

# Ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a swoboda przepływu kapitału

## *Restrictions on acquisition of real estate by foreigners in Poland and the free movement of capital*

### **Abstract**

The article presents the Author point of view on the legal protection, freedom, restrictions on the acquisition real property by foreigners in Poland. Any acquisition of real property in the member states should directly follow from the provisions of the TFEU. The text is based on the opinion the Court of Justice of the European Union and European Union law.

### **Keywords**

free movement of capital, common market, European Union, internal market, real property

## **Wykaz skrótów**

**EOG** – Europejski Obszar Gospodarczy

**UE** – Unia Europejska

**u.n.n.c.** – ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

**TfUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

**TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

## **1. Wprowadzenie**

Z chwilą przystąpienia Polski do UE immanentnym elementem krajowego systemu prawnego stał się *acquis communautaire*, a więc cała spuścizna prawna wypracowana najpierw przez Wspólnoty Europejskie, a następnie przejęta i kontynuowana przez

UE<sup>1</sup>. To z kolei sprzężone było z objęciem całego terytorium RP wspólnym rynkiem, którego gwarantem są swobody przepływu towarów, usług, osób i kapitału, a także swoboda przedsiębiorczości i przepływu płatności.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 TfUE<sup>2</sup> rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Jednak rynek wewnętrzny można rozpatrywać na różne sposoby, gdyż jest to mechanizm złożony, łączący w sobie aspekty prawne i gospodarcze. Można go charakteryzować jako swoistego rodzaju grupę państw, w obrębie której możliwy jest wolny handel i swobodne inwestowanie<sup>3</sup>. Ponadto pamiętać należy, że jednolity rynek to także stopień integracji europejskiej<sup>4</sup>, którego skuteczność uzależniona jest od zaangażowania każdego z państw członkowskich w przestrzeganie swobód.

Podstawy funkcjonowania jednolitego rynku w ramach UE, a zatem także regulacje dotyczące każdej ze swobód, znajdują się tak w prawie pierwotnym, jak i w prawie wtórnym. Takie uregulowanie bytu prawnego swobód wywołuje konkretne skutki na gruncie wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich. Pamiętać bowiem należy o kilku zasadach, które determinują sposób wykładni i stosowania prawa UE<sup>5</sup>. Prawu unijnemu przysługuje autonomia, która powoduje, że mimo iż prawo to stanowi odrębny porządek prawny, jest jednocześnie elementem wewnętrznego systemu prawnego państw członkowskich<sup>6</sup>. Ponadto zastosowanie znajduje zasada bezpośredniej skuteczności i zasada pierwszeństwa prawa UE. Istotą zasady bezpośredniej skuteczności jest umożliwienie jednostce wywodzenia swoich praw bezpośrednio z prawa unijnego – bez względu na to, czy państwo członkowskie dokonało harmonizacji i implementacji przepisów<sup>7</sup>. Z kolei zasada pierwszeństwa zakłada, że w przypadku kolizji norm prawa krajowego z przepisami UE, to regulacjom unijnym przysługuje pierwszeństwo stosowania<sup>8</sup>.

Istota wspomnianych zasad opiera się na fakcie, że determinują one rzeczywistość prawną jednostki, kształtując z jednej strony relacje na linii jednostka–UE, z drugiej na

---

<sup>1</sup> A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 2 i n.

<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 59 z 7.6.2016 r.).

<sup>3</sup> M. Myszkę-Nowakowska, *Transfer siedziby spółki w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 8.

<sup>4</sup> Szerzej: I. Pietrzyk, *Jednolity rynek europejski jako fundament i motor integracji europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H Oeconomia” 2005, nr 49(2), s. 139 i n.

<sup>5</sup> Zasady dotyczące wykładni i stosowania prawa unijnego to w znacznej mierze efekt dorobku orzeczniczego TSUE – m.in. wyrok z 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *van Gend & Loos v. Nederlandse* (Zb. Orz. 1963 00003) oraz wyrok z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* (Zb. Orz. 1964 01141).

<sup>6</sup> A. Trubalski, *op. cit.*, s. 6.

<sup>7</sup> M. Paszkowska, K. Czubochoa, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania” 2007, nr 2(4), s. 128.

<sup>8</sup> E. Całka, *Zasada pierwszeństwa w prawie Unii Europejskiej. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 25(1), s. 48 i n.

linii jednostka–państwo członkowskie. Co więcej, są one wiążące dla państw członkowskich – w wymiarze stosowania prawa wiążą sądy i organy administracji publicznej państw członkowskich, w wymiarze tworzenia prawa wiążą organ ustawodawczy. Tym samym znajdują zastosowanie także do legislacji krajowych w zakresie, który przedmiotowo lub podmiotowo podlega swobodom rynku wewnętrznego.

Mimo to wciąż jeszcze daje się zaobserwować istnienie w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich regulacji, które nie gwarantują w pełni korzystania ze swobód rynku wewnętrznego. Dlatego kluczowym zagadnieniem dla rozważań podjętych w niniejszym artykule będzie określenie, kto zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>9</sup> musi uzyskać zezwolenie, a następnie skonfrontowanie tego z treścią art. 54 TfUE.

Poczynione rozważania oparte będą o stosowne przepisy krajowe i unijne, orzecznictwo TSUE oraz literaturę przedmiotu.

## 2. Istota swobody przepływu kapitału

Podstawę prawną swobody przepływu kapitału stanowi art. 63 TfUE. Zgodnie z jego treścią w ramach UE zakazane są wszelkie ograniczenia w przepływie kapitału pomiędzy państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Pewnych problemów nastroczać może samo zdefiniowanie, czym jest kapitał, bądź szerzej – czym w istocie jest cyrkulacja kapitału. Dzieje się tak dlatego, że prawodawca unijny nie zdecydował się sformułować traktatowej definicji legalnej kapitału. Mimo to w obrębie prawa unijnego możemy odnaleźć pewne wskazówki kształtujące niejako zakres desygnatów dla kapitału. TSUE w jednym z wyroków<sup>10</sup> wskazuje, że w celu zdefiniowania kapitału na potrzeby prawa unijnego należy sięgnąć do załącznika nr I<sup>11</sup> dyrektywy nr 88/361/EWG<sup>12</sup>. Precyzuje on zakres przedmiotowy przepływów kapitału, o których mowa w tejże dyrektywie, i jak wskazuje TSUE, sformułowany w nim katalog stanowi wiążącą wskazówkę definicyjną, choć nie wyczerpuje on zakresu przedmiotowego cyrkulacji kapitału w ramach rynku wewnętrznego UE.

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Wyrok TSUE z 1 grudnia 2011 r. w sprawie C-250/08 *Komisja v. Królestwo Belgii* (Zb. Orz. 2011 I-12341).

<sup>11</sup> Tytuł: *Nomenklatura przepływów kapitału określonych w art. 1 do niniejszej dyrektywy*.

<sup>12</sup> Dyrektywa 88/361/EWG Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonywania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. L 178 z 8.7.1988 r.).

Katalog ten obejmuje m.in.:

- inwestycje bezpośrednie, czyli m.in. utworzenie i powiększenie oddziałów lub nowych przedsiębiorstw oraz nabycie w całości istniejących przedsiębiorstw;
- inwestowanie w nieruchomości;
- pożyczki pieniężne i kredyty;
- przepływy kapitału o charakterze osobistym, czyli np. darowizny i spadki.

Wprowadzone przez dyrektywę nr 88/361 określenie „inwestowanie w nieruchomości” należy rozumieć jako nabywanie: gruntów, mieszkań i budynków oraz ich wzniesienie, a także nabywanie prawa użytkowania, służebności i innych ograniczonych praw rzeczowych<sup>13</sup>. Zatem swoboda przepływu kapitału obejmuje również nabywanie nieruchomości na terytorium państw członkowskich.

Tym samym stwierdzić należy, że przynależność do UE implikuje umożliwianie przez państwo członkowskie nabywania nieruchomości znajdujących się na jego terytorium. Kwestia ta stała się zagadnieniem newralgicznym dla większości państw starających się o członkostwo. Kością niezgody była głównie (choć nie tylko) kwestia nabywania nieruchomości gruntowych. Obawa przed ewentualnymi konsekwencjami dla rynku krajowego i obywateli budziła chęć wprowadzania reglamentacji w tym zakresie.

Stąd też nowoprzystępujące państwa usilnie zabiegały o wprowadzenie i objęcie ich tzw. okresem przejściowym, który na pewien czas wyłączał lub ograniczał możliwość nabywania nieruchomości na zasadach wspólnego rynku<sup>14</sup>.

Także Polska na mocy Traktatu akcesyjnego<sup>15</sup> korzystała z takiego okresu przejściowego, po upływie którego ustawodawstwo wewnętrzne w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców winno było podporządkować się regulacjom unijnym. Niestety jak się okazuje, również obecnie – mimo upływu okresu przejściowego – polskie regulacje w tym zakresie nie do końca urzeczywistniają swobodę przepływu kapitału.

### **3. Reglamentacja nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce**

Ilekcroć w jakimś obszarze obrotu gospodarczego mamy do czynienia z reglamentacją, oznacza to, że ustawodawca poddał pewnym ograniczeniom daną sferę aktywności.

---

<sup>13</sup> A. Zawidzka, *Swoboda przepływu kapitału i płatności*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. V–32.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. V–33.

<sup>15</sup> Traktat pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej a Rzeczypospolitą Polską dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej podpisany w Atenach 16 kwietnia 2013 roku (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

W literaturze reglamentacja bywa określana jako „instrument indywidualnej i władczej ingerencji państwa”<sup>16</sup>, którego stosowanie zgodnie z polskim prawem obwarowane jest zaistnieniem ważnego interesu publicznego oraz wymogiem formy ustawowej.

Prawodawca unijny przewidział możliwość wprowadzania przez państwa członkowskie pewnych ograniczeń oddziałujących na rynek wewnętrzny. Ograniczenia te dopuszczalne są w zakresie każdej ze swobód, w tym także w zakresie swobody przepływu kapitału. Zostały one sprecyzowane w art. 65 TfUE i zakładają możliwość reglamentacji w obrębie np. prawa podatkowego lub ze względu na porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Jednak jak słusznie zauważa A. Borkowski, prawo wewnętrzne, pochodzące od organów państw członkowskich, nie może być sprzeczne z zasadami prawa unijnego<sup>17</sup>, zwłaszcza jeżeli postanowienia traktatowe sprzeciwiają się takim regulacjom państw członkowskich, które mogą naruszać swobody wolnego rynku<sup>18</sup>. W związku z tym, ilekroć państwo członkowskie decyduje się na ograniczenia swobody przepływu kapitału, np. w formie reglamentacji nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, powinno rozważyć, czy taka regulacja nie naruszy przepisów UE.

Polska również zdecydowała się na pewne ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, które uzasadniono następującymi okolicznościami<sup>19</sup>:

- obawami o podłoże historycznym;
- obawami o podłoże ekonomicznym;
- wzrostem cen i zmniejszeniem dostępu do nieruchomości dla polskich obywateli.

Jeszcze zanim przystąpiliśmy do UE w Polsce obowiązywały przepisy regulujące nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, jednak po akcesji konieczne było ich dostosowanie do wymogów unijnych. W obecnym brzemieniu u.n.n.c. konkretne podmioty mają obowiązek uzyskania stosownego zezwolenia<sup>20</sup>, wydawanego w formie decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o ile sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że przekazanie przez ustawodawcę kompetencji do wydania przedmiotowego zezwolenia organom centralnym należy poczytać jako zabieg celowy, który nie tylko był podyktowany doniosłością regulacji, ale również obliczony na dodatkowe obostrzenie.

---

<sup>16</sup> T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 70–88.

<sup>17</sup> A. Borkowski, *Obrót nieruchomościami w Unii Europejskiej wobec swobody przepływu kapitału*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3798, „Prawo” 2017, t. 323, s. 186–187.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 188.

<sup>19</sup> Za: I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. IX.

<sup>20</sup> Szerzej: R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 536.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.n.n.c. podmiotami zobligowanymi do uzyskania przedmiotowego zezwolenia są:

- osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego;
- osoby prawne mające siedzibę za granicą;
- nieposiadające osobowości prawnej spółki osób fizycznych nieposiadających obywatelstwa polskiego lub osób prawnych mających siedzibę za granicą;
- osoby prawne i spółki handlowe nieposiadające osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium RP, kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne mające siedzibę za granicą.

Podkreślić należy, że z katalogu tego wyłączeni zostali obywatele, osoby prawne i spółki handlowe nieposiadające osobowości prawnej z państw stron umowy EOG oraz Konfederacji Szwajcarskiej. W związku z tym mogą oni nabywać w Polsce nieruchomości bez uzyskiwania specjalnego zezwolenia<sup>21</sup> – jedyne ograniczenia, jakim podlega obrót nieruchomościami przez te podmioty, to te ograniczenia, które ustawodawca przewidział także dla obywateli polskich<sup>22</sup>.

Takie ukształtowanie zakresu podmiotowego pojęcia cudzoziemca w rozumieniu u.n.n.c. powoduje, że *de facto* osoby fizyczne mające obywatelstwo państwa innego niż strony EOG nie mogą swobodnie nabyć nieruchomości w Polsce. Ograniczenie to rozciąga się także na spółki założone lub kontrolowane przez osoby z państw trzecich. Zaznaczyć należy, że ustawodawca nie różnicuje sytuacji spółek założonych przez obywateli państw trzecich na terytorium i w reżimie prawnym państwa członkowskiego od spółek utworzonych w państwach trzecich.

Pominięcie okoliczności przywołanej powyżej w sposób bezpośredni narusza przepisy TfUE oraz swobodę przepływu kapitału, której istotą jest m.in. swobodny obrót nieruchomościami w obszarze wspólnego rynku, który obejmuje także Polskę. Pamiętać należy, że w TfUE znajduje się art. 54, w myśl którego spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mające swoją siedzibę statutową, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz UE są traktowane jak osoby fizyczne mające przynależność państwa członkowskiego. A zatem spółki założone i prowadzone zgodnie z prawem państwa członkowskiego – bez względu na to, kto posiada w nich

---

<sup>21</sup> Ustawa przewiduje również inne wyłączenia (przedmiotowe i podmiotowe), które ze względu na rozbudowany charakter i marginalne znaczenie dla omawianego problemu zostały pominięte.

<sup>22</sup> Obecnie w Polsce reglamentacji podlega nabywanie gruntów rolnych i leśnych. Ustawodawca w obliczu potencjalnego wykupu tego rodzaju gruntów zdecydował się na ograniczenie możliwości ich nabywania także przez obywateli polskich. Przepisy zostały wprowadzone w 2016 r. nowelizacją ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

akcje lub udziały – powinny mieć możliwość nabywania nieruchomości na terenie RP na zasadach identycznych jak polscy obywatele.

#### 4. Stosowanie artykułu 54 TfUE

Jak już była mowa powyżej, art. 54 TfUE wprowadza do unijnego porządku prawnego rozwiązanie, w myśl którego spółki<sup>23</sup> założone zgodnie z prawem państwa członkowskiego winny być traktowane w Polsce jak osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie. A skoro tak, to dlaczego nie odnieść tego także do swobody przepływu kapitału?

Kwestia stosowania przepisów odnoszących się do swobody przedsiębiorczości na gruncie swobody przepływu kapitału przez doktrynę bywa określana jako „dyskusyjna”<sup>24</sup> lub też mianem „rzeczywistego wyzwania”<sup>25</sup>. Analizując piśmiennictwo w tym zakresie, można napotkać na spór w doktrynie, którego osią jest wątpliwość, czy obywatele państw trzecich, a zatem takich, które w żaden sposób nie są związane z UE, mają prawo czerpać korzyści ze swobód gwarantowanych w ramach rynku wewnętrznego<sup>26</sup>. Z treści art. 54 TfUE można wysnuć wnioski, że intencją prawodawcy unijnego było rozszerzenie uprawnień wynikających ze swobód także na obywateli państw trzecich, co w efekcie ma prowadzić do pełniejszej, trwalszej i skuteczniejszej ochrony i rozwoju kluczowego dorobku integracji europejskiej, jakim jest wspólny rynek.

W tym miejscu rozważyć należy zagadnienie transgraniczności, które immanentnie związane jest ze swobodami rynku wewnętrznego. W odniesieniu do zastosowania art. 54 TfUE w swobodzie cyrkulacji kapitału mamy do czynienia właściwie z dwoma aspektami tejże transgraniczności. Pierwszy element transgraniczny będzie zachodził wówczas, gdy obywatel państwa trzeciego założy spółkę z siedzibą w jednym z państw członkowskich, a następnie, korzystając ze swobody przedsiębiorczości, będzie prowadził działalność gospodarczą w Polsce. Drugi element transgraniczny objawi się w sytuacji, w której obywatel państwa trzeciego założy spółkę w Polsce i tu będzie prowadził działalność gospodarczą. Mogłoby się wydawać, że mamy tu do czynienia z typowym elementem wewnętrznym, jako że działalność spółki ogranicza się jedynie do terytorium RP. Jednakże i w tym przypadku występuje element transgraniczny – wskazać należy, że skoro prawodawca unijny dopuszcza możliwość korzystania przez obywateli państw

---

<sup>23</sup> Chodzi tu o spółki w rozumieniu art. 54 TfUE.

<sup>24</sup> E. Skibińska, *Komentarz do art. 54*, [w:] D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 902.

<sup>25</sup> A. Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 136.

<sup>26</sup> M. Myszkę-Nowakowska, *op. cit.*, s. 18; por. E. Skibińska, *op. cit.*, s. 911.

trzecich ze swobody przedsiębiorczości, znakiem tego dostrzega w takich relacjach element transgraniczny. A skoro tak, to element ten zaistnieje także na gruncie swobody cyrkulacji kapitału. Ponadto należy podkreślić, że aby mówić o transgraniczności, wystarczy zaistnienie „elementu obcego”, który niekiedy występuje także w relacjach między państwem członkowskim a jego obywatelami<sup>27</sup> – tym bardziej więc występuje w relacjach na linii państwo członkowskie–obywatel państwa trzeciego.

Innego rodzaju wątpliwości dotyczą granic pomiędzy swobodami. Podkreślić należy, że art. 54 TfUE znajduje się w części Traktatu, która bezpośrednio dotyczy swobody przedsiębiorczości. Stąd też pojawiają się wątpliwości, czy słusznym jest stosowanie regulacji dedykowanych swobodzie przedsiębiorczości<sup>28</sup> wprost na potrzeby swobody przepływu kapitału. Jednakże analiza prawa unijnego, dorobku orzeczniczego TSUE oraz stanowiska doktryny w tym względzie dowodzi, że takie obawy nie są w pełni uzasadnione.

Na początku należałoby się odnieść do specyficznego charakteru swobód. Aleksander Cieśliński wskazuje na istnienie koncepcji ogólnej teorii swobód, która zakłada, że wspólny rynek determinuje niejako ich wspólne postrzeganie<sup>29</sup>. Zatem z punktu widzenia UE postrzeganie każdej ze swobód w oderwaniu od pozostałych jest nieuzasadnione. W doktrynie można odnaleźć również stanowisko, zgodnie z którym w orzecznictwie TSUE obserwujemy „tendencje do podkreślania zbliżenia się swobód, a nawet minimalizowania znaczenia ich samodzielności”<sup>30</sup> oraz „zjawisko określane mianem przenikania się”<sup>31</sup> swobód.

Taki sposób postrzegania swobód jako sprzężonego mechanizmu oddziaływującego na siebie pozwala na szerokie ujęcie samej swobody przedsiębiorczości. Jak już wspomniano, nabywanie nieruchomości jest swoistym przejawem realizacji swobody przepływu kapitału. A skoro art. 54 TfUE w sposób szczególny odnosi się do swobody przedsiębiorczości, to czy można ją powiązać z nabywaniem nieruchomości – przypisanym docelowo cyrkulacji kapitału? Przedstawiona poniżej analiza piśmiennictwa, orzecznictwa TSUE i prawa unijnego jednoznacznie dowodzi, że tak.

Wyrażane w doktrynie stanowisko, zgodnie z którym swoboda przepływu przedsiębiorczości powinna być rozpatrywana w ścisłym powiązaniu ze swobodą przepływu kapitału, nie jest stanowiskiem nowym i odosobnionym. Jednakże niektórzy autorzy idą o krok dalej i poddają szczegółowej analizie zakres przedmiotowy swobody

<sup>27</sup> A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 104–105.

<sup>28</sup> Art. 54 TfUE zawiera zapis „Na potrzeby stosowania postanowień niniejszego rozdziału...”, który niejako zawęża zakres jego zastosowania.

<sup>29</sup> A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 43.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 128.



przedsiębiorczości. Andrzej Borkowski słusznie wskazuje, że nie ogranicza się ona jedynie do „prawa przeniesienia się do dowolnego państwa członkowskiego w celu wykonywania własnej działalności, ale obejmuje wszystkie aspekty dopełniająco wpływające na możliwość wykonywania tej działalności”<sup>32</sup>. Trudno się nie zgodzić, że nabywanie nieruchomości przez spółki wpływa w sposób bezpośredni na wykonywanie przez nie działalności gospodarczej.

Tożsame stanowisko zajął TSUE, który w jednym z wyroków wskazał, że zakres przedmiotowy swobody przedsiębiorczości wykracza poza uprawnienie do wykonywania działalności gospodarczej i obejmuje także prawo do nabywania, korzystania i rozporządzania własnością w zakresie nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego<sup>33</sup>. Z kolei w innym orzeczeniu TSUE uznał, że zasięg tej swobody rozciąga się nie tylko na wykonywanie działalności, lecz także na czynności jej towarzyszące, a więc m.in. nabywanie nieruchomości<sup>34</sup>. Zatem należy stwierdzić, że wykonywanie działalności gospodarczej na terenie danego państwa członkowskiego jest sprzężone z możliwością nabywania znajdujących się tam nieruchomości w związku z tą działalnością. Jest to bezpośrednio związane z samą traktatową definicją spółki, która zawęży krąg podmiotów będących spółką w rozumieniu prawa unijnego tylko do tych podmiotów, których działalność nastawiona jest na osiągnięcie zysków.

Przywołane powyżej stanowiska nie są jedynymi, które przypisują swobodzie przedsiębiorczości związek z nabywaniem nieruchomości, a tym samym ze swobodą przepływu kapitału. Interesującym źródłem wiedzy w tym zakresie jest opinia wyrażona przez Rzecznika Generalnego A. Tizzana w jednej ze spraw, w której stwierdza on, że w granicach swobody przedsiębiorczości mieszczą się „wszystkie aspekty, które związane są w sposób uzupełniający lub funkcjonalny z wykonywaniem działalności, a zatem z wykonywaniem jej w pełnym znaczeniu tej swobody”<sup>35</sup>.

Powyższe prowadzi więc do wysuniętego w polskiej doktrynie już przed laty stwierdzenia<sup>36</sup>, że stosownie do art. 54 TfUE spółka założona zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mająca swoją statutową siedzibę, zarząd lub główne

---

<sup>32</sup> A. Borkowski, *Swoboda przedsiębiorczości w kontekście realizacji interesu ogólnego Unii Europejskiej*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa: Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dr hab. Adama Błasia*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016, s. 37.

<sup>33</sup> Wyrok TSUE z 30 maja 1989 r. w sprawie C-305/87 *Komisja v. Grecja* (Zb. Orz. 1989 01461).

<sup>34</sup> Wyrok TSUE z 18 czerwca 1985 r. w sprawie C-197/84 *Steinhauser v. Ville de Biarritz* (Zb. Orz. 1985 01 819).

<sup>35</sup> Opinia Rzecznika Generalnego A. Tizzana przedstawiona 7.07.2005 r. w sprawie C-411/03 *Sevic* (ECLI: EU:C:2005:437).

<sup>36</sup> F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2010, s. 151; a także: B. Czajkowska, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w świetle Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, „Economy and Management” 2010, nr 3, s. 7 i n.

przedsiębiorstwo wewnątrz UE, w której udziały lub akcje posiada obywatel państwa trzeciego, w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą może nabyć nieruchomość położoną na terenie Polski bez zezwolenia i na zasadach przewidzianych dla obywateli polskich, gdyż to uprawnienie wynika wprost z prawa UE.

## 5. Wnioski

Podsumowując, stwierdzić należy, że art. 54 TfUE nakazujący państwom członkowskim traktowanie spółek utworzonych w prawie jednego z państw członkowskich na równi z osobami fizycznymi posiadającymi ich obywatelstwo znajduje zastosowanie nie tylko w kontekście swobody przedsiębiorczości, ale w równej mierze także na gruncie swobody przepływu kapitału. Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania jednoznacznie dowodzą, że w stosunkach pomiędzy państwem członkowskim a spółką w rozumieniu przepisów UE zawsze będziemy mieli do czynienia z elementem transgranicznym, którego zaistnienie sprzężone jest z uruchomieniem ochrony na poziomie swobód rynku wewnętrznego.

Jednoznacznie widać również, że tak doktryna, jak i TSUE są zgodni, że immanentnym elementem gwarantującym możliwość wykonywania działalności gospodarczej w ramach jednolitego rynku jest objęcie nabywania nieruchomości ochroną także na gruncie swobody przedsiębiorczości. To z kolei potwierdza tezę, że w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce spółki prowadzące w naszym kraju działalność gospodarczą powinny korzystać z ochrony gwarantowanej art. 54 TfUE.

Dowiedzenie powyższego doprowadza z kolei do konkluzji, że obowiązujące obecnie w Polsce regulacje w zakresie nabywania nieruchomości przez spółki w rozumieniu przepisów unijnych naruszają swobody rynku wewnętrznego, w tym w szczególności swobodę przepływu kapitału. Wydaje się również, że uzasadnienie dla tejże reglamentacji zostało przyjęte na wyrost i nie przystoi do realiów rynkowych, bowiem ograniczenie możliwości nabywania nieruchomości obywatelom państw trzecich, działającym na terenie naszego kraju z zamiarem prowadzenia działalności gospodarczej, negatywnie wpływa na rozwój rynku tak w ujęciu lokalnym, jak i unijnym, hamuje inwestycje i rozwój gospodarczy.

Jednakże występowanie w polskim porządku prawnym takich uregulowań nie wyłącza możliwości nabywania przez spółki utworzone w prawie jednego z państw członkowskich nieruchomości znajdujących się na terytorium Polski. Dzieje się tak dlatego, że nabycie nieruchomości przez taki podmiot w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą jest dopuszczalne przez prawo UE i podlega ochronie, której

uprawnione podmioty mogą dochodzić w sposób bezpośredni w oparciu o zasadę bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa prawa UE.

Tym bardziej więc słuszny wydaje się postulat *de lege ferenda* poddania rewizji obowiązujących przepisów prawa w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, ich liberalizacji i dostosowania do wymogów prawa unijnego.

