest równie istotne zapewniają także zgodność z obowiązującymi przepisami prawa. Od osoby wykonującej zawód zaufania publicznego oczekiwać należy spełnienia wymogu posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych. Notariusze powinni z założenia dawać rękojmię należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu. Zgodnie z treścią art. 81 ustawy Prawo o notariacie⁴⁵, notariusz ma obowiązek odmowy dokonania czynności notarialnej sprzecznej z prawem. Przy dokonywaniu czynności notariusz powinien czuwać nad należywym zabezpieczeniem praw i interesów stron oraz innych osób, dla których czynność notarialna może spowodować skutki prawne.

Ponadto, od zawodów kwalifikowanych jako zawodów zaufania publicznego oczekiwane jest spełnienie wymogu posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych. Szeroką i wnikliwą analizę cech zawodu zaufania publicznego przedstawił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 lipca 2007 r.⁴⁶, w którym stwierdził, że zawody zaufania publicznego są wykonywane zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem w sposób społecznie aprobowany, pod warunkiem, że towarzyszy im realne „zaufanie publiczne”. Na to zaufanie składa się wiele czynników, takich jak przekonanie o zachowaniu przez osobę wykonującą ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości kluczowych dla danego zawodu. W przypadku prawniczych zawodów zaufania publicznego, istotne jest pełne i integralne respektowanie prawa, szczególnie przestrzeganie wartości konstytucyjnych oraz dyrektyw postępowania.

Podmioty z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, bez względu na okoliczność prowadzenia lub nieprowadzenia działalności gospodarczej w przypadku osób prawnych.

Ponadto, cudzoziemcy z wyjątkiem tych pochodzących z Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej, są zobowiązani do uzyskania zezwolenia na nabycie lub objęcie udziałów bądź akcji w polskich spółkach prawa handlowego, które są właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości znajdujących się na terytorium Polski. Wymóg ten ma na celu regulację i kontrolę nad inwestycjami zagranicznymi w sektorze nieruchomości, co jest istotne dla bezpieczeństwa ekonomicznego oraz ochrony krajowych interesów.

45 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, dz. cit., art. 81.

46 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK-A 2007, Nr 7, poz. 72.

Skutki nabycia nieruchomości wbrew przepisom ustawy

Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w Polsce jest procesem, który wiąże się z określonymi wymaganiami prawnymi. Zasadniczo, aby cudzoziemiec mógł legalnie nabyć nieruchomość, musi uzyskać zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. To zezwolenie jest kluczowym dokumentem, który stanowi potwierdzenie, że transakcja jest zgodna z obowiązującymi przepisami Polskiego prawa. Bez przedstawienia u notariusza zezwolenia Ministra, wszelkie czynności związane z nabyciem nieruchomości są nieważne z mocy prawa⁴⁷.

Zgodnie z art. 5 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, brak zezwolenia uniemożliwia dokonanie jakiejkolwiek czynności prawnej, a także skutkuje niemożnością dokonania wpisów w księgach wieczystych dotyczących prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego. W praktyce oznacza to, że wszelkie umowy czy transakcje dotyczące nabycia przez cudzoziemców nieruchomości, akcji i udziałów, które są realizowane bez wymaganej zgody, są traktowane jako nieważne. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, które odbywa się wbrew przepisom ustawy, jest zatem nieważne z mocy samego prawa, co zostało wprost określone w art. 6 ust. 1 ustawy.

Dane z lat 2004 do końca 2023 roku rzucają światło na poważny problem związany z nielegalnym nabyciem nieruchomości, udziałów i akcji przez cudzoziemców w Polsce. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w Sprawozdaniu za 2023 r.⁴⁸ stwierdził, że aż 1458 transakcji zostało zawartych z naruszeniem przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Liczba ta wskazuje na istotne wyzwanie, przed którym stoi polski system prawny oraz instytucje odpowiedzialne za kontrolę obrotu nieruchomościami.

Jednakże, wśród tych danych dostępnych w Sprawozdaniach można dostrzec również pozytywne aspekty. W 690 przypadkach cudzoziemcy, po wezwaniu przez Ministra właściwego dla spraw wewnętrznych, podjęli działania mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z przepisami. To dowód na to, że interwencja państwowa może przynieść oczekiwane rezultaty, a strony transakcji są w stanie zrozumieć i dostosować się do obowiązujących przepisów prawa.

Poddając badaniom problem zakupu nieruchomości stwierdzić należy, iż niestety, w 706 przypadkach sytuacja była bardziej skomplikowana. Wobec braku woli stron transakcji do dobrowolnego uregulowania swoich spraw, Minister był zmuszony wystąpić z pozwami do sądów powszechnych o stwierdzenie nieważności nabycia nieruchomości, udziałów i akcji. Te działania są niezbędne, aby utrzymać porządek prawny i zapobiegać dalszym naruszeniom prawa w obrocie nieruchomościami.

W kontekście tych statystyk, można zauważyć, że problem naruszeń przepisów nie dotyczy tylko jednostkowych przypadków, ale jest wyraźnym symptomem szer-

47 J.J. Skoczylas, E. Szlęzak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, wyd. 4, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 88.

48 Sprawozdanie z realizacji w 2023 r. ustawy o nabywaniu..., *op.cit.*, s. 48.

szych problemów związanych z obrotem nieruchomościami przez cudzoziemców. Konieczność dalszego monitorowania oraz wprowadzenia skutecznych działań prewencyjnych i kontrolnych staje się kluczowa⁴⁹.

Z naukowego punktu widzenia ważne jest zatem również edukacja i informacja. Z całą pewnością możliwym rozwiązaniem byłyby działania mające na celu informowanie cudzoziemców o obowiązujących przepisach oraz warunkach, które muszą spełniać, aby legalnie nabywać nieruchomości w Polsce. Tego rodzaju inicjatywy mogą przyczynić się do zmniejszenia liczby naruszeń oraz do ochrony zarówno cudzoziemców, jak i polskiego rynku nieruchomości.

Podsumowanie

Reasumując, prawne uwarunkowania nabywania nieruchomości przez cudzoziemców odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu równowagi pomiędzy ochroną interesów państwa umożliwieniem swobodnego przepływu kapitału. Analiza przepisów ujawnia mechanizmy, które chronią zarówno lokalne społeczności, jak i strategiczne zasoby kraju. Wprowadzenie przejrzystych i sprawiedliwych regulacji prawnych stanowi fundament dla budowania zaufania oraz współpracy między narodami, jednocześnie dbając o zrównoważony rozwój rynku nieruchomości.

Zauważa się, dane z lat 2004–2023 wskazują na istotne wyzwania, przed którymi stoi Polska w kontekście obrotu nieruchomościami przez cudzoziemców. Szczególnie należy mieć na uwadze rosnącą liczbę cudzoziemców, którzy przyjeżdżają do Polski w celach zarobkowych i osiedleńczych. Wymagają one nie tylko działań legislacyjnych, ale także bez wątpienia szerokiej współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi, a także edukacji społecznej, aby zapewnić zgodność z prawem oraz bezpieczeństwo na rynku nieruchomości.

Odpowiadając na hipotezę, można zauważyć, że skuteczność mechanizmów ochrony interesów narodowych w kontekście nabywania nieruchomości przez cudzoziemców zależy od kompleksowości i spójności przepisów prawnych. Przeprowadzone analizy wskazują, że odpowiednie regulacje mogą znacząco ograniczyć potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju, jednocześnie pozostawiając przestrzeń dla zagranicznych inwestycji wspierających rozwój gospodarczy. Hipoteza, zakładająca możliwość pogodzenia interesów narodowych z otwartością na kapitał zagraniczny, znajduje potwierdzenie w praktycznych przykładach i dostosowanych rozwiązaniach legislacyjnych.

Wnioski wynikające z powyższych rozważań:

- Przestrzeganie prawa jest kluczowe podczas nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, aby uniknąć sankcji i unieważnienia transakcji.

⁴⁹ Obserwacja własna.

- Notariusze i prawnicy odgrywają ważną rolę, zapewniając zgodność umów z prawem i weryfikując stan prawny nieruchomości.
- Procedury różnią się w zależności od kraju pochodzenia cudzoziemców, z uproszczeniami dla obywateli UE wynikającymi z regulacji unijnych.

Bibliografia

1. Borkowski A., *Obrót nieruchomościami w Unii Europejskiej wobec swobody przepływu kapitału*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. 323, s. 188.
2. Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 70–88.
3. Kruczałak K., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Wyd. Rejent. rok 8, nr 12(92), Warszawa 1998 r., s. 102.
4. Muzyka M., *Ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a swoboda przepływu kapitału*, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2019, s. 155.
5. Oleszko A., *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Wyd. Państwo i Prawo 1996/7/88–89, Kraków 1996, s. 16–40.
6. Pogonowski P., *Postępowanie o dział spadku*, Wyd. Rejent, Warszawa 2005, tom 9, s. 173.
7. Skoczyła J. J., Szlęzak E., *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, wyd. 4, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 88.
8. Skowrońska-Bocian E., *Prawo spadkowe*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 36.
9. Stolińska B., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*, [w:] Świat Nieruchomości 3, Kraków 2009, s. 24–31.
10. Wereśniak-Masri I., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 9.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. Nr 31, poz. 178).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278).
4. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 904, z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024, poz. 1061 z późn. zm.)
7. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, (Dz. U. z 1998 r. poz. 668, z późn. zm.)
8. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 czerwca 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.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie trybu postępowania i szczegółowych zasad prowadzenia rejestrów nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców, Dz. U. z 2017 r. poz. 1689 ze zm.

11. Tymczasowe Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 roku, (Dz.U. RP z 1919 r. Nr 73, poz. 428). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie ustawy o upoważnieniu Rządu do wydania rozporządzenia normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskiej (Dz.U. Nr 64, poz. 384).

Netografia

1. Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2023 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, s. 12–13, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=299>, [31.04.2025].

Orzeczenia

1. Nabycie współwłasności nieruchomości lub współużytkowania wieczystego gruntu jest również nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy (wyrok NSA z dnia 25 lutego 2002 r., sygn. akt V SA 1909/01).
2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2007 r., (K 41/05, OTK-A 2007, Nr 7, poz. 72.).