

JOANNA MUCHA

Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Zagadnienia administracyjnoprawne

I. Wprowadzenie

Przedmiotem opracowania pt. *Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Zagadnienia administracyjnoprawne*¹ jest teoretyczna analiza zagadnień związanych z nabywaniem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez cudzoziemców. Problematykę tę reguluje ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców².

W opracowaniu przedstawiono administracyjnoprawne aspekty dotyczące obrotu nieruchomościami z udziałem podmiotów posiadających status cudzoziemca. Nabywanie przez cudzoziemców prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości podlega reglamentacji administracyjnoprawnej, co wiąże się z koniecznością uzyskania przez te podmioty zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Zezwolenie to przyjmuje formę decyzji administracyjnej, wydawanej w toku postępowania przeprowadzanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*³, z zastrzeżeniem regulacji u.n.n.c. Decyzja

¹ Referat przygotowano na podstawie pracy magisterskiej pt. *Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Zagadnienia administracyjnoprawne*, przygotowanej na seminarium prowadzonym przez dr. Wojciecha Maciejkę, w Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Przemyślu.

² Dz. U. 2004 r., nr 167, poz. 1758 ze zm.; dalej: u.n.n.c.

³ Dz. U. 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.

przyznająca cudzoziemcowi uprawnienie do nabycia nieruchomości wydawana jest w ramach uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne nie może oznaczać jednak dowolności w podejmowaniu rozstrzygnięcia. Organ administracji publicznej, wydając zezwolenie, kieruje się enumeratywnie wymienionymi przesłankami, które warunkują możliwość zgodnego z prawem nabycia nieruchomości, co w zamyśle ustawodawcy ma na celu ochronę interesu Rzeczypospolitej Polskiej.

Na wyłączny użytek u.n.n.c. stworzono legalną definicję cudzoziemca, będącego stroną postępowania administracyjnego, co pozwoliło na jednoznaczne określenie grupy podmiotów zobowiązanych do uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przewiduje sytuacje, w których odstąpiono od wymogu uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, tym samym usprawniając proces inwestowania podmiotów zagranicznych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Na gruncie u.n.n.c. odnaleźć można instytucję współdziałania organów, która przejawia się w uzależnieniu wydania zezwolenia od braku sprzeciwu Ministra Obrony Narodowej oraz w przypadku nieruchomości rolnych – ministra właściwego ds. rozwoju wsi.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców posługuje się pozaprawnym pojęciem „nabycie nieruchomości”, przez które właściwie należy rozumieć nabycie prawa własności do nieruchomości, a nie przedmiotu o fizycznych właściwościach.

II. Teza główna

Występujący w Rzeczypospolitej Polskiej system reglamentacji obrotu nieruchomościami uzasadniony jest koniecznością sprawowania przez państwo kontroli nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Państwo polskie przyjęło, że o jego istocie przesądza to, aby własność nieruchomości składających się na jego terytorium przysługiwała obywatelom polskim. Wynika to z faktu, iż zgodnie z ustawą z 12 października 1990 r. o ochronie granicy

państwowej⁴ Rzeczpospolita Polska wykonuje zwierzchnictwo nad terytorium lądowym, morskim i powietrznym kraju, poprzez powołane do tego celu organy odpowiadające za ochronę granicy państwowej. Przysługiwanie praw rzeczowych do nieruchomości cudzoziemcowi skonstruowano jako wyjątek, tworząc administracyjnoprawne obostrzenia, zarówno materialne, jak i o charakterze procesowym.

III. Tezy szczegółowe

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zawiera skonstruowaną na własne potrzeby autonomiczną definicję cudzoziemca, będącego stroną postępowania administracyjnego przeprowadzanego w celu uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości. Oznacza to, że do tej definicji nie stosuje się ograniczeń wynikających z przepisów innych aktów prawnych⁵. Co istotne, na gruncie u.n.n.c. status cudzoziemca – obok osób fizycznych – przyznano również jednostkom organizacyjnym, co stanowi odmiennosc względem polskich rozwiązań prawnych.

Do grupy podmiotów posiadających status cudzoziemca należą: osoby fizyczne nieposiadające obywatelstwa polskiego, osoby prawne z siedzibą za granicą, nie mające osobowości prawnej spółki ww. osób, z siedzibą za granicą, utworzone zgodnie z ustawodawstwem państw obcych, oraz osoby prawne i spółki handlowe nieposiadające osobowości prawnej, z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki ww. Ponadto na potrzeby u.n.n.c. w doktrynie dokonano podziału cudzoziemców na dwie zasadnicze kategorie. Do pierwszej z nich należą ci cudzoziemcy, którzy co do zasady mogą nabywać nieruchomości bez zezwolenia, czyli obywatele lub przedsiębiorcy państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwaj-

⁴ Dz. U. 1990 r., nr 78, poz. 461 ze zm.

⁵ F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców*, Bydgoszcz 2010, s. 33.

carskiej. Natomiast do drugiej grupy weszli pozostali cudzoziemcy, na których co do zasady ciąży obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości⁶. W ten sposób doprowadzono do zróżnicowania statusu cudzoziemców, w związku z różnym stopniem ich uprzywilejowania.

Stronami postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie wydania zezwolenia są: cudzoziemiec pragnący nabyć nieruchomość oraz właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości.

O fakcie tym przesądza art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Oznacza to, że zarówno cudzoziemiec, jak i zbywca nieruchomości niezadowolony z decyzji mogą zwrócić się do ministra z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego⁷.

W niefortunny sposób ustawodawca sformułował tytuł analizowanej ustawy. Stanowi on o „nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców”. Doktryna prawa nie zna jednak pojęcia „nabywania rzeczy” jako przedmiotu o fizycznych właściwościach⁸.

Pojęcie „nabycie nieruchomości” jest więc w zasadzie pojęciem pozaprawnym. Wolą ustawodawcy było uregulowanie nabycia „prawa do nieruchomości”, na co wskazuje art. 1 ust. 4 u.n.n.c., zgodnie z którym nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego. Negatywnie zatem należy ocenić próby wprowadzania w prawie

⁶ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010, s. 175.

⁷ F. Hartwich, *op. cit.*, s. 171.

⁸ W rozumieniu art. 45 *Kodeksu cywilnego* rzeczami są wyłącznie przedmioty materialne, czyli tylko takie dobra, które są materialnymi częściami przyrody oraz mają charakter samoistny, tzn. są na tyle wyodrębnione w sposób naturalny lub sztuczny, że w obrocie mogą być traktowane jako dobro samoistne (T. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, E. Niezbecka, *Zarys prawa cywilnego*, Lublin 2006, s. 182).

administracyjnym pojęć, które destabilizują siatkę pojęciową znaną prawu cywilnemu.

Nie wszystkie wypadki nabywania nieruchomości przez cudzoziemców objęte są w równym stopniu administracyjnoprawną reglamentacją. Jednakże lista wyjątków pozostaje zamknięta. W ten sposób państwo zapewniło sobie możliwość ochrony własnej integralności, dzięki uzależnieniu nabycia nieruchomości od uzyskania zezwolenia właściwego organu administracji publicznej.

Przepisy u.n.n.c. nie znajdują zastosowania przy przekształceniu spółki handlowej posiadającej status cudzoziemca, które następuje zgodnie z ustawą z dnia 15 września 2000 r. – *Kodeks spółek handlowych*⁹. Spod reżimu u.n.n.c. wyłączono także przypadek nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego. Ponadto wymóg uzyskania zezwolenia nie dotyczy wyjątków zgrupowanych ze względu na: sposób nabycia (dziedziczenie po zbywcy nieruchomości), przedmiot nabycia (nabycie lokalu mieszkalnego lub użytkowego) i osobę cudzoziemca (cudzoziemiec zamieszkujący Rzeczpospolitą Polską przez okres co najmniej 5 lat od udzielenia mu zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnoty Europejskiej, cudzoziemiec będący małżonkiem obywatela polskiego). Do osobnej grupy zwolnień należy generalne zwolnienie dotyczące wyłącznie obywateli oraz przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Konfederacji Szwajcarskiej, związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, z czego wynika konieczność dostosowania krajowych zasad nabywania nieruchomości przez cudzoziemców do głównych reguł funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii, tj. swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału¹⁰.

Wprowadzenie licznych wyłączeń z obowiązku uzyskania zezwolenia miało na celu zapewnienie ochrony ugruntowanych sto-

⁹ Dz. U. 2000 r., nr 94, poz. 1037 ze zm.

¹⁰ F. Hartwich, *op. cit.*, s. 145.

sunków cywilnoprawnych, takich jak np. małżeństwo czy dziedziczenie.

Prawnym instrumentem reglamentacji administracyjnej obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców jest wydawane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zezwolenie. Przyjmuje ono formę decyzji administracyjnej, opartej na uznaniu administracyjnym. Uznanie administracyjne nie może jednak oznaczać dowolności organu.

Zaznaczył to wyraźnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 lutego 1996 r., I SA 1296/95, w którym stwierdził, że wybór treści rozstrzygnięcia sprawy musi być przez organ administracji publicznej uzasadniony z uwzględnieniem polityki państwa w tym zakresie lub przyjętych zasad rozstrzygania spraw na podstawie konkretnych przepisów¹¹.

Ustawodawca wprowadził na grunt u.n.n.c. enumerację pozytywną przesłanek warunkujących wydanie zezwolenia. Warunki te przyjmują postać generalnych klauzul odsyłających.

Oznacza to, że każdorazowo przed wydaniem zezwolenia na nabycie nieruchomości cudzoziemcowi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zobowiązany jest ocenić, czy nabycie to nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego oraz czy nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa. Dodatkowo cudzoziemiec zobligowany jest wykazać, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z Rzeczpospolitą Polską. Rozwiązanie to ma na celu zapewnienie ochrony interesu państwa oraz praw obywateli polskich.

Na gruncie u.n.n.c. wprowadzona została instytucja współdziałania organów administracji publicznej, wynikająca z art. 106 k.p.a. Świadczy o tym fakt, iż zezwolenie na nabycie nieruchomości może zostać wydane jedynie wtedy, gdy sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych także minister ds. rozwoju wsi.

¹¹ Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej może wydać decyzję dopiero po zajęciu stanowiska przez inny organ, które może nastąpić w drodze wyrażenia opinii, zgody lub w innej formie. W przypadku u.n.n.c. sprzeciw, poprzedzający decyzję o odmowie udzielenia zezwolenia, wskazanych wyżej ministrów następuje w tej „innej formie”, przyjmując postać postanowienia¹². Oznacza to, że strona niezadowolona z postanowienia może wystąpić z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 7 dni od daty jego doręczenia¹³.

Postępowanie w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości jest w zasadzie postępowaniem administracyjnym przeprowadzonym zgodnie z przepisami k.p.a., z zastrzeżeniem jednak istotnych odstępstw od standardów tego kodeksu, wynikających z regulacji u.n.n.c.

Przykładem odstępstwa od regulacji kodeksowych jest uprawnienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do żądania przedstawienia przez cudzoziemca dowodów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku. Zgodnie z k.p.a. to organ administracji publicznej ma obowiązek przeprowadzić postępowanie dowodowe (zasada oficjalności z art. 7 k.p.a.). Oznacza to, że w u.n.n.c. ciężar dowodu został przerzucony na stronę postępowania administracyjnego, co znacząco utrudnia stronie uzyskanie

¹² Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 września 2008 r., V SA/Wa 1247/08, stwierdził, iż organ administracyjny właściwy do wniesienia sprzeciwu zobowiązany jest w sposób wszechstronny wyjaśnić stan faktyczny, rozważyć wszystkie argumenty podniesione przez stronę oraz załatwić sprawę z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

¹³ Zgodnie z art. 144 k.p.a. w sprawach nie uregulowanych w rozdziale 11 do zażaleń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań. W takim wypadku znajduje zastosowanie art. 127 k.p.a., stanowiący, iż od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

decyzji. Ponadto wyjątkiem od zasady oficjalności jest również możliwość odstąpienia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od uzasadnienia faktycznego wydanej decyzji, jeżeli wymaga tego obronność lub bezpieczeństwo państwa.

Mimo, iż u.n.n.c. w pełni gwarantuje ochronę interesu gospodarczego i społecznego państwa, realizując funkcje reglamentacyjną, kontrolną oraz informacyjną, konieczne wydaje się opracowanie nowego, czytelnego i spójnego aktu prawnego, który przyczyni się do klaryfikacji procesu uzyskiwania zezwoleń na nabycie nieruchomości oraz doprowadzi do ujednoczenia regulacji krajowych z prawem Unii Europejskiej, a nadto do ujednoczenia terminologii prawa administracyjnego z prawem cywilnym.