

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – rys historyczny oraz rozumienie „więzi z Rzeczpospolitą Polską” w orzecznictwie i doktrynie

Rys historyczny

Kwestię nabywania nieruchomości przez cudzoziemców reguluje ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z dnia 24 marca 1920 r.¹ Jest to jedna z najstarszych, wciąż obowiązujących ustaw w systemie prawa polskiego. Ocena doktryny w tym względzie jest jednak podzielona². Część przedstawicieli uważa ją za przykład stabilności prawa, natomiast w opozycji do tego stanowiska występują głosy, iż jest to niespójny i zaniedbany pod względem legislacji relikw przeszłości.

W celu zrozumienia *ratio legis* ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców trzeba uwzględnić kondycję odrodzonego państwa oraz mentalność i nastroje społeczeństwa. Ziemie II Rzeczypospolitej Polskiej były zniszczone przez przechodzący

¹ Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.).

² J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004, s. 18.

przez nie wielokrotnie front wojenny. Sytuacja geopolityczna również sprzyjała skłonnościom ksenofobicznym – przez cały okres 20-lecia międzywojennego nie udało się ustabilizować stosunków z większością państw ościennych. Tego typu tendencje narodowościowe nie były niczym nadzwyczajnym w ówczesnej Europie i w pełni wpisywały się w klimat stosunków międzynarodowych.

Równie ważną kwestią była mentalność ówczesnych obywateli, którzy, w przeciwieństwie do czasów współczesnych, postrzegali nieruchomość jako podstawowy wyznacznik zamożności i czynnik gospodarczy oraz fakt *stricte* ekonomiczny – kurs polskiej waluty był stosunkowo niski do innych walut, przede wszystkim do marki niemieckiej.

Zważywszy na wszystkie powyższe czynniki, można powiedzieć, że dopuszczenie jakiegokolwiek formy nabywania nieruchomości przez cudzoziemców (wbrew niektórym projektom poselskim postulującym całkowity zakaz tego typu obrotu gospodarczego) można uznać za dość liberalne podejście do tej kwestii.

Początkowo zezwolenie wydawała Rada Ministrów na wniosek ministra skarbu. Decyzja nie była w żaden sposób zaskarżalna, nie wymagała sporządzenia uzasadnienia i cechowała się pełną uznaniowością. Jedynym wyjątkiem od wymogu uzyskania zezwolenia było spadkobranie. Po noweli z 1932 r. kompetencja ta została przekazana ministrowi spraw wewnętrznych, pierwotny termin „obcokrajowiec” zaś został zastąpiony terminem „cudzoziemiec”. Minister właściwy do spraw wewnętrznych był uprawniony do określania dodatkowych wymagań, które musiały zostać spełnione, aby transakcja mogła dojść do skutku³.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej obrót nieruchomościami był znacznie ograniczony z oczywistych względów. Co więcej, sami cudzoziemcy nie byli zainteresowani kupnem nieruchomości w kraju o ustroju socjalistycznym. Po rozpoczęciu transformacji ustrojowej zainteresowanie nieruchomościami znacznie wzrosło na skutek traktowania Polski przez zagranicznych przed-

³ R. Strzelczyk, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2011, s. 182.

siębiorców jako potencjalnego rynku zbytu i miejsca dokonywania inwestycji. Zmiana była o tyle zasadnicza, iż do tej pory chęć wykupu nieruchomości przez obywateli obcego państwa była motywowana raczej kwestiami prywatnymi, a nie biznesowymi. Podobnie jak w 20-leciu międzywojennym opinie na temat liberalizacji przepisów ustawy były podzielone. Zwolennicy ograniczenia ingerencji państwa w tę sferę powoływali się na zasadę swobody umów, wyboru kontrahenta oraz konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej. Przeciwnicy wskazywali na znacznie niższe ceny nieruchomości na rynku polskim w odniesieniu do zachodnich rynków. Ponadto obawiali się procederu „prania brudnych pieniędzy” poprzez tego typu transakcje⁴.

W latach 90. oraz w pierwszej dekadzie XXI w. dokonano wielu nowelizacji ustawy, liberalizujących możliwość nabycia nieruchomości przez cudzoziemca. Wyrok NSA z 15 grudnia 1999 r. w ten sposób charakteryzuje cel ustawy:

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest aktem prawnym o charakterze reglamentacyjnym, mającym na celu ochronę przed możliwością niekontrolowanego wykupu nieruchomości przez cudzoziemców⁵.

Stan obecny

Obecnie zezwolenie wydaje minister spraw wewnętrznych, gdy sprzeciwu nie wniesie minister obrony narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych – minister do spraw rozwoju wsi. Sprzeciw wymienionych ministrów wyraża się w postaci postanowienia.

Cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest:

- 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego,
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą,

⁴ J. Kawecka-Pysz, op. cit., s. 27–28.

⁵ Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1999 r., V SA 2177/98, LEX nr 49267.

- 3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób fizycznych lub prawnych, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych,
- 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadające osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez wyżej wymienione osoby lub spółki.

Powyższa definicja legalna tworzy szeroki katalog osób uznawanych przez ustawę za cudzoziemców, uwzględniając przy tym różne formy działalności gospodarczej i społecznej.

Nabycie nieruchomości jest rozumiane jako „nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego”. Od tej zasady istnieje szereg wyjątków, na przykład w postaci dziedziczenia czy nabycia tak zwanego drugiego domu. Na skutek wyłączeń stosowania zawartych w art. 7 oraz art. 8 każdy konkretny przypadek musi być ściśle oceniany pod kątem jego kwalifikacji prawnej. Należy także zaznaczyć, iż zdarzenie prawne jest pojęciem znacznie szerszym od pojęcia nabycia nieruchomości wskutek czynności prawnej⁶.

Warunki uzyskania zezwolenia

Zezwolenie wydawane jest na wniosek cudzoziemca, jeżeli spełnia on warunki wymienione w art. 1a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców:

- 1) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa,
- 2) wykaże on, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi z RP. Okolicznościami potwierdzającymi więzi cudzoziemca z RP mogą być w szczególności:

⁶ J.J. Skoczyła, E. Szlęzak, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2010, s. 61–62.

- posiadanie polskiej narodowości lub polskiego pochodzenia,
- zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem RP,
- posiadanie (z pewnymi wyjątkami) zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich,
- członkostwo w organie zarządzającym osoby prawnej lub spółki handlowej nieposiadającej osobowości prawnej, mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- wykonywanie na terytorium RP działalności gospodarczej lub rolniczej zgodnie z przepisami prawa polskiego.

Omawianie interpretacji przez doktrynę i orzecznictwo ustawowych przesłanek należy zacząć od wyroku WSA w Warszawie z 9 lutego 2007 r., mówiącego o tym, że ustawa „zawiera jedynie otwarty katalog przesłanek, a zatem organ prowadzący postępowanie ma możliwość przyjęcia, w granicach uznania administracyjnego, także innych okoliczności jako spełniających warunek związków z Polską. Trzeba jednak w tym miejscu nadmienić, iż katalog przykładowy, będący punktem odniesienia w takich wypadkach, zawiera przesłanki o określonym ciężarze gatunkowym, świadczące o poważnych, trwałych i realnych związkach z naszym krajem o charakterze osobistym lub gospodarczym”⁷.

Polskie pochodzenie

W ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie zostały zdefiniowane takie pojęcia, jak polskie pochodzenie czy narodowość. M. Żak w komentarzu do ustawy⁸ stosuje wykładnię

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r., V SA/Wa 1930/06, LEX nr 318079.

⁸ M. Żak, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej*, komentarz do art. 1a, LEX/el. 2004.

systemową i odwołuje się do Ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁹, która zawiera definicję legalną osoby polskiego pochodzenia. Przesłanką ogólną uznania osoby za osobę polskiego pochodzenia jest deklaracja narodowości polskiej. Dodatkowo trzeba spełnić łącznie dwie przesłanki, do których zalicza się wstępne narodowości polskie w postaci co najmniej jednego z rodziców lub dziadków albo dwojga pradziadków oraz wykazanie swojego związku z polskością. W tej drugiej kwestii ustawa o repatriacji przewiduje przykładowy katalog okoliczności świadczących o związku z polskością w postaci pielęgnowania polskiej mowy, tradycji i zwyczajów. Za osobę polskiego pochodzenia ustawa o repatriacji uznaje także osobę deklarującą narodowość polską, wykazującą związek z polskością, która w przeszłości miała obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków miało obywatelstwo polskie.

D. Szafrąński w swojej glosie wskazuje, że ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie dotyczy zagranicznych osób fizycznych, mających status obywatela polskiego. Osoba fizyczna mająca obywatelstwo polskie, nawet w przypadku miejsca zamieszkania i pobytu za granicą, na tle wykładni językowej i funkcjonalnej nie może być traktowana na równi z zagranicznymi osobami fizycznymi. Według D. Szafrąńskiego, każda zagraniczna osoba prawna (w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tzn. mająca swoją siedzibę za granicą) jest cudzoziemcem¹⁰.

Warto również zauważyć, że „późniejsze nabycie obywatelstwa polskiego nie spowoduje konwalidowania wcześniejszego nabycia praw własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości bez wymaganego zezwolenia”, co jasno stwierdza WSA w Warszawie w wyroku z 27 marca 2008 r.¹¹

⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz.U.2004.53.532 ze zm.).

¹⁰ D. Szafrąński, *Osoba zagraniczna a cudzoziemiec*, Tezy nr 1 i 3, LEX 30835/1 i LEX 104033/3.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2008 r., V SA 1408/02, LEX nr 489450.

Małżeństwo

Małżeństwo jest przesłanką na tyle formalną i niewzbudzającą kontrowersji, iż warunek ten nie doczekał się licznych komentarzy ze strony doktryny i orzeczeń sądów. Bardziej kontrowersyjną i praktyczną sprawą są związki międzyludzkie nieobjęte węzłem prawnym. Można je rozpatrywać na płaszczyźnie osób o szczególnie bliskim stosunku osobistym oraz na płaszczyźnie towarzyskich relacji obywateli państw obcych z obywatelami polskimi. W pierwszej kwestii wystarczająca jest sama wykładnia językowa ustawy, która nie wspomina o innych niż małżeństwo formach relacji międzyludzkich, będących relewantnymi, jeśli chodzi o przesłankę więzi z Rzeczpospolitą Polską. Inne spojrzenie można mieć na sprawę stosunków przyjacielskich. Z racjonalnego punktu widzenia udowodnienie swojego pozytywnego emocjonalnego stosunku do narodu polskiego byłoby zgodne z dążeniem do prawdy materialnej. Wszak sam fakt zawarcia związku małżeńskiego w tym względzie nie jest dostateczną gwarancją istnienia więzi z Polską (poza *stricte* formalną kwestią, jaką jest związek małżeński). Jednak WSA w Warszawie w 2008 r. stwierdził, iż „częste pobyty w Polsce, sentyment do Polski i liczne przyjaźnie z Polakami, nie mają waloru obiektywnych czynników pozwalających przyjąć, iż wnioskodawcy spełniają wymóg wykazania związków z Polską”. Sąd w swoim orzeczeniu oparł się na obiektywnych czynnikach, zapewne mając na względzie trudności dowodowe w przypadku wykazywania czynników subiektywnych, a także wskazał, „iż zdaniem Sądu mogą one świadczyć o więziach emocjonalnych z sąsiadami, a nie z Polską”¹².

Zezwolenie na pobyt

Szczególne warunki uzyskania zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2007 r., SA/Wa 1385/07, LEX nr 420155V.

pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich określa Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach¹³. Do wniosku o uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca należy załączyć stosowne dokumenty organów właściwych do wydania zezwolenia na określony pobyt cudzoziemca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Członkostwo w organie zarządzającym osób prawnych oraz spółek handlowych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terytorium RP

W teorii prawa handlowego wyróżnia się trzy typy organów osób prawnych: organy zarządzające (zarząd), organy nadzorcze (komisja rewizyjna, rada nadzorcza) i uchwałodawcze (walne zgromadzenie, walne zebranie). Doktrynalna konstrukcja modelu osób prawnych zajmujących się obrotem handlowym jest, co do zasady, tożsama na całym świecie. Przykładowo: zgoda, co do zakresu głównych zadań, obowiązków, uprawnień i celów polskiego zarządu, rady nadzorczej/komisji rewizyjnej i walnego zgromadzenia wraz z większością ich zagranicznych odpowiedników nie nastroczałaby większych problemów. Marcin Żak w swoim komentarzu do ustawy¹⁴ wskazuje na dwa problemy wykładni tego przepisu: Czy zasiadanie w organie nadzorczym określonej w ustawie osoby prawnej lub spółki handlowej można uznać za przesłankę więzi z Rzeczpospolitą Polską? Czy za przesłankę taką można poczytywać zasiadanie w organie zarządzającym osoby będącej przedsiębiorcą krajowym?

Co do pierwszej kwestii, należy zatrzymać się na ścisłej wykładni językowej. Ustawodawca jasno określił, że przesłanką jest zasiadanie w organie zarządzającym i organ administracji wydający decyzję czy

¹³ Ustawa dnia z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).

¹⁴ M. Żak, op. cit.

też sąd administracyjny rozstrzygający daną sprawę nie może rozszerzać treści tego zapisu o zasiadanie w organach nadzorczych osób prawnych oraz spółek handlowych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Inaczej sprawa ta wygląda w przypadku stanu faktycznego, w którym dana osoba zasiada w organie zarządzającym osoby będącej przedsiębiorcą krajowym. Stosując wykładnię *a minori ad maius*, należy uznać, iż przesłanka z art. 1a ust. 2 lit. d jest spełniona¹⁵.

Działalność gospodarcza lub rolnicza

Przy ostatniej przesłance kluczowe są definicje legalne działalności gospodarczej z Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶ oraz działalności rolniczej z Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁷. Według pierwszej z wymienionych ustaw, działalnością gospodarczą jest „zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”. Natomiast działalnością rolniczą, według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, jest „prowadzenie działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji rolniczej lub zwierzęcej, w tym w zakresie produkcji sadowniczej, ogrodniczej i rybnej”. Punkt ten jest jedynie potwierdzeniem dotychczas stosowanej praktyki, co wynika z lektury kryteriów zawartych w „Informatorze dla osób fizycznych ubiegających się o uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości w Polsce”.

Zgodnie z orzeczeniem WSA w Warszawie z 2010 r., „nie wystarczy samo zadeklarowanie przeznaczenia nieruchomości na działal-

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 64, poz. 592).

ność gospodarczą lub rolniczą. Trzeba wykazać rzeczywiste potrzeby wynikające z dotychczasowej działalności i celowość przeznaczenia danej rzeczy¹⁸. Jest to orzeczenie jak najbardziej zgodne z *ratio legis* ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Sam zamiar i deklaracja podjęcia pewnych działań nie są wystarczającą przesłanką uzasadniającą nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. Nie można także zgodzić się na obejście prawa w sposób nieracjonalnego przeznaczenia danej rzeczy w celu uzyskania stosownego zezwolenia. Stąd kompetencja właściwego organu do zbadania celowości przeznaczenia danej rzeczy.

Według art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. Jednym z celów określonych w art. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest „zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach”. Z przepisów tych wynika niejako preferowany przez ustawodawcę model polskiego rolnictwa. Mając na względzie wykładnię systemową, a także uzasadnione obawy przed dominacją rolnictwa zagranicznego nad słabszym rolnictwem polskim, WSA podkreśla znaczenie wymienionej zasady konstytucyjnej oraz przepisu z jednej z ustaw ramowych dotyczących rolnictwa. Orzeczenie WSA w Warszawie z 2009 r. jasno stwierdza, „iż Minister Rolnictwa oceniając wniosek dotyczący nabycia nieruchomości przez cudzoziemca na podstawie art. 7 k.p.a. zobowiązany jest do uwzględnienia interesu społecznego poprzez odwołanie się do postanowień ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którą preferowanym nabywcą nieruchomości rolnych jest rolnik prowadzący gospodarstwo rodzinne, posiadający kwalifikacje rolnicze i zamieszkały w gminie, na terenie której położona jest chociaż część nabywanej nieruchomości rolnej¹⁹. Natomiast według

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 sierpnia 2010 r., V SA/Wa 783/10, LEX nr 737896.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2009 r., V SA/Wa 2939/08, LEX nr 569649.

treści orzeczenia WSA w Warszawie z 2008 r. – „Minister powinien więc w każdym konkretnym stanie faktycznym rozważyć czy przeniesienie własności konkretnej nieruchomości rolnej nie jest sprzeczne z powierzoną mu ochroną gruntów przeznaczonych na cele rolne albo z kształtowaniem ustroju rolnego państwa, a nie odstępować od zgłaszania sprzeciwu jedynie w tych wypadkach gdy cudzoziemiec »zapewnia racjonalną gospodarkę rolną«”²⁰.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2008 r., V SA/Wa 1526/08, LEX nr 566246.

