Pojęcia kluczowe: *nieruchomość, cudzoziemiec, zezwolenie, nabycie własności*

Artykuły

Bartosz Stelmach

OGRANICZENIA W OBROCIE NIERUCHOMOŚCIAMI NA TLE USTAWY O NABYWANIU NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW – ZAGADNIENIA WYBRANE

Obowiązywanie ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców[1] od przeszło 120 lat, postępująca liberalizacja warunków nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, a także wzrost[2] liczby spraw o udzielenie zezwolenia na takie nabycie skłaniają do podsumowań i oceny roli tej ustawy w polskim porządku prawnym. Ustawa reguluje kwestie wchodzące w skład tzw. prawa obcych[3]. Zawarte w niej normy prawa merytorycznego odnoszą się bowiem do sytuacji ściśle powiązanych z elementem zagranicznym, tj. pozwalają nam ustalić, czy i jakim ewentualnym ograniczeniom podlegają obce osoby fizyczne i prawne (cudzoziemcy) chcące nabyć nieruchomość położoną na terytorium Polski.

RYS HISTORYCZNY

Ustawa w swym pierwotnym brzmieniu mieściła się w praktyce na jednej stronie formatu A4. Zasadniczo wprowadzała jedynie ogólną regułę, że wszelkie przypadki nabycia nieruchomości przez obcokrajowców wymagały uprzednie-

[1] Dz.U. z 2007 r. poz. 2278 (dalej: ustawa lub u.n.n.c.).

[2] Ze Sprawozdania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2022 r. ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wynika, że liczba wniosków kierowanych do Ministra w stosunku do 2021 r. wzrosła o ok. 25%. Jednym z głównych czynników tego wzrostu jest konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy i związana z nim migracja obywateli tego państwa do Polski, https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BC2BB13084CD3555C125898F0030E72D/%24File/3149.pdf (dostęp: 12.09.2023 r.).

[3] M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 5.

 DOI: 10.54383/0031-0344.2023.11.4

go zezwolenia Rady Ministrów. Jedyny wyjątek zawarto w art. 8 i dotyczył on nabycia prawa własności w drodze spadkobrania. Do wybuchu II wojny światowej ustawa była kilkukrotnie nowelizowana, jednakże zmiany dotyczyły zasadniczo rozciągnięcia mocy jej obowiązywania na nowe terytoria, a to m.in. o: województwo śląskie, Ziemię Wileńską, Odzyskane Ziemie Śląska Cieszyńskiego. Rozporządzeniem Prezydenta RP z 3.12.1932 r. zastąpiono używane w ustawie słowo „obcokrajowcy" słowem „cudzoziemcy" oraz obniżono rangę podmiotu uprawnionego do wydawania decyzji o zezwoleniu na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca (z Rady Ministrów na Ministra Spraw Wewnętrznych)[4].

Początkowo przepisy ustawy miały na celu przeciwdziałanie praktykom stosowanym po I wojnie światowej przez Niemców na terenie byłego zaboru pruskiego. Jak podaje A. Stelmachowski: „Niemcy ci mieli prawo wyboru obywatelstwa: polskiego lub niemieckiego. Otóż Niemcy, którzy wybierali obywatelstwo niemieckie (tzw. optanci) najczęściej wyjeżdżali do Niemiec, przenosząc własność swoich nieruchomości na swoich ziomków pozostałych w Polsce. Doprowadziło to do koncentracji ziemi w rękach niemieckich. Starano się więc temu zjawisku zaradzić, wprowadzając kontrolę administracyjną umów przeniesienia własności nieruchomości przez obywateli niepolskich. (...) Po II wojnie światowej transakcje z udziałem cudzoziemców stały się rzadkością, w związku z czym omawiane przepisy miały znaczenie marginalne. (...) Zmiana nastąpiła po 1989 r.[5], gdy wzrosło zainteresowanie inwestycjami zagranicznymi w Polsce. Na tym tle, zwłaszcza po wejściu w życie układu stowarzyszeniowego Polski z EWG (obecnie z Unią Europejską), powstała konieczność zliberalizowania przepisów o obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców. Spowodowało to obszerną nowelizację przepisów o nabywaniu własności nieruchomości przez cudzoziemców w 1996 r. (potem nastąpiły dalsze zmiany ustawowe)"[6].

Ostatnia nowelizacja ustawy nastąpiła w 2017 r. Ustawą z 2.12.2016 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz niektórych innych ustaw[7] przeredagowano oraz rozbudowano przepisy dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w drodze dziedziczenia (zob. art. 7 ust. 2, art. 8 ust. 1), jak również wprowadzono dodatkowe obowiązki dla notariuszy co do treści aktu notarialnego oraz aktu poświadczenia dziedziczenia[8]. Przedmiotowa nowelizacja wprowadziła również dodatkowy obowiązek w procedurze rejestracji albo zmiany danych w KRS, który polega na obowiązku zamieszczania dodatkowego oświadczenia, czy wnioskodawca jest cudzoziem-

[4] R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, wyd. el., Warszawa 2019, rozdział 44, § 136.

[5] U schyłku PRL ustawą z 23.12.1988 r. wprowadzono do systemu prawnego narzędzia kontroli prowadzenia działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych, jednakże wobec zmian ustrojowych ustawa ta została uchylona w połowie 1991 r.

[6] A. Stelmachowski (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 328–329.

[7] Dz.U. poz. 2175.

[8] Zob. art. 92 § 1 pkt 4, art. 95c § 2 pkt 9, art 99 ustawy z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799).

cem. W przypadku posiadania statusu cudzoziemca także składane jest oświadczenie, czy jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[9].

ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY USTAWY

Podmiotowy zakres ustawy obejmuje cudzoziemców. Przepis art. 1 ust. 2 u.n.n.c.[10] informuje nas, że cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest: osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego (1); osoba prawna mająca siedzibę za granicą (2); nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych (3); osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana[11] bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3 (4). W piśmiennictwie podkreślono, że na tle powołanej wyżej regulacji za cudzoziemców można uznać te osoby fizyczne, które są: obywatelami państw obcych, bezpaństwowcami lub osobami o niejasnym statusie (niemogące powołać się na określone obywatelstwo)[12]. Nie będzie zatem cudzoziemcem osoba fizyczna posiadająca co najmniej podwójne obywatelstwo, o ile jedno z nich będzie polskie. Cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.n.n.c. jest państwo obce[13]. Warto jednocześnie pamiętać, że ustawa w art. 8 przewiduje obszerny katalog odstępstw od obowiązku uzyskania zezwolenia ministra na nabycie nieruchomości.

Ustawa odnosi się do nabycia wszelkich nieruchomości w rozumieniu art. 46 k.c.[14] (gruntowych, budynkowych i lokalowych) oraz użytkowania wieczystego (art. 1 ust. 4 u.n.n.c.).

Zgodnie z art. 1 ust. 4 u.n.n.c. nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności[15] nieruchomości lub prawa użytkowania wieczy-

[9] Zob. art. 19c ustawy z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 685).

[10] W doktrynie zwraca się uwagę, że przepis ten powinien być stosowany przez analogię w odniesieniu także do innych podmiotów nieposiadających zgodnie z państwem ich siedziby osobowości prawnej, lecz mających zdolność prawną – zob. I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2021, komentarz do art. 1, nb 9.

[11] W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną, w rozumieniu ustawy, uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 pkt 4 lit. b lub c, lub e ustawy z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467).

[12] Por. W. Ludwiczak, *Międzynarodowe prawo prywatne*, Poznań 1996, s. 293 i n.

[13] Zob. wyrok SN z 13.03.2014 r. (I CSK 47/13), OSNC 2015/2, poz. 25 oraz wyrok NSA z 7.03.2013 r. (II OSK 201/12), LEX nr 1305853; I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie...*, komentarz do art. 1, nb 11.

[14] Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610).

[15] Chodzi także o nabycie udziału we współwłasności – zob. wyrok NSA z 25.02.2002 r. (V SA 1909/01), LEX nr 109334.

stego na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Ustawodawca, posługując się słowem „każdego", miał w zamiarze użycie pojęcia zdarzenia prawnego w szerokim znaczeniu, obejmującym zarówno pierwotne nabycie nieruchomości, jak i pochodne. Zakres zastosowania art. 1 ust. 4 u.n.n.c. obejmuje zatem takie zdarzenia prawne jak: czynności prawne (w tym przekształcenie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w jego odrębną własność[16]), zasiedzenie, dziedziczenie, konstytutywne orzeczenie sądu, decyzje administracyjne. W wielu przypadkach nie będzie jednak konieczności uzyskania zezwolenia ministra. Poza odstępstwami uregulowanymi w art. 8 ustawy w jej art. 7 przewidziano kilka przypadków, gdy jej przepisów nie należy stosować. Jednymi z nich są przekształcenie spółki handlowej oraz nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia lub zapisu windykacyjnego przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego (art. 7 ust. 1–2 u.n.n.c.). Wydaje się, że również w przypadku nabycia nieruchomości przez zasiedzenie, co dzieje się *ex lege*, powinno być wprowadzone rozwiązanie polegające na odstąpieniu od konieczności uzyskania zezwolenia. Byłoby to zasadne choćby w świetle długich terminów niezbędnych do nabycia własności na tej podstawie. Ewentualnie można byłoby rozważyć analogiczny wariant do tego, który został przewidziany w art. 7 ust. 3 u.n.n.c. Wówczas otwarcie spadku należałoby zastąpić prawomocnym postanowieniem sądu stwierdzającym nabycie własności nieruchomości w drodze zasiedzenia.

Na szczególną uwagę w tym miejscu zasługuje pozycja spadkobierców testamentowych. W stosunku do nich uzyskanie zezwolenia jest konieczne i jeżeli do tego nie dojdzie na podstawie wniosku cudzoziemca złożonego w terminie dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy (art. 7 ust. 3 u.n.n.c.).

Do przepisu w art. 7 ust. 3 u.n.n.c. można zgłosić zastrzeżenia odnoszące się do jego zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[17], a dokładnie art. 64 ust. 1–2 i art. 21 ust. 1. Fakt, że w art. 64 ust. 1 Konstytucji użyto terminu „każdy", a nie „obywatel", uzasadnia stwierdzenie, że jest to prawo o charakterze ogólnym, którego źródeł należy szukać w nienaruszalnej godności każdego człowieka (art. 30 Konstytucji), a nie w przynależności państwowej. Wynika z tego, że prawo do dziedziczenia przysługuje każdemu, a zakres tego prawa jest taki sam dla cudzoziemców i obywateli polskich, chyba że Konstytucja RP stanowi inaczej w tym zakresie. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera klauzulę generalną, zgodnie z którą ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku

[16] Zob. A. Dalecka, A. Przewoźny-Paciorek, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2003, komentarz do art. 1, teza 15.

[17] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483), dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP.

publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, ingerencja ustawodawcy jest więc w konstytucyjnie określonych przypadkach dopuszczalna, nie może być jednak nadmierna, to znaczy sprzeczna z zasadą proporcjonalności. Zasada proporcjonalności jest niewątpliwie znaczącą zasadą państwa prawnego. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu[18].

Nadmierna ingerencja prawa w suwerenność woli spadkodawcy może być zatem uznana za naruszenie istoty prawa dziedziczenia. Gwarancja konstytucyjna obejmuje szeroko pojęte prawo do dziedziczenia. Znaczenie tej gwarancji polega na wymogu, aby odpowiednie przepisy prawne były skonstruowane w taki sposób, aby umożliwiały spadkobiercy ostateczne nabycie odziedziczonego majątku. Z tego wynika wymóg oceny całości regulacji i wynikającego z niej efektu końcowego.

Odnosząc powyższe do art. 7 ust. 3 u.n.n.c., można dojść do przekonania, że w przypadku uzależnienia ostateczności testamentowego nabycia nieruchomości od uzyskania zezwolenia w niedopuszczalny sposób ingeruje się w swobodę dysponowania nieruchomością po śmierci oraz w ochronę woli spadkodawcy. W tym przypadku prawo do dziedziczenia, gwarantowane w Konstytucji, zostało ograniczone i naruszona została zasada równej ochrony praw do dziedziczenia. Chociaż *prima facie* wydaje się, że mechanizm dziedziczenia *mortis causa* nie jest ograniczony w przypadku art. 7 ust. 3 u.n.n.c., ponieważ spadkobierca nabywa prawo do nieruchomości z chwilą śmierci, to fakt, że w przypadku nieuzyskania zezwolenia prawo własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości należącej do spadku nabywają *ex lege* osoby, które dziedziczyłyby na podstawie ustawy, oznacza, że prawo do dziedziczenia jest tu realnie naruszone. Ponadto fakt, że ograniczenie wynikające z art. 7 ust. 3 u.n.n.c. dotyczy tylko spadkobierców testamentowych, a nie spadkobierców ustawowych, oznacza, że naruszona została tu zasada równej ochrony praw majątkowych zawarta w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Teza ta przekonuje, ponieważ istota prawa do dziedziczenia, pomijając różnice w konstrukcji, jest w analizowanym przypadku taka sama, niezależnie od tego, czy dziedziczenie ma charakter testamentowy, czy ustawowy[19]. O nieadekwatności środka przewidzianego w art. 7 ust. 3 u.n.n.c. świadczy również skala dolegliwości dla spadkobiercy testamentowego, któremu przysługuje stosunkowo krótki termin na złożenie wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, a jednocześnie do czasu jego

[18] Wyrok TK z 25.02.1999 r. (K 23/98), OTK 1999/2, poz. 25.

[19] Tak trafnie F. Hartwich, *Testamentarischer Erwerb eines Grundstücks durch Ausländer in Polen*, „Wirtschaft und Recht in Osteuropa" 2011, s. 167–169.

uzyskania taki spadkobierca będzie ograniczony w możliwości dalszego rozporządzania przekazanym mu majątkiem. Charakter czynności rozrządzenia na wypadek śmierci w postaci testamentu jest tak różny od dwustronnych czynności prawnych *inter vivos*, że trudno jest zaakceptować zbliżone rozwiązanie w zakresie uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości do takiego, które znajduje zastosowanie najczęściej w przypadku umów.

Kolejna kwestia warta uwagi związana jest z unormowaniem zawartym w art. 3e ust. 1–2 u.n.n.c. Zgodnie z tym przepisem nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, a także każda inna czynność prawna dotycząca udziałów lub akcji wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli w ich wyniku spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP stanie się spółką kontrolowaną (ust. 1). Według ust. 2 nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej z siedzibą na terytorium RP, będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium RP, wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli spółka ta jest spółką kontrolowaną, a udziały lub akcje nabywa lub obejmuje cudzoziemiec niebędący udziałowcem lub akcjonariuszem spółki.

Rozwiązanie to może budzić wątpliwości przez pryzmat prawa unijnego – precyzyjnie rzecz ujmując, chodzi o możliwe naruszanie swobody przepływu kapitału (art. 63 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[20]). Zgodnie z art. 54 TFUE na potrzeby stosowania postanowień niniejszego rozdziału spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mające swą statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Wspólnoty są traktowane jak osoby fizyczne mające obywatelstwo państw członkowskich. Przez spółki rozumie się spółki prawa cywilnego lub handlowego, a także spółdzielnie oraz inne osoby prawne prawa publicznego lub prywatnego, z wyjątkiem tych, których działalność nie jest nastawiona na osiąganie zysków. Należy zatem spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy obecne w polskim systemie prawnym ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w jakiś sposób naruszają zasadę swobody przepływu kapitału wobec braku spełnienia kryteriów, o których mowa w art. 65 TFUE. W omawianej kwestii może w szczególności chodzić o ocenę podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym.

W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę, że ukształtowane w ustawie zasady powodują, że 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. Ustawodawca przy tym nie różnicuje sytuacji spółek założonych przez obywateli państw trzecich na terytorium i w reżimie praw-

[20] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 90 poz. 864/2), dalej: TFUE.

nym państwa członkowskiego od spółek utworzonych w państwach trzecich. Na tym tle stawiana jest teza, że przyjęte w polskim ustawodawstwie rozwiązanie narusza art. 54 TFUE[21].

Z powyższą tezą wiąże się również problem przenikania swobody przepływu kapitału w zakres swobody przedsiębiorczości. W jednym z orzeczeń Trybunał wywiódł, że zakres przedmiotowy swobody przedsiębiorczości wykracza poza uprawnienie do wykonywania działalności gospodarczej i obejmuje także prawo do nabywania własności, korzystania z niej i rozporządzania własnością w zakresie nieruchomości na terytorium państwa członkowskiego[22]. W innym wyroku 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[23].

Poza ewentualną sprzecznością polskiego rozwiązania z art. 54 TFUE uzasadniona wydaje się wątpliwość, czy aby Polska wciąż może powoływać się na względy historyczne, ekonomiczne (w tym związane z dostępem nieruchomości dla obywateli polskich) oraz związane z bezpieczeństwem państwa. Dotychczasowy stopień zliberalizowania ustawy, skala zainteresowania cudzoziemców nabywaniem nieruchomości w Polsce, jak również brak zmaterializowanych dowodów na zagrożenie bezpieczeństwa publicznego podważają sens utrzymywania ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez spółki kontrolowane przez osoby z państw trzecich. Nie wydaje się, aby trwający za naszą wschodnią granicą konflikt zbrojny mógł tę optykę zmienić.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na doniosły wątek związany z obrotem nieruchomościami rolnymi w Polsce. Ustawodawca polski przywiązuje bowiem szczególną wagę do ochrony zasobów gruntów rolnych, utrzymując poważne restrykcje w tym zakresie, z jednej strony wymagając dodatkowej zgody Ministra Rolnictwa, z drugiej zaś przez odwołanie się do ograniczeń wynikających z ustawy z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego[24].

W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że: „Problem powstaje przy nieruchomościach rolnych, które wprawdzie są nieruchomościami w rozumieniu ustawy, jednak ustawodawca w art. 1a ust. 6 u.n.n.c., powiązał ich nabywanie przez cudzoziemców z przepisami ustawy o ukształtowaniu ustroju rolnego. Według art. 2 pkt 1 tej ustawy pojęcie nieruchomości rolnej jest tożsame z pojęciem zawartym w art. 46^1 k.c.[25], ale z wyłączeniem nieruchomości położonych

[21] M. Muzyka, *Ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a swoboda przepływu kapitału* (w:) *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, red. J. Helios, W. Jedlicka, A. Kwieciński, Wrocław 2019, s. 151–161.

[22] Wyrok TSUE z 30.05.1989 r. w sprawie C-305/87, *Komisja v. Grecja*.

[23] Wyrok TSUE z 18.06.1985 r. w sprawie C-197/84, *Steihauser v. Ville de Biarritz*.

[24] Dz.U. z 2022 r. poz. 2569.

[25] Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne (...) Zatem o tym, czy nieruchomość gruntowa jest nieruchomością rolną w rozumieniu ustawy o ukształtowaniu ustroju rolnego, ostatecznie decyduje plan zagospodarowania przestrzennego"[26]. Jeżeli nieruchomość położona jest na terenie, na którym brak jest uchwalonego planu, decydująca będzie ocena takiej nieruchomości przez pryzmat definicji z art. 46^1 k.c.

Zgodnie z art. 2a ust. 1 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny[27], chyba że ustawa stanowi inaczej. Konstrukcja kryteriów uznania danej osoby za rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.) zasadniczo powoduje, że ich spełnienie przez cudzoziemców jest nierealne. Cudzoziemiec, chcąc nabyć nieruchomość rolną w Polsce, najczęściej będzie musiał posiłkować się możliwością przewidzianą w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., z czym wiąże się potrzeba uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Nie bez znaczenia są także ryzyka związane z prawem pierwokupu oraz wykupu, o których mowa odpowiednio w art. 3 ust. 1, 4 u.k.u.r. i art. 4 ust. 1 u.k.u.r.

Na marginesie rozważań należy zwrócić uwagę, że zgodnie art. 7 ust. 4 u.k.u.r. dowodem potwierdzającym zamieszkanie (tj. ziszczenie się jednej z przesłanek z art. 6 ust. 1 u.k.u.r.) jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały. Rozwiązanie to wydaje się szczególnie dolegliwe dla podmiotów spoza RP. Odnosząc się do tej kwestii, Sąd Najwyższy w wyroku z 2.02.2018 r.[28] stwierdził, że odwołanie się w celu potwierdzenia przesłanki zamieszkania, przewidzianej w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. zarówno samodzielnie, jak i w związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r., do zameldowania na pobyt stały, według przepisów o ewidencji ludności, przesądza o utożsamieniu w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. – także w związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. – zamieszkania ze stałym pobytem, w rozumie-

[26] Tak H. Ciepła (w:) *Obrót nieruchomościami w praktyce*, red. H. Ciepła, S. Brzeszczyńska, Warszawa 2018, s. 124. Zob. też postanowienie SN z 15.05.2009 r. (II CSK 9/09), LEX nr 518109.

[27] Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

[28] II CSK 240/17, LEX nr 2508545. Stan faktyczny, który legł u podstaw tego orzeczenia, dotyczył przetargu ograniczonego, w ramach którego zgłaszać się mogli rolnicy indywidualni mający miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu, lub w gminie graniczącej z tą gminą (art. 29 ust. 3b ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa). Na tym tle, oceniając zastany stan prawny, Sąd Najwyższy przekonująco wywiódł, że ujęcie warunku zamieszkania w kategoriach stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i nakaz potwierdzenia spełnienia tego warunku wyłącznie dowodem zameldowania na pobyt stały jest rozwiązaniem racjonalnym i właściwym. Przemawia za tym potrzeba sprawnego i przejrzystego przeprowadzenia przetargu, niebudzącego wątpliwości co do przestrzegania jego warunków. Dopuszczenie w tym zakresie wszelkich dowodów byłoby rozwiązaniem całkowicie nieoperatywnym.

niu obowiązujących w danym czasie przepisów o ewidencji ludności. W konsekwencji Sąd Najwyższy przyjął, że pojęcie miejsca zamieszkania w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. nie jest tożsame z pojęciem miejsca zamieszkania zdefiniowanym w art. 25 k.c. W doktrynie można z kolei spotkać się z zapatrywaniem, zgodnie z którym z literalnego brzmienia art. 7 ust. 4 u.k.u.r. nie wynika, aby wykluczone było wykazywanie przesłanki zamieszkania, o której stanowi art. 6 ust. 1 u.k.u.r., innym (wystarczającym) dowodem[29].

Skrótowo zaawizowane powyżej kwestie związane z ograniczeniami obrotem nieruchomościami rolnymi w Polsce mogą budzić wątpliwości w kontekście swobody przepływu kapitału. Wydaje się bowiem, że obowiązująca w Polsce reglamentacja nieruchomości rolnych jest nadmiernie uciążliwa dla obywateli polskich, a przy tym nie wytrzymuje testu proporcjonalności. Tym bardziej zatem zawiłe warunki stawiane przez ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego mogą być nie do przejścia dla obywateli UE, co może być kwalifikowane jako naruszenie zasady swobody przepływu kapitału.

Ostatni problem, który chciałbym przybliżyć, odnosi się do przypadków nabywania nieruchomości do majątku objętego wspólnotą majątkową małżeńską, gdy jeden z małżonków jest cudzoziemcem, a drugi – obywatelem polskim, oraz do przypadków, gdy tylko jeden z małżonków (cudzoziemców) nie musi zgodnie z ustawą uzyskiwać zezwolenia.

W doktrynie trafnie wyjaśniono, że do skutecznego nabycia nieruchomości przez oboje małżonków wymagane jest, aby małżonek będący cudzoziemcem uzyskał na to nabycie zezwolenie. Nabycie nieruchomości przez małżonka posiadającego obywatelstwo polskie do majątku wspólnego z małżonkiem cudzoziemcem nie spowoduje przejścia prawa własności nieruchomości do majątku wspólnego, dopóki cudzoziemiec nie otrzyma stosownego zezwolenia. Do tego momentu nabyta nieruchomość będzie wchodziła do majątku odrębnego małżonka legitymującego się obywatelstwem polskim. Podobnie będzie w przypadku, gdy do zawarcia umowy przystąpią wspólnie małżonkowie, natomiast oświadczenie samego tylko cudzoziemca, jako nieważne, nie wywoła skutku prawnego. Należy przy tym podkreślić, że w razie nabywania nieruchomości przez małżonków za środki pochodzące z ich majątku dorobkowego, a więc objętego wspólnością majątkową, nie jest także możliwe, aby nabywana nieruchomość weszła do majątku odrębnego tego małżonka, od którego nie wymaga się uzyskania zezwolenia, a w stosunku do drugiego z nich była nieważna. W takim układzie nieważne jest nabycie nieruchomości przez oboje małżonków. W przypadku gdy jeden z małżonków musi uzyskać stosowne zezwolenie, to w jego braku możliwe będzie jedynie skuteczne nabycie nieruchomości przez

[29] Taki pogląd reprezentuje J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2019, art. 6, nb 8.

drugiego małżonka za środki pochodzące z majątku odrębnego i do majątku odrębnego[30].

Odnosząc się do dorobku orzecznictwa, warto wskazać, że początkowo uznawano, że skutku włączenia przedmiotu majątkowego do dorobku małżonków nie niweczy okoliczność, że będący cudzoziemcem małżonek nie legitymuje się zezwoleniem na nabycie nieruchomości w sytuacji, gdy nabywcą nieruchomości jest małżonek będący obywatelem polskim[31]. Powyższe zapatrywanie przełamała uchwała Sądu Najwyższego z 25.06.2008 r.[32], w której stwierdzono, że orzeczenie wydane na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma charakter deklaratywny. Po stronie pozwanych małżonków – obywatela polskiego i cudzoziemca, którzy nabyli nieruchomość do majątku wspólnego, zachodzi współuczestnictwo konieczne jednolite. W uzasadnieniu uchwały Sąd ten wyjaśnił, że nieruchomość nabywana do majątku wspólnego w drodze czynności prawnej dokonywanej przez oboje małżonków – cudzoziemca i obywatela polskiego – jest nieruchomością nabywaną przez cudzoziemca w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Oznacza to, że taka czynność nabycia nieruchomości dokonana bez wymaganego zezwolenia (art. 1 ust. 1 ustawy) jest dotknięta sankcją nieważności bezwzględnej (art. 6 ust. 1 ustawy). Z uwagi zaś na konstrukcję prawną wspólności łącznej sąd nie może orzec nieważności „części" czynności prawnej w odniesieniu do małżonka będącego cudzoziemcem, który nie legitymuje się wymaganym zezwoleniem.

Wbrew wyżej przytoczonemu zapatrywaniu wypowiedział się sześć lat później Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18.07.2014 r.[33] W orzeczeniu tym zajęto stanowisko, w myśl którego zawarcie przez obywatela polskiego – na podstawie ustawy z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej – umowy nabycia własności lokalu mieszkalnego z udziałem w częściach wspólnych budynku i w prawie wieczystego użytkowania gruntu jest skuteczne także wtedy, gdy stroną umowy był jego małżonek będący cudzoziemcem, niemający zezwolenia na nabycie tej nieruchomości (art. 1 ust. 1 ustawy). Pogląd ten oznacza przyjęcie prymatu przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego[34], w tym uznania, że współmałżonek (cudzoziemiec) z mocy prawa (art. 31 § 1 k.r.o.) staje się współwłaścicielem.

Na gruncie obowiązującej treści ustawy pogląd o pierwszeństwie regulacji prawa rodzinnego trafnie uznano za nieaktualny, co zostało podsumowane

[30] Zob. I Wereśniak-Masri, *Nabywanie...*, komentarz do art. 1, nb 26; A. Bereza, *Nabycie nieruchomości do majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową, jeśli jeden z małżonków ma status cudzoziemca*, „Rejent" 2004/3–4, s. 106.

[31] Postanowienie SN z 16.11.2006 r. (II CSK 174/06), Legalis nr 173918.

[32] III CZP 53/08, OSNC 2009/7–8, poz. 98.

[33] IV CSK 629/13, Legalis nr 1123151.

[34] Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359), dalej: k.r.o.

w wyroku NSA z 28.10.2015 r.[35], w którym Sąd ten zajął zasadniczo zbieżne stanowisko z uchwałą SN z 2008 r. Sąd ten przyjął, że na nabycie nieruchomości – na gruncie znowelizowanej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – przez małżonka obywatela polskiego ze skutkiem do majątku wspólnego, konieczne jest uzyskanie zezwolenia przez małżonka – cudzoziemca nawet w sytuacji, gdy stroną czynności prawnej jest wyłącznie małżonek – obywatel polski. Z zapatrywaniem tym zgodził się Sąd Najwyższy w uchwale z 24.03.2022 r.[36]

SANKCJA

W art. 6 ust. 1 u.n.n.c. przewidziano, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom ustawy jest nieważne[37]. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu w razie nabycia nieruchomości wbrew przepisom ustawy o nieważności nabycia orzeka sąd także na żądanie, właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa lub wojewody albo na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Według ust. 3 przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do nabycia lub objęcia udziałów lub akcji w spółce handlowej wbrew przepisom art. 3e, z tym że żądanie, o którym mowa w ust. 2, zgłosić może także każdy udziałowiec lub akcjonariusz spółki.

W kontekście sankcji uregulowanej w art. 6 ust. 1 u.n.n.c. warto przytoczyć parę istotnych wypowiedzi orzecznictwa.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego[38] zezwolenie na nabycie nieruchomości w drodze czynności prawnej musi być uzyskane przed nabyciem, co w sposób oczywisty wynika z charakteru tej zgody publicznoprawnej i treści przepisów ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Nie może być mowy o uzyskiwaniu takiej zgody *ex post* i legalizowaniu nabycia naruszającego przepisy wskazanej ustawy. Dalej Sąd ten wskazał, że odwołując się do uchwały Sądu Najwyższego z 20.11.2015 r.[39], należy zaznaczyć, że jednoznacznie została w niej dokonana interpretacja art. 6 u.n.n.c. sprowadzająca się do stanowiska, iż bezskuteczne jest nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom tej ustawy. Stanowisko takie zostało zajęte także w wyroku Sądu Najwyższego z 1.06.2017 r.[40], w którym stwierdzono, że jeżeli cudzoziemiec w rozumieniu przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie posiada zezwolenia przed zajściem zdarzenia prawnego,

35 II OSK 370/14, Legalis nr 1362957.

36 III CZP 48/22, OSNC 2022/11, poz. 104.

37 Zob. uwagi do tak uregulowanej sankcji J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, wyd. el., Kraków 2004, rozdział II, pkt 5.5; E. Gniewek (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 386.

38 Zob. wyrok NSA z 18.10.2019 r. (II OSK 2839/17), LEX nr 2761897.

39 III CZP 80/15, OSNC 2016/12, poz. 141.

40 I CSK 585/16, LEX nr 2333042.

którego skutkiem ma być nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, to nabycie to jest bezskuteczne, ze względu na brak spełnienia koniecznej przesłanki zawartej w ustawie, a warunkującej powstanie oczekiwanego skutku. Jak trafnie wyjaśniono w orzecznictwie, w postępowaniu unormowanym w art. 6 ust. 2 u.n.n.c. sąd stwierdza tylko nieważność skutku przejścia prawa do nieruchomości, co nie prowadzi do utworzenia kategorii nieruchomości niczyich, obowiązujące bowiem normy prawne pozwalają bez trudu wskazać właściciela nieruchomości, która nie przeszła na cudzoziemca. Jeżeli podmiot, który zbywa prawo, nadal istnieje, to zbycie nie wywiera skutku prawnego, a zatem wciąż jest on uprawniony do nieruchomości[41].

W innym orzeczeniu sąd administracyjny[42] zajął stanowisko, w myśl którego na gruncie przepisów ustawy, z wyjątkami wskazanymi w art. 7 u.n.n.c., cudzoziemiec chcący nabyć nieruchomość powinien wystąpić do ministra ze stosownym wnioskiem przed jej nabyciem. Zgodnie bowiem z art. 6 ww. ustawy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wbrew przepisom ustawy (bez stosownej zgody) skutkuje nieważnością nabycia nieruchomości. Z kolei w ocenie Sądu możliwe jurydycznie jest udzielenie *ex post* zezwolenia na nabycie nieruchomości w ramach sukcesji uniwersalnej, identycznie, jak udziela się *ex post* zezwolenia cudzoziemcowi na nabycie nieruchomości w drodze dziedziczenia (art. 7 ust. 3 ustawy). Przy łączeniu się spółek możliwe oraz celowe jest stosowanie przez analogię przepisów o dziedziczeniu.

W końcu należy odnotować przekonujący pogląd Sądu Najwyższego, że sankcji, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy, nie można stosować do przypadków nabycia nieruchomości na podstawie orzeczenia sądu. Zdaniem SN przeciwne zapatrywanie pozostawałoby w sprzeczności z siatką pojęciową polskiego prawa cywilnego, w której sankcja nieważności znajduje zastosowanie tylko do czynności prawnych, a nie innych niemieszczących się w tej kategorii zdarzeń prawnych, w tym do orzeczenia sądu[43].

PODSUMOWANIE

Choć wydaje się, że obecna rola ustawy jest marginalna, to jednak dotyka ona bardzo istotnych i wrażliwych kwestii społecznych i gospodarczych. Zaistnienie okoliczności wpływających pozytywnie na ocenę naszego kraju jako dobrego miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej lub pasywnego inwestowania w sektorze nieruchomości od razu przekłada się na wzrost liczby wniosków o udzielenie zezwolenia na nabycie przez cudzoziemców nieruchomości lub praw udziałowych w spółkach w reżimie przewidzianym ustawą. Na wzrost roli ustawy wpływają również zgoła inne zdarzenia, takie jak trwający od 24.02.2022 r. konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy. Naturalną bowiem

[41] Zob. uchwała SN z 20.11.2015 r. (III CZP 80/15), OSNC 2016/12, poz. 141.
[42] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.03.2017 r. (IV SA/Wa 2519/16), LEX nr 2400266.
[43] Zob. uchwała SN z 24.03.2022 r. (III CZP 48/22), OSNC 2022/11, poz. 104.

konsekwencją jest, że obywatele tego kraju nierzadko będą szukać schronienia w Polsce, a mając do tego środki, będą starać się o nabycie nieruchomości.

Dotychczasowe tendencje i doświadczenia przekonują, że uzasadniony jest taki kierunek zmian w ustawie, który doprowadzi do dalej idącego zliberalizowania ograniczeń w nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przy jednoczesnym pozostawieniu mechanizmów dotyczących monitoringu omawianych transakcji. Liberalizacja ta powinna między innymi polegać na zrównaniu pozycji spadkobiercy testamentowego ze spadkobiercą ustawowym, jak również na wyłączeniu przepisów ustawy w odniesieniu do przypadków nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia. Z kolei w dobie dynamicznie rozwijających się publicznych systemów przepływu informacji oraz narzędzi związanych z analizą gromadzonych danych to właśnie uregulowania związane z raportowaniem i monitoringiem transakcji objętych zakresem zastosowania ustawy powinny mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

ABSTRACT

adw. dr Bartosz Stelmach
Centre for Private International Law, Faculty of Law and Administration, Jagiellonian University in Cracow. An advocate, a Doctor of Laws specializing in civil law, a mediator and recommended arbitrator of the Court of Arbitration at the Regional Chamber of Commerce in Katowice. In addition, he is a research and teaching employee at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University, a lecturer at postgraduate studies in real estate law, as well as an ad hoc court expert in the field of international civil procedure.

Restrictions on real estate transactions in the light of the Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners – selected issues

The fact that the Act on the Acquisition of Real Estate by Foreigners has been in force for more than 120 years, the progressive liberalization of the conditions for the acquisition of real estate by foreigners, as well as the increase in the number of cases whereby foreigners request permissions for such acquisition prompt us to summarize and assess the role of this statute in the Polish legal system. The statute regulates issues that are part of the so-called "law of aliens". This is because the substantive law norms contained in this statute refer to situations closely related to the foreign element, i.e., they allow us to determine whether any restrictions are imposed on foreign natural and legal persons (foreigners) wishing to acquire real estate in Poland and what such restrictions are.

Keywords: *real estate, foreigner, permission, acquisition of title to real estate*

adw. dr Bartosz Stelmach
Centrum Prawa Prywatnego Międzynarodowego WPiA UJ.
Adwokat, doktor nauk prawnych ze specjalnością: prawo cywilne, mediator i rekomendowany arbiter Sądu Arbitrażowego przy Regionalnej Izbie Gospodarczej w Katowicach. Ponadto pracownik naukowo-dydaktyczny na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, wykładowca na studiach podyplomowych z zakresu prawa nieruchomości, jak również biegły sądowy *ad hoc* z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Bereza Arkadiusz, *Nabycie nieruchomości do majątku objętego małżeńską wspólnością ustawową, jeśli jeden z małżonków ma status cudzoziemca*, „Rejent" 2004/3–4

Bieluk Jerzy, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2019

Ciepła Helena (w:) *Obrót nieruchomościami w praktyce*, red. H. Ciepła, S. Brzeszczyńska, Warszawa 2018

Dalecka Aleksandra, Przewoźny-Paciorek Adriana, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2003

Gniewek Edward (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020

Hartwich Filip, *Testamentarischer Erwerb eines Grundstücks durch Ausländer in Polen*, „Wirtschaft und Recht in Osteuropa" 2011

Kawecka-Pysz Joanna, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, wyd. el., Kraków 2004

Ludwiczak Witalis, *Międzynarodowe prawo prywatne*, Poznań 1996

Muzyka Małgorzata, *Ograniczenia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce a swoboda przepływu kapitału* (w:) *Prawo wobec wyzwań współczesności. Wybrane problemy teoretycznoprawne i dogmatycznoprawne*, red. J. Helios, W. Jedlicka, A. Kwieciński, Wrocław 2019

Pazdan Maksymilian, *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz*, Warszawa 2018

Stelmachowski Andrzej (w:) *System Prawa Prywatnego*, t. 3, *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007

Strzelczyk Ryszard, *Prawo nieruchomości*, wyd. el., Warszawa 2019

Wereśniak-Masri Izabela, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, wyd. el., Warszawa 2021