

*Stanisław Belniak*

**Katedra Ekonomiki Nieruchomości  
i Procesu Inwestycyjnego**

## **Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce i krajach Unii Europejskiej**

### **1. Wprowadzenie**

Podobnie jak w latach ubiegłych, problemem dotyczącym nie tylko rynku nieruchomości w Polsce, budzącym powszechne zainteresowanie, jest zbywanie nieruchomości cudzoziemcom. Jest to temat powracający zazwyczaj w kontekście różnych rozważań związanych z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Konieczność sprostania wymogom rozwijającej się gospodarki Unii Europejskiej i jej krajów członkowskich oraz zacieśniającej się współpracy między krajami członkowskimi, a także postępująca globalizacja procesów gospodarczych powoduje uruchamianie równoległe procesów dostosowawczych istniejących dotychczas rozwiązań do nowych i zmieniających się potrzeb podejmowanych przez władze i agendy rządowe oraz organizacje pozarządowe. Stopień złożoności problematyki rynku nieruchomości powoduje, że wprowadzane rozwiązania stają się również coraz bardziej wyspecjalizowane, co nie ułatwia ich stosowania i upowszechnienia (ujednolicenia).

### **2. Udział cudzoziemców w obrocie nieruchomościami w Polsce**

Rozwój rynku nieruchomości w Polsce odbywa się obecnie z ograniczonym udziałem inwestorów zagranicznych, gdyż nie mają oni swobodnego dostępu do tego rynku. W Polsce obowiązuje zasada, że obcokrajowiec, aby kupić nieruchomość, musi uzyskać pozwolenie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> S. Belniak, R. Uchman, *Rynek nieruchomości gruntowych w Polsce*, „Świat Nieruchomości” 2000, nr 32.

Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców i procedury uzyskania pozwolenia na ich nabycie reguluje ustawa z 1920 r. znowelizowana w 1996 r.<sup>2</sup> Zezwolenie takie jest wydawane przez MSWiA w drodze decyzji administracyjnych, za zgodą ministra rolnictwa i rozwoju wsi. Postępowanie administracyjne w sprawie wydania zezwolenia trwa ok. 2 miesiące. Wnioski o wydanie zezwolenia należy składać w Departamencie Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>3</sup>. Decyzja MSWiA może być zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zezwolenie jest ważne przez jeden rok od daty jego wydania.

Wymóg uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia dotyczy nabycia własności nieruchomości oraz nabycia prawa użytkowania wieczystego gruntu. Zezwolenia takiego wymaga również nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium Polski, będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, jeżeli:

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

Inne formy władania nieruchomością, takie jak np. użytkowanie, najem, dzierżawa, nabycie spółdzielczego prawa do lokalu nie wymagają zezwolenia. W pewnych sytuacjach cudzoziemiec może ubiegać się o przyznanie przyrzeczenia wydania zezwolenia zwanego promesą. Promesa określa warunki, po spełnieniu których cudzoziemiec może ubiegać się o wydanie zezwolenia. Promesa jest ważna przez 6 miesięcy od dnia jej wydania. Zezwolenie udzielane w następstwie promesy wydawane jest w terminie nie dłuższym niż jeden miesiąc<sup>4</sup>. Za zezwolenie i promesę cudzoziemiec wnosi opłatę skarbową<sup>5</sup>. Cudzoziemiec nie musi uzyskiwać zezwolenia, jeżeli:

- kupuje samodzielny lokal mieszkalny,
- zamieszkuje w Polsce co najmniej 5 lat od dnia uzyskania karty stałego pobytu,
- jest małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkuje w Polsce przynajmniej dwa lata,
- jest spadkobiercą ustawowym właściciela nieruchomości,
- jest osobą prawną mającą siedzibę na terenie Rzeczypospolitej, kontrolowaną przez kapitał zagraniczny, będącą bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy Ordynacja podatkowa w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. nr 16, poz. 166. Por. również: Dz.U. 1996 r. nr 140, poz. 939 oraz 1998 nr 106, poz. 668).

<sup>3</sup> *Informator dla osób fizycznych ubiegających się o uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości w Polsce*, MSWiA, Warszawa, luty 2000, s. 5–6.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie opłaty skarbowej, Dz.U. 1994, nr 121.

– jest osobą prawną i kupuje nieruchomości niezabudowane, na jej cele statutowe, na obszarze miast, o łącznej powierzchni na terenie całego kraju nie przekraczającej 0,4 ha,

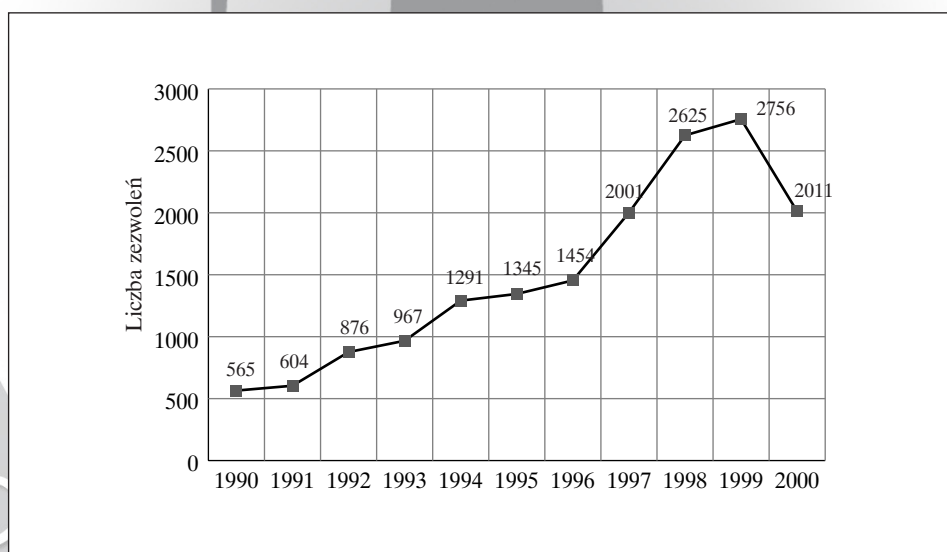
– w wypadku nabycia lub objęcia przez bank będący zagraniczną osobą prawną akcji lub udziałów w spółce, w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych.

Wyjątki te nie dotyczą terenów przygranicznych, czyli pasa gruntów o szerokości ok. 15 km.

Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom ustawy jest nieważne. O nieważności nabycia orzeka sąd na żądanie, właściwego ze względu na położenie nieruchomości, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego lub wojewody albo na żądanie ministra spraw wewnętrznych i administracji.

W latach 1990–2000 (rys. 1) wydano łącznie 16 495 zezwoleń na zakup nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce, z tego:

- zaledwie 3,4% (565 zezwoleń) udzielono w 1990 r.,
- 8,1% (1345 zezwoleń) udzielono w 1995 r.,
- 12,2% (2011 zezwoleń) udzielono w 2000 r.



Rys. 1. Zezwolenie na zakup nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce w latach 1990–2000

Źródło: dane Departamentu Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Oznacza to, że ustawowe wymogi mogą być spełnione przez zainteresowanego nabyciem nieruchomości w Polsce inwestora zagranicznego. Faktycznym natomiast utrudnieniem jest brak w większości gmin urbanistycznych planów miejscowych,



długotrwała procedura uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę itp. W latach 1990–1999 w Polsce sprzedano cudzoziemcom łącznie 22 tys. ha gruntów, a w skali ostatnich dziesięciu lat rozmiary sprzedaży wzrosły prawie trzynastokrotnie<sup>6</sup>.

Statystyki nie wykazują masowego wykupu polskich gruntów rolnych przez cudzoziemców. Sprzedaż w latach 1990–1999 22 tys. ha gruntów to zaledwie ok. 0,07% powierzchni Polski.

Nieuzasadnione okazały się także obawy, że uwolnienie rynku mieszkaniowego spowoduje masowy wykup lokali mieszkalnych przez cudzoziemców. Od 1 stycznia 1999 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji monitoruje transakcje mieszkaniowe z udziałem cudzoziemców. W ciągu całego roku cudzoziemcy nabyli zaledwie 394 mieszkania bez zezwoleń oraz 75 mieszkań w strefie przygranicznej, na zakup których niezbędne było uzyskanie zezwolenia<sup>7</sup>.

Prawo wspólnotowe Unii Europejskiej opiera się na czterech podstawowych zasadach dotyczących swobodnego przepływu towarów, świadczenia usług, przepływu osób, przepływu kapitału.

Jakiegokolwiek ograniczenia przy zakupie nieruchomości przez cudzoziemców pozostają w wyraźnej sprzeczności z tymi zasadami. Polskie regulacje prawne w tym zakresie nie spełniają wymogów unijnych, a znowelizowana w 1996 r. ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nadal ogranicza kupno gruntów, które przecież są takim samym towarem rynkowym jak mieszkania czy lokale użytkowe. Należy jednak zauważyć, że grunty w Polsce mają znacznie niższą wartość rynkową w porównaniu z krajami Europy Zachodniej. Dlatego m.in. strona polska w negocjacjach prowadzonych z Unią Europejską wystąpiła o okresy przejściowe w odniesieniu do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – 5 lat dla ziemi przeznaczonej na cele inwestycyjne oraz 7 lat dla ziemi rolnej i terenów leśnych. Dopiero po tym czasie, zgodnie z polskim stanowiskiem, obywatele UE mogliby bez ograniczeń kupować w naszym kraju nieruchomości.

### **3. Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Unii Europejskiej**

Kwestia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców nie jest dotąd w wielu krajach członkowskich jednoznacznie uregulowana z uwzględnieniem zasad i zakresu przyjętych przez Unię Europejską swobód. Łamanie przyjętych w tym zakresie ustaleń unijnych jest poddawane ocenie sądowej. Na przykład w wyroku z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 305/89 Komisji UE przeciwko Grecji dotyczącej nabywania nieruchomości Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że greckie przepisy, które zakazują nabywania przez cudzoziemców nieruchomości w obszarach nadbrzeż-

<sup>6</sup> A. Marszałek, *Udział w prywatyzacji i chińska enklawa*, „Rzeczpospolita” z dnia 10 kwietnia 2000 r., s. 13.

<sup>7</sup> M. Wielgo, *Kupili troszeczkę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 25 kwietnia 2000 r.

nych i na wypach, sprzeczne są z art. 48 TWE. Stwierdził on, że do „nabywania nieruchomości w suwerennym obszarze innego państwa członkowskiego, korzystania z nich i dysponowania nimi” konieczne jest uzupełnienie swobody podejmowania pracy oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej (por. art. 54 III e TWE) i „jeżeli chodzi o swobodę świadczenia usług, to dostęp do własności i używania nieruchomości gwarantowany jest w taki sam sposób przez art. 59 TWE, o ile jest istotny dla rzeczywistego korzystania z tej swobody” (nr 20–24 orzeczenia).

Dalej istnieją jednak wątpliwości w odniesieniu nabywania – jako formy lokaty kapitału – kolejnych mieszkań, domów letniskowych<sup>8</sup> lub „nabywania nieruchomości dla celów amortyzacyjnych (oszczędności z tytułu podatków)”.

Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w państwach członkowskich Unii Europejskiej, mimo przyjętej zasady swobody przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału, nie są jednolite i w niektórych krajach wciąż istnieją pewne ograniczenia w tym zakresie<sup>9</sup>.

W Austrii nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców regulują przepisy wydawane przez poszczególne landy. Generalnie wszystkie akty prawne poszczególnych landów o obrocie gruntami gwarantują traktowanie obywateli państw członkowskich UE na równi z własnymi obywatelami. Wyraźnie też postanawiają, że ograniczenia w nich przewidziane nie dotyczą podstawowych swobód UE. Jednak np. w Tyrolu cudzoziemiec – obywatel UE musi przedstawić odpowiednim władzom dokumenty poświadczające, że nieruchomość nabywana jest na podstawie swobód zagwarantowanych przez regulacje prawne UE.

Jednocześnie odnotowano w Austrii silne tendencje w ograniczaniu nabywania przez cudzoziemców mieszkań i domów na cele rekreacyjne. Spowodowało to uzyskanie przez Austrię w traktacie akcesyjnym pięcioletniego (obowiązującego formalnie do końca 1999 r.) okresu przejściowego, w którym była wymagana zgoda władz na nabywanie takich nieruchomości. Począwszy od 2000 r. Austria jest zobowiązana przyjąć wszystkie regulacje prawne UE, jednak np. Tyrol zapowiada dalsze stosowanie ograniczeń. Ze względu na wymagania krajobrazowe i turystyczne, sprawę nabywania domów rekreacyjnych traktuje się niezwykle restrykcyjnie. Komisja Europejska, uznając ustawodawstwo Tyrolu dotyczące zakupu nieruchomości przez cudzoziemców za sprzeczne z przepisami unijnymi, skierowała sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

Cudzoziemcy, którzy nie są obywatelami Unii, muszą otrzymać zezwolenie właściwych władz na nabycie nieruchomości, na budowę oraz na uzyskanie służebności na gruntach zabudowanych i niezabudowanych.

Nabywanie gruntów rolnych i leśnych przez obywateli Austrii jest również uzależnione od spełnienia określonych warunków. Przede wszystkim nabycie gruntu nie powinno kolidować z interesem publicznym, polegającym na zachowaniu

<sup>8</sup> Czy może być np. zaliczane do „przywilejów socjalnych” w rozumieniu art. 7 II Rozporządzenia 1612/68.

<sup>9</sup> R. Jaworski, K. Kopyto, T. Krawczyń, *Materiały informacyjne Komitetu Integracji Europejskiej*, Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa 1999.

i wzmocnieniu silnego gospodarczo stanu chłopskiego i zdrowej gospodarki rolnej. Kupujący musi zapewnić, że będzie osobiście prowadzić na nabytym gruncie gospodarkę rolną i leśną, jednocześnie nabycie gruntu rolnego lub leśnego na cele przemysłowe, tworzenie działek budowlanych lub innej akceptowalnej społecznie działalności musi być zgodne z założeniami polityki przestrzennej.

Zgody na nabycie gruntów rolnych i leśnych nie można otrzymać, jeśli:

- nabyta działka miałaby, bez właściwego uzasadnienia, utracić swoje rolne lub leśne przeznaczenie,
- nie jest zapewnione na niej samodzielne, długoterminowe gospodarowanie lub nabywający nie ma wymaganych kwalifikacji zawodowych,
- zamierzona jest lokata kapitałowa o charakterze spekulacyjnym; nabywany grunt ma stworzyć bądź powiększyć dużą posiadłość ziemską lub tereny przeznaczone do polowań.

Belgia należy do krajów o bardzo liberalnych przepisach normujących warunki nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Osoby fizyczne i prawne pochodzące z innych państw mogą nabywać nieruchomości na takich samych warunkach jak belgijskie osoby fizyczne i prawne. Ustawodawstwo belgijskie nie zawiera żadnych przepisów dyskryminujących cudzoziemców. Dotyczy to także gruntów rolnych, leśnych i zbiorników wodnych.

Ograniczeniu podlega – określony prawem – sposób wykorzystania nieruchomości, lecz w jednakowym stopniu odnosi się zarówno do Belgów, jak i do cudzoziemców. Ustawodawstwo obowiązujące w Danii jest restrykcyjne jedynie w kwestii tzw. letnich rezydencji, szczegółowo regulując sprawy ich zakupu oraz sposobu użytkowania<sup>10</sup>. Od 1986 r. nabycie takiej nieruchomości przez cudzoziemca jest możliwe tylko wówczas, gdy udowodni on „silny” związek z Danią, np. posiadanie w tym kraju rodziny, systematyczne spędzanie tam urlopów, znajomość języka duńskiego itp. Odpowiednią decyzję dotyczącą nabycia nieruchomości wydaje Ministerstwo Sprawiedliwości. Uzyskanie takiego zezwolenia nie jest łatwe. Przy podejmowaniu decyzji Ministerstwo bierze pod uwagę wielkość rezydencji, jednak samo wydanie zezwolenia nie wiąże się z jakimikolwiek opłatami. Zezwolenie jest wymagane od wszystkich cudzoziemców nie posiadających stałego miejsca zamieszkania w Danii, bez względu na to, czy są obywatelami UE, czy nie. Obywatele Unii korzystają jednak z pewnych udogodnień. Mogą oni uzyskać prawo do stałego miejsca zamieszkania w Danii, jeśli zamierzają tam na stałe mieszkać, pracować, świadczyć usługi lub prowadzić działalność gospodarczą. Do kupna stałej rezydencji wystarczy wówczas tylko oświadczenie o zamiarze stałego mieszkania w Danii. Obowiązek uzyskania zezwolenia nie dotyczy instytucji działających zgodnie z przepisami obowiązującymi w jednym z krajów członkowskich Unii, które otworzyły lub zamierzają otworzyć filie lub oddziały w Danii.

<sup>10</sup> S. Belniak, S. Maciejowski, R. Uchman, *Opracowanie dotyczące zasad funkcjonowania rynku nieruchomości i jego obsługi w krajach Unii Europejskiej i USA*, maszynopis powielony, IGM, Warszawa 1999, s. 17.



Zgodnie z duńskim prawem, letnie rezydencje nie powinny być miejscem stałego zamieszkania. Chodzi o zachowanie wypoczynkowego charakteru obszarów, na których są one najczęściej usytuowane. Przeniesienie się na stałe do letniej rezydencji wymaga zezwolenia Ministerstwa Ochrony Środowiska. Nie jest ono często udzielane. Spośród ok. 200 tys. letnich rezydencji tylko w kilku tysiącach można mieszkać na stałe. Zezwolenie tego typu jest wydawane tylko osobom niepracującym i będącym właścicielami takich rezydencji od przynajmniej 8 lat. Duńskie Ministerstwo Ochrony Środowiska wprowadziło zasadę, że letnie rezydencje nie mogą służyć tylko celom wynajmu, lecz muszą być użytkowane przez właścicieli na własne cele związane z wypoczynkiem. Uzyskanie zezwolenia na wynajem jest utrudnione. Powyższe ograniczenia są stosowane zarówno wobec obywateli duńskich, jak i cudzoziemców będących właścicielami letnich rezydencji.

Szczególne potraktowanie rezydencji letnich w Danii jest możliwe na podstawie specjalnego protokołu do Traktatu Stowarzyszeniowego (z 1992 r.), w którym stwierdza się, że może ona utrzymać istniejące ustawodawstwo dotyczące zakupu dodatkowych domostw. Ten protokół zdecydował, że Duńczycy zaakceptowali w referendum decyzję rządu o przyjęciu Traktatu.

Całkowicie odrębne przepisy regulują kwestie zakupu gospodarstw rolnych. Gospodarstwo można nabyć tylko wówczas, jeśli kupujący spełnia jasno określone warunki, tzn. ma obywatelstwo państwa członkowskiego UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, ma wykształcenie rolnicze, będzie stale mieszkał na terenie gospodarstwa w ciągu 6 miesięcy po jego zakupie i będzie je osobiście prowadził. Nie musi natomiast mieć duńskiego obywatelstwa.

Ustawodawstwo Finlandii nie przewiduje zasadniczych ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Pewne ograniczenia dotyczą jedynie nieruchomości o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym oraz położonych w rejonie przygranicznym.

Cudzoziemcy – zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, a także fińskie osoby prawne kontrolowane przez podmioty zagraniczne – którzy chcą mieć taką nieruchomość, muszą uzyskać zezwolenie terytorialnego Ośrodka Ochrony Środowiska Prowincji. Ograniczenia te nie odnoszą się do pozostałych nieruchomości.

Francja nie ogranicza cudzoziemcom prawa do nabywania nieruchomości. Mogą je kupować na takich samych zasadach jak obywatele Francji. Dotyczy to również nabywania udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości.

Obecnie obowiązujące w Grecji ustawodawstwo wprowadza ograniczenia w nabywaniu nieruchomości, wynikające jedynie ze względów bezpieczeństwa kraju. Ograniczenie dotyczy terenów, w tym wysp, położonych w strefie nadgranicznej. Jednak za zgodą ministra obrony narodowej nieruchomości te mogą nabyć m.in. cudzoziemcy pochodzenia greckiego oraz osoby fizyczne i prawne z innych państw członkowskich UE. Muszą jednocześnie złożyć oświadczenie określające cel zakupu tych nieruchomości. Ograniczenia dotyczą także nieruchomości, które mają znaczenie dla obrony narodowej, kultury i historii Grecji, natomiast nie dotyczą kraju pochodzenia lub zamieszkania cudzoziemca.

W Hiszpanii obecnie w pełni respektowane są – w odniesieniu do nieruchomości – zasady prawa unijnego. Nie ma ograniczeń w nabywaniu nieruchomości, w tym rolnych, leśnych i wokół zbiorników wodnych. Ministerstwo Gospodarki wydaje jedynie wstępną zgodę na kupno, jeśli kapitał pochodzi z tzw. rajów podatkowych.

W Holandii nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców odbywa się na tych samych zasadach, jakie obowiązują jej obywateli. Prawo kupna przysługuje zarówno cudzoziemcom pochodzącym z państw członkowskich UE, z państw stowarzyszonych z UE, jak i z państw trzecich. W Holandii nie ma ograniczeń spotykanych w innych państwach członkowskich Unii, zwłaszcza dotyczących rodzaju nabywanej nieruchomości. Można kupować nieruchomości rolne i położone w strefie nadgranicznej, a sprawy wielkości gruntu nie mają znaczenia. Holenderskie regulacje prawne kładą jedynie nacisk na przeznaczenie nabywanej ziemi. Grunty mogą być wykorzystywane tylko na cele zgodne z przepisami prawa krajowego oraz planami zagospodarowania przestrzennego.

W Irlandii nieruchomości miejskie mogą być nabywane przez każdego cudzoziemca niezależnie od kraju jego pochodzenia. Jedynym warunkiem jest konieczność posiadania prawa wjazdu do Irlandii. Ograniczenia występują natomiast przy sprzedaży gruntów rolnych, lasów i zbiorników wodnych. Bez zezwolenia grunty rolne mogą nabywać obywatele Irlandii, osoby fizyczne, które przebywają w Irlandii od co najmniej 7 lat, oraz osoby fizyczne mające stałe miejsce zamieszkania w jednym z państw UE. Konieczne jest też przedstawienie zaświadczenia z Ministerstwa Przemysłu i Handlu, że nabywana nieruchomość nie będzie wykorzystywana do prowadzenia działalności innej niż rolnictwo. W Irlandii nie ma ograniczeń w nabywaniu nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej ani przy zakupie nieruchomości na cele inwestycyjne związane z szeroko rozumianą produkcją i usługami. Obywateli Irlandii i cudzoziemców obowiązuje natomiast limit 5 arów w wypadku nabywania gruntów pod zabudowę mieszkalną<sup>11</sup>.

W Luksemburgu nie ma ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wymagane jest jedynie uzyskanie zgody prefekta prowincji na nabycie nieruchomości przygranicznej.

W obowiązujących w Niemczech federalnych regulacjach prawnych nie występują ograniczenia dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców – zarówno obywateli państw członkowskich UE, jak i państw trzecich. Odnosi się to również do nabywania akcji lub udziałów spółek będących właścicielami nieruchomości. Istniejące w prawie federalnym regulacje dotyczące nabywania nieruchomości dotyczą wszystkich podmiotów, w tym obywateli RFN, bez względu na ich siedzibę, zamieszkanie, obywatelstwo, czy kraj pochodzenia. Ograniczenia te są związane m.in. z poprawieniem struktury rolnej, prawa kopalni czy z obrotem ziemią na terenach nowych landów.

W Portugalii, po jej przystąpieniu w 1986 r. do Unii Europejskiej, przez 3 lata obowiązywały ograniczenia w zakupie nieruchomości przez cudzoziemców, w tym

<sup>11</sup> S. Belniak, S. Maciejowski, R. Uchman, *op. cit.*, s. 21.



przez obywateli UE. Rok 1989 miał przynieść całkowitą liberalizację przepisów w tej sprawie, jednak ułatwienia objęły tylko nabywanie gruntów nierolnych na cele inwestycyjne. Ostatecznie nabywanie nieruchomości rolnych zostało w pełni zliberalizowane w połowie 1991 r. (mimo że układ akcesyjny wskazywał termin właściwy 31 grudnia 1990 r.). Do tego czasu pozostawało ono pod kontrolą Narodowego Banku Portugalii (wydającego odpowiednie zezwolenie) oraz Ministerstwa Rolnictwa, które wydawało opinie w tej kwestii. Jednym z kryteriów, które brano pod uwagę, był obszar nabywanego gospodarstwa rolnego. Do momentu liberalizacji Narodowy Bank Portugalii uwzględniał również wielkość mieszkań, jakie wnioskodawca zamierzał kupić. Można było nabyć nie więcej niż 200 m<sup>2</sup> na rodzinę. To ograniczenie nie odnosiło się jednak do swobodnego przepływu pracowników oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej.

Obecnie wszyscy inwestorzy mają jedynie obowiązek zgłosić inwestycje do Instytutu Inwestycji Handlu i Turystyki w terminie 30 dni od daty przeprowadzenia transakcji. Ponadto niektóre transakcje należy zgłaszać Narodowemu Bankowi Portugalii. Obowiązek notyfikacji nie jest równoznaczny z kontrolą zakupu nieruchomości, bank nie wydaje zezwoleń, tylko rejestruje fakt transakcji. Obowiązek ten dotyczy transakcji, których przedmiotem są więcej niż 3 domy, 3 działki z zabudową lub 3 budynki miejskie, a także zakup nieruchomości o łącznej powierzchni handlowej powyżej 200 m<sup>2</sup> i budynków miejskich o łącznej powierzchni powyżej 500 m<sup>2</sup>. Warunki te dotyczą zarówno obywateli UE, jak i innych cudzoziemców.

W Szwecji obowiązują dość rygorystyczne regulacje prawne w sprawach nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Zezwolenie należy uzyskać przy nabywaniu nieruchomości rekreacyjnych, gospodarstw rolnych i gruntów zabudowanych o statusie dzierżawy wieczystej lub czasowej. Zezwolenia wydawane są po sprawdzeniu, czy taka transakcja nie godzi w istotny interes społeczny oraz czy nie dotyczy rejonu o szczególnie wysokim popycie na nieruchomości. Uzyskanie zezwolenia nie jest wymagane, jeśli np. cudzoziemiec posiada domicyl, czyli zameldowanie w Szwecji, zamieszkuje tam od pięciu lat albo pozostaje w związku małżeńskim z osobą, od której nie wymaga się zezwolenia.

Wielka Brytania w swoim postępowaniu stosuje zasadę „traktowania narodowego”, zgodnie z którą cudzoziemcy są tak samo traktowani jak obywatele Wielkiej Brytanii. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – obywateli państw członkowskich UE oraz OECD – nie jest poddane żadnym ograniczeniom.

We Włoszech obywatele państw członkowskich UE korzystają z pełnej swobody nabywania nieruchomości. Jedyne ograniczenia dotyczą rodzaju nabywanej nieruchomości. Trzeba uzyskać zezwolenie na nabycie nieruchomości położonej w strefie przygranicznej. Zakup nieruchomości przez osoby prawne pochodzące z państw członkowskich UE podlega tym samym regułom, jakie stosowane są wobec osób fizycznych. W stosunku do obywateli państw stowarzyszonych ze Wspólnotami Europejskimi oraz obywateli państw trzecich nabywanie nieruchomości odbywa się na zasadzie wzajemności, tzn. obywatele innych państw mogą nabywać nieruchomości w taki sposób, jak obywatele Włoch w tych krajach.

Tabela 1. Instrumenty rynku nieruchomości w krajach Unii Europejskiej (stan prawny w 1999 r.)

Kraj	Przenoszenie prawa własności	System katastralny	Planowanie przestrzenne, nadzór nad sposobem użytkowania terenów	Opodatkowanie nieruchomości
Anglia i Walia	Porozumienie zawarte za pośrednictwem prawników. Państwo odnotowuje transakcje w aktach	W większości przypadków obowiązkowy system rejestracji gruntów	Administracyjny system planowania, mający podstawi prawne, podlegający okresowym weryfikacjom	Zyski z uprawy użytków rolnych i czynsze traktowane są jako dochód. Nie obowiązuje podatek gruntowy. 3% podatek od artykułów konsumpcyjnych o wartości przekraczającej 100 tys. GBP. Ulgi podatkowe od majątku
Francja	System notarialny	Poufny, bardzo skuteczny	Rozbudowany system planowania. Wymóg uzyskania zgody na wszelkiego rodzaju prace budowlane, w tym architektoniczne. Okresowa weryfikacja planów	Podatek gruntowy oparty na wartości katastralnej ( <i>ad valorem</i> ). Podatek dochodowy – obliczany na podstawie osiągniętych zysków lub wartości katastralnej
Belgia	System notarialny	Rejestr gruntów prowadzony przez państwo – służący celom podatkowym oraz przenoszenia własności	Administracyjny system planowania. Wyznaczone strefy wyspecjalizowanej uprawy rolnej. Naruszenia surowo karane	Podatek gruntowy oparty na wartości katastralnej ( <i>ad valorem</i> ). Podatek dochodowy – obliczany na podstawie osiągniętych zysków lub wartości katastralnej oraz w wypadku upraw dla poszczególnych regionów mogą być ustalane „marże zysku”. Podatki lokalne uzależnione od wielkości gospodarstwa. Podatki od gruntów leżących odległym oraz gospodarstw zanieczyszczających środowisko
Holandia	System notarialny	Rejestr gruntów prowadzony przez państwo (w tym dot. aktów notarialnych)	Administracyjny system planowania na trzech poziomach. Wymóg uzyskania zgody na realizację zabudowań gospodarskich	Podatek od majątku, płacony przez użytkownika i właściciela. Podatek dochodowy. Podatek transferowy 6% wartości
Niemcy	System notarialny, powiązany z systemem rejestru gruntów i katastrum	Oparty na mapach. Prowadzony przez władze miejscowe	Administracyjny system planowania	Podatek gruntowy – proporcjonalna część dochodu brutto

cd. tabeli 1

Kraj	Przenoszenie prawa własności	System katastralny	Planowanie przestrzenne, nadzór nad sposobem użytkowania terenów	Opodatkowanie nieruchomości
Austria	System notarialny, powiązany z systemem rejestru gruntów i katastralem System notarialny	System założony w 1817 r. Ostatnia zmiana w 1969 r. Prowadzony przez państwo	Administracyjny system planowania. Wymóg uzyskania zgody na realizację zabudowań gospodarskich	Podatek gruntowy uzależniony od pól oraz wielkości łąk itp. Podatek dochodowy, spadkowy i transferowy
Portugalia	System notarialny	Ewidencja tytułów własności w rejestrze państwowym. Rejestr nie-obowiązkowy, wymagane zapisy przy sprzedaży, ustanawianiu hipoteki itp.	Brak kontroli planowania, możliwość naruszeń prawa. System w fazie opracowywania – w nawiązaniu do wymogów UE	Zyski z upraw i czynszu opodatkowane podatkiem dochodowym. Niski podatek gruntowy
Grecja	System notarialny	Tylko część nieruchomości objęta systemem katastralnym. Wdrażanie systemu krajowego przewidziane na 15 lat	System mało sprawny i ignorowany. Przygotowana regulacja dot. gruntów rolnych	Wydzierżawiający i rolnicy płacą podatek dochodowy, który ma zostać zniesiony w 2001 r. Podatek majątkowy w wypadku sprzedaży gruntu przez spółki (nie dotyczy osób fizycznych). Dla podatników od spadków 5-letnia ulga. Brak podatku rolnego
Hiszpania	Zazwyczaj system notarialny. Pomiędzy osobami fizycznymi – bez konieczności rejestracji	Dwa rejestry gruntowe: – kataster podatkowy, – rejestr dla celów sprzedaży, hipoteki itp.	Administracyjny system planowania na trzech poziomach. Wymóg uzyskania zgody na realizację zabudowań gospodarskich	Roczny podatek od gruntów uprawnych ( <i>ad valorem</i> mnożnik katastralny). Podatek dochodowy od zysku z upraw i czynszu. Podatek transferowy 6%. Podatek spadkowy taki sam jak od innych składników majątkowych (możliwe zwolnienia)
Szwecja	Dla prawnego przeniesienia własności wymagana rejestracja (rejestr państwowy)	Rejestr państwowy oparty na mapach	System planowania prowadzony przez państwo	Szczególne opodatkowanie gruntów rolnych



cd. tabeli 1

Kraj	Przenoszenie prawa własności	System katastralny	Planowanie przestrzenne, nadzór nad sposobem użytkowania terenów	Opodatkowanie nieruchomości
Dania	Wymagana rejestracja do prawnego przeniesienia własności	Rejestr państwowy oparty na mapach	System planowania prowadzony przez państwo	Podatek od spadku i wzbogacenia
Irlandia	Przenoszenie własności za pośrednictwem prawników. Państwo odnotowuje transakcje w aktach	Dwa systemy rejestracji: – stary z XIII w., – nowy państwowy system rejestrów własności	System planowania prowadzony przez władze lokalne podlega weryfikacji co 5 lat	
Luksemburg	System notarialny	Przeniesienie własności rejestrowane przez urząd ds. katastru i topografii	Administracyjny system planowania	W wypadku sprzedaży 8% wartości
Włochy	Zwykłe przez notarialny system rejestracji. Wyjątkowo pomiędzy osobami fizycznymi bez koniecznej rejestracji	Rejestr gruntów prowadzony przez państwo na podstawie map. Skomputeryzowany	System planowania prowadzony przez państwo był powszechnie naruszany. Od 1992 r. znaczna poprawa sytuacji	Podatek gruntowy oparty na wartości katastralnej oraz wskaźnikach czynszu. Ulgi w razie klęsk żywiołowych. Podatek dochodowy – w wypadku kulturywacji obniżony. Podatek transferowy w wysokości 10%. Podatek od spadku. Brak podatku kapitałowego i majątkowego
Finlandia	Rejestracja prowadzona przez państwo	Rejestr państwowy	System planowania prowadzony przez państwo	

Źródło: S. Belniak, S. Maciejowski, R. Uchman, *op. cit.*, s. 24-30.

Obok najbardziej spornej, z punktu widzenia przestrzegania zasad i prawa unijnego oraz interesów poszczególnych krajów, kwestii nabywania nieruchomości przez cudzoziemców istotne są stosowane w praktyce instrumenty w interesującym nas zakresie<sup>12</sup>:

- procedury przenoszenia prawa własności,
- system katastralny,
- funkcje planowania przestrzennego i nadzoru nad sposobem użytkowania terenów,
- opodatkowanie nieruchomości.

Syntetyczną charakterystykę tych instrumentów, stosowanych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, przedstawiono w tabeli 1.

#### 4. Zakończenie

Rola i rozwój rynku nieruchomości wraz z jego instytucjami, instrumentami i procedurami zależy w danym kraju od stanu, charakteru zasobów nieruchomości, poziomu rozwoju gospodarczego i intensywności procesów gospodarczych.

Integracja krajów europejskich, której efektem było powstanie Unii Europejskiej, spowodowała, że pojawiły się nie tylko możliwości, ale i potrzeby wyrównania poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego pomiędzy krajami członkowskimi. Było to nie tylko celem, ale i warunkiem osiągnięcia sukcesu gospodarczego, społecznego i politycznego powstałej w wyniku procesu integracyjnego Wspólnoty.

W proces integracji krajów europejskich, trwający już prawie pięćdziesiąt lat, włączone zostały kraje o różnym poziomie rozwoju gospodarczego i potencjale gospodarczym, tymczasem realizacja celów wspólnoty wymagała jasnych, jednolitych dla całej Wspólnoty zasad postępowania i współpracy we wszystkich zasadniczych dla osiągnięcia celów kwestiach.

Zasady te były konsekwentnie określone i wprowadzane w życie, ale uregulowanie wszystkich sfer życia gospodarczego i społecznego w sposób uwzględniający zarówno interes Wspólnot Europejskich, jak i interesy poszczególnych krajów członkowskich nie było nie tylko możliwe, ale i w pewnym stopniu uzasadnione m.in. ze względu na ich złożoność, odrębność narodową pewnych problemów oraz znaczenie dla realizacji głównych celów i zasad postępowania.

Takim obszarem jest rynek nieruchomości, który jako element rynku kapitałowego pełni rolę i funkcje gospodarcze, ale też ze względu na charakter i funkcje niektórych nieruchomości, np. mieszkania, obiekty służące celom kultury, rekreacji, elementy środowiska naturalnego bądź kształtujące to środowisko spełnia też istotne zadanie dla zachowania tożsamości narodowej i zapewnienia warunków rozwoju danego społeczeństwa. Stąd występują tutaj ograniczenia np. w nabywaniu nieruchomości.

<sup>12</sup> Lista ta może być uzupełniona o regulacje dotyczące np. dzierżawy gruntów rolnych i leśnych oraz wywłaszczenia nieruchomości przez państwo.

Jest to jednocześnie obszar działalności o bardzo dużym stopniu złożoności wynikającej z indywidualności i specyfiki rynku nieruchomości oraz szerokich jego związków z innymi dziedzinami gospodarki, życia społecznego, a nawet polityką. Stąd też mimo znaczenia rynku nieruchomości dla przebiegu i efektów wielu zasadniczych procesów gospodarczych nie został on dotąd poddany bezpośrednim uregulowaniom w ramach Unii Europejskiej, chociaż ogólne tendencje zmierzają w tym kierunku.

Jednocześnie tempo procesów gospodarczych i ich „globalizacja” co najmniej w ramach Unii Europejskiej powodowały konieczność szukania i doskonalenia rozwiązań, które by w maksymalnym stopniu umożliwiły i ułatwiły przebieg procesów integracyjnych opartych na zasadzie swobody przepływu towarów, usług i kapitału. Wywołało to potrzebę działań oddolnych zarówno w każdym z krajów członkowskich, jak i tworzenia powiązań poziomych w układzie międzynarodowym służących wymianie doświadczeń, tworzenia porozumień i wspólnego poszukiwania rozwiązań.

Skala tych działań i tempo ich rozwoju zarówno w poszczególnych krajach, jak i obszarach rynku nieruchomości jest bardzo zróżnicowana, ale cechuje je znaczny dynamizm, także w Polsce, co widać w sporej liczbie podmiotów i organizacji gospodarczych działających na naszym rynku.

### Literatura

- Belniak S., Maciejowski S., Uchman R., *Opracowanie dotyczące zasad funkcjonowania rynku nieruchomości i jego obsługi w krajach Unii Europejskiej i USA*, maszynopis powielony, IGM, Warszawa 1999.
- Belniak S., Uchman R., *Rynek nieruchomości gruntowych w Polsce*, „Świat Nieruchomości” 2000, nr 32. *Informator dla osób fizycznych ubiegających się o uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości w Polsce*, MSWiA, Warszawa, luty 2000.
- Jaworski R., Kopyto K., Krawczyk T., *Materiały informacyjne Komitetu Integracji Europejskiej*, Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa 1999.
- Marszałek A., *Udział w prywatyzacji i chińska enklawa*, „Rzeczpospolita” z dnia 10 kwietnia 2000 r. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie opłaty skarbowej, Dz.U. 1994, nr 121.
- Ustawa z dnia 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy Ordynacja podatkowa w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. nr 16, poz. 166. Por. również: Dz.U. 1996 r. nr 140, poz. 939 oraz 1998 nr 106, poz. 668).
- Wielgo M., *Kupili troszczone*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 25 kwietnia 2000 r.

### The Purchase of Property by Foreigners in Poland and the European Union

This article presents the changes in the purchase of property by foreigners in Poland from 1990 to 2000. The author also analyses the rules, conditions and manner of obtaining permits for the purchase of land and other kinds of real estate by foreigners in Poland compared to the practices used in European Union countries. Furthermore, the article describes real estate market instruments in European Union countries on the basis of legal provisions in 1999.