

Katarzyna Kisiel

Zagadnienie wzruszenia decyzji o zezwoleniu na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w świetle ostatnich zmian do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z 24 marca 1920 r.

Problematyka nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce pojawia się bardzo często na forum publicznym, zwłaszcza w ostatnim czasie, kiedy to nastąpiło przyspieszenie naszych negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej. Swobodny przepływ kapitału, którego elementem jest nabywanie nieruchomości, jest niezwykle kłopotliwym punktem naszych rozmów z Unią. Kwestia ta jest o tyle trudna, że w polskiej świadomości ziemia jest dobrem podstawowym, kwintesencją niezależności, suwerenności. Trudno się dziwić takim postawom, jeśli ma się na uwadze naszą historię. Burzliwym dyskusjom społecznym towarzyszą przemiany strukturalne i częste zmiany ustawy z dnia 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, dalej zwanej ustawą. Jest to obecnie podstawowa regulacja dotycząca tej problematyki. Jednakże zmiany nie zawsze są słuszne. Z jednej strony rozbudowuje się katalog wyjątków od wymogu uzyskania zezwolenia, z drugiej wprowadza się kolejne elementy procedury czyniące starania o zezwolenie żmudnymi i czasochłonnymi, co może skutecznie odstraszyć od próby jego zdobycia.

Ostatnia nowelizacja ustawy miała miejsce 3 lutego 2001 r. Wprowadzono jej mocą trzy istotne zmiany: rozbudowano definicję cudzoziemca, wprowadzono regulację dostosowującą nabywanie nieruchomości przez

cudzoziemców do postanowień Układu Stowarzyszeniowego¹ i **dopuszczono możliwość weryfikacji decyzji o wydaniu zezwolenia.**

Już samo wprowadzenie do ustawy nowego art. 7a budzi wątpliwości. Na pierwszy rzut oka przepis ten odpowiada art. 44 pkt 7 Układu Stowarzyszeniowego, dalej zwanego Układem. Jest jednak pewna subtelna różnica: art. 44 pkt 7 Układu przewiduje pełną swobodę nabycia nieruchomości w określonych tam przypadkach, a art. 7 ustawy gwarantuje jedynie, że minister właściwy do spraw wewnętrznych wyda stosowne zezwolenie. Można mieć wątpliwości, czy jest to złagodzenie restrykcji wobec przedsiębiorców Wspólnoty, skoro dotychczas stosowana wykładnia art. 44 Układu² zakładała, że ma on bezpośrednie zastosowanie, a więc nie byłoby konieczne zezwolenie, natomiast w obecnym stanie prawnym konieczne jest wszczęcie procedury w celu uzyskania zezwolenia. Problem ten wymaga głębszej refleksji i na pewno będzie przedmiotem dyskusji. Ja jednak chciałabym się skupić na innym, nowym rozwiązaniu, które pojawiło się w ustawie po ostatniej nowelizacji. Zajmę się mianowicie artykułem 5a ustawy, dotyczącym instytucji wzruszenia decyzji o wydaniu zezwolenia. Rozwiązanie ukształtowane mocą tego przepisu komplikuje znacznie obrót nieruchomościami z cudzoziemcami. Można odnieść wrażenie, że zostało dodane do regulacji w sposób nieprzemyślany.

Artykuł 5a stanowi: „W okresie 10 lat od dnia wydania zezwolenia minister właściwy do spraw wewnętrznych dokonuje kontroli w zakresie przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu. W przypadku stwierdzenia wykorzystania zezwolenia wbrew przepisom ustawy, minister właściwy do spraw wewnętrznych stwierdza nieważność decyzji o zezwoleniu.”

Przepis ten jest sformułowany nieprecyzyjnie, stwarza niepotrzebne i nieuzasadnione komplikacje. Po pierwsze, zastanawiające jest, jakie warunki może kontrolować minister, po drugie, problematyczny a przy-

¹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.; Dz.U. z 1994 r Nr 11, poz. 38 z późn. zm.

² Z. Truszkiewicz, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Warszawa 1996, s. 13.

najmniej niepraktyczny, wydaje się być 10-letni okres, przez który może być dokonywana kontrola. Wreszcie po trzecie, czy rzeczywiście minister może w takim przypadku stwierdzić nieważność decyzji?

Jak już zostało zasygnalizowane, zastrzeżenia w omawianym przepisie budzi już samo stwierdzenie: „...dokonuje kontroli w sprawie przestrzegania warunków określonych w zezwoleniu.” O jakie warunki chodzi tu ustawodawcy? W ustawie z 1920 r. o warunkach traktuje tylko jeden przepis – art. 2 ust. 2. Według niego minister właściwy do spraw wewnętrznych (dalej minister) może w zezwoleniu określić cudzoziemcowi zamierzającemu nabyć nieruchomość położoną w Polsce specjalne warunki, od których spełnienia będzie uzależniona możliwość jej nabycia. Czym są owe specjalne warunki? Według zgodnej opinii doktryny, chodzi tu o takie warunki, których spełnienie jest możliwe przed nabyciem nieruchomości. Jednocześnie nie mogą to być warunki, które wpływałyby na treść umowy, lecz jedynie na możliwość jej zawarcia ze względu na interes państwa³. W zezwoleniu może się więc pojawić nakaz podniesienia przez cudzoziemca kapitału zakładowego lub akcyjnego spółki, może się tam znaleźć również zobowiązanie cudzoziemca do zawarcia stosownych umów z polskimi wytwórcami czy dostawcami. Spełnienie tych warunków powinno być skontrolowane jeszcze przed zawarciem transakcji. Stanowi o tym art. 5 ustawy, w którym czytamy, że bez przedstawienia dowodu z dokumentu urzędowego o spełnieniu warunków specjalnych nie można dokonać czynności prawnych oraz wpisów prawa własności i użytkowania wieczystego. Nie powinna więc mieć miejsca sytuacja, w której zachodziłaby konieczność sprawdzenia już po przeniesieniu własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego, czy warunki specjalne zostały spełnione, a tym bardziej sytuacja, w której okaże się, że nastąpiło przeniesienie własności lub prawa użytkowania wieczystego bez uprzedniego spełnienia warunków specjalnych ustalonych w zezwoleniu na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy. Odrzucam więc koncepcję, że art. 5a dotyczy warunków specjalnych określonych w art. 2 ust. 2 ustawy, gdyż byłoby to sprzeczne z ich istotą.

³ Z. Truszkiewicz, *Ustawa o nabywaniu...*, s. 45; S. Piłkuński, J. Skoczyła, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Rzeczypospolitej Polskiej*, Rejent 1995, nr 4, s. 16.

Nasuwa się kolejne pytanie: czy może chodzi o warunki wpisane przez właściwego ministra do zezwolenia, takie jak warunki korzystania z nieruchomości, jej przeznaczenia? Takie rozwiązanie również wydaje się być nie do przyjęcia. Po pierwsze, ustawa nie daje ministrowi uprawnienia do wpisywania do decyzji zezwalającej na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca innych niż określone w art. 2 ust. 2 warunków. Po drugie, prawo własności może być ograniczone jedynie ustawą, zasadami współżycia społecznego i jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem⁴, natomiast prawo użytkowania wieczystego może być ograniczone nadto warunkami wskazanymi w umowie. Są to więc warunki umowne i minister nie ma kompetencji ich kontrolować. Inny charakter mają warunki stawiane cudzoziemcowi na podstawie innych ustaw, np. na podstawie prawa o działalności gospodarczej. Te jednak obowiązują zarówno cudzoziemca, jak i polskiego przedsiębiorcę, a minister spraw wewnętrznych nie ma kompetencji do ich kontrolowania (o ile nie wynika to wprost z ustaw ograniczających cudzoziemcowi wykonywania prawa własności lub użytkowania wieczystego).

Jest jeszcze jedna możliwość. Otóż we wniosku o zezwolenie cudzoziemiec musi podać uzasadnienie dotyczące celu nabycia nieruchomości i jej wielkości⁵. Jednak w tym przypadku nie można mówić o warunkach określonych w zezwoleniu. Gdyby na podstawie motywów zakupu nieruchomości przez cudzoziemca, podanych we wniosku o zezwolenie, ustalać granice jego dopuszczalnej działalności gospodarczej, inwestycje w Polsce przestałyby być atrakcyjne dla cudzoziemców. W działalności gospodarczej liczy się bowiem umiejętność dostosowywania się do warunków rynku. Czy tylko z tego powodu, że cudzoziemiec podał we wniosku o zezwolenie jako cel nabycia nieruchomości prowadzenie na niej określonego zakładu, ma on prowadzić tę działalność przez 10 lat, chociaż przestała być dochodowa?

Jak widać, trudno określić zakres zastosowania art. 5a ustawy. Jeśli przyjmiemy, że chodzi tu o standardową kontrolę nabycia nieruchomości przez cudzoziemca zgodnie z ustawą, to przepis ten w ogóle nie powinien

⁴ Kodeks cywilny z dnia 23 IV 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 13 z późn. zm., art. 140 k.c.

⁵ *Informator dla osób fizycznych ubiegających się o uzyskanie zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości w Polsce*, Rejent 2000, nr 3, s. 182.

znaleźć się w ustawie. Jeśli bowiem cudzoziemiec nabył nieruchomość bez spełnienia warunków, od których uzależniona była możliwość nabycia, to nie zezwolenie jest nieważne, ale zgodnie z art. 6 ustawy nieważna jest cała czynność prawna.

Kolejny problem do rozważenia to okres, przez jaki możliwa jest kontrola. Stwierdzenie nieważności może nastąpić w ciągu 10 lat. Termin ten odpowiada wprawdzie terminowi przyjętemu dla stwierdzenia nieważności w k.p.a.⁶, jest to jednak zbyt długi okres czasu, w jakim strony transakcji pozostają w niepewności. Pamiętajmy, że cudzoziemiec nabywa nieruchomość najczęściej w celu prowadzenia działalności gospodarczej, a to wymaga sprawnego działania, inwestowania, rozwoju. Jeśli zostanie stwierdzona nieważność zezwolenia, a w dalszej kolejności nieważność nabycia, powstaje problem rozliczeń. Zbywcy może nie zależeć już na nieruchomości, na której stoją hale fabryczne, a dla nabywcy rozbiórka stanowi zbyt wysoki koszt, poza tym nie będzie chciał stracić ziemi, w którą tyle zainwestował. Oczywiście rozliczenia między zbywcą a nabywcą muszą zostać dokonane zgodnie z zasadami przyjętymi w art. 224-231 k.c., mogą jednak te zasady okazać się niewystarczające. Dla obu stron jest to więc sytuacja niekorzystna. Pewność obrotu i sprawność działania to podstawowe warunki zachęcające do inwestycji. Wydaje się, że tak sformułowane zasady kontroli nabywania nieruchomości przez cudzoziemców spowodują raczej ostrożność w podejmowaniu przez zagranicznych inwestorów działalności w Polsce.

Kolejne wątpliwości interpretacyjne rodzi zdanie 2-gie omawianego przepisu. Stanowi ono, że: „minister w razie stwierdzenia wykorzystania wbrew przepisom ustawy stwierdza nieważność decyzji o zezwoleniu”. Czy aby na pewno minister ma uprawnienie do stwierdzenia nieważności w takim przypadku? Do postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca stosuje się przepisy k.p.a. Prześledźmy więc system weryfikacji przewidziany w tym kodeksie. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje kilka form wzruszenia decyzji, każda dotyczy innych przypadków. Między innymi znane jest k.p.a. stwierdzenie nieważności decyzji, którego dotyczy art. 156 tego kodeksu. Czy jednak stwierdzenie nieważności decyzji z ustawy jest tożsame z tym

⁶ Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 VI 1960 r., Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

z art. 156 k.p.a.? Absolutnie nie. Otóż art. 156 k.p.a. przewiduje siedem przypadków, w których organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji. Nie ma wśród nich stwierdzenia nieważności z powodu niespełnienia warunków ustalonych w decyzji. Pogląd doktryny prawa administracyjnego jest zgodny, iż przesłanki pozytywne stwierdzenia nieważności są w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. wyliczone wyczerpująco i nie ma możliwości rozszerzenia tej listy⁷. Konstrukcja stwierdzenia nieważności została zarezerwowana dla decyzji wadliwych, a niedopełnienie warunku nie czyni decyzji wadliwą.

Należy więc uznać, że twórcy zmian do ustawy nietrafnie użyli wyrażenia „stwierdzenie nieważności decyzji”, gdyż konstrukcji tej nie da się zastosować w przypadku niedopełnienia warunków decyzji. O jaką więc konstrukcję chodziło ustawodawcy?

W kodeksie postępowania administracyjnego znajduje się też art. 162, który swą treścią odpowiada przypadkowi z art. 5a ustawy. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona warunku tego nie dopełniła. Artykuł ten jednak traktuje o stwierdzeniu wygaśnięcia, a nie o nieważności decyzji.

Spośród wszystkich przepisów k.p.a., dotyczących weryfikacji decyzji administracyjnych, jako podstawę funkcjonowania art. 5a ustawy podałabym jednak art. 163 k.p.a. Według niego organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w przypadkach innych niż wskazane w k.p.a. i na innych zasadach, o ile przewidują to przepisy szczególne. W doktrynie uważa się, że przepisy odrębne, do których odsyła art. 163 k.p.a., zawierają unormowania prawne charakteryzujące się następującymi cechami: właściwy do wzruszenia decyzji jest organ, który ją wydał, wzruszenie decyzji nie zawsze jest obligatoryjne, wzruszenie decyzji nie wymaga zgody strony, decyzja podlegająca wzruszeniu nie jest dotknięta wadliwością, może być natomiast wadliwie wykonywana przez stronę⁸. Poza tym decyzja musi tworzyć dla stron prawa.

⁷ J. Borkowski, B. Adamiak, *Komentarz do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 648.

⁸ J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 168.

Poprzez uzyskanie zezwolenia cudzoziemiec uzyskuje prawo nabycia nieruchomości położonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególna ustawa, jaką jest ustawa z dnia 24 III 1920 r., umożliwiła organowi administracji kontrolę prawidłowości wykonywania przez stronę decyzji i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wzruszenia jej. Minister nie musi uzyskiwać w tym przypadku zgody strony, a wzruszenie następuje właśnie na tej podstawie, że decyzja jest wadliwie wykonywana przez cudzoziemca.

Konstrukcja art. 5a ustawy odpowiada więc wymaganiom postawionym w art. 163 k.p.a. Jest tylko jedna różnica. Artykuł 5a stanowi o stwierdzeniu nieważności decyzji, a art. 163 k.p.a. wyraźnie uprawnia jedynie do jej uchylenia. Wydaje się, że twórcy zmian w ustawie z 1920 r. popełnili błąd w określeniu formy wzruszenia decyzji w przypadku jej wadliwego wykonywania przez stronę. Podkreślić jeszcze raz należy, że konstrukcja stwierdzenia nieważności została zarezerwowana w k.p.a. dla decyzji dotkniętych wadliwością. Zauważmy, że stwierdzenie nieważności decyzji i uchylenie decyzji wywołują różne skutki. Stwierdzenie nieważności decyzji zawsze działa *ex tunc*, a więc zezwolenie będzie nieważne od początku, tym samym nabycie nieruchomości miałyby miejsce bez zezwolenia – jest więc nieważne. Tymczasem uchylenie decyzji skutkuje od momentu wydania stosownej decyzji nabycie nastąpiło, gdy zezwolenie było ważne. Ta sprawa również rodzi wątpliwości. Jaki skutek chciał osiągnąć ustawodawca?

Reasumując, należy krytycznie ocenić wprowadzenie do ustawy art. 5a. Niewątpliwie kontrola wykonywania przez cudzoziemców zezwolenia jest potrzebna, lecz konstrukcja zawarta w omawianym przepisie nie jest trafna. Przede wszystkim należałoby zmienić treść zdania 2 art. 5a, wprowadzając odpowiednią konstrukcję weryfikacji decyzji i sprecyzować jej skutki. Należałoby też sprecyzować pojęcie warunku, o którym mowa w tym przypisie. Zaznaczam, że jeśli chodzi o warunki z art. 2 ust. 2 ustawy, przepis, o którym mowa, nie ma racji bytu. Stwierdzenie nabycia przez cudzoziemca nieruchomości wprawdzie za zezwoleniem, ale bez wypełnienia stawianych w nim warunków, od których zależy możliwość nabycia, jest nabyciem wbrew przepisom ustawy, a więc z mocy art. 6 ustawy nieważnym. Niepotrzebne tu będzie dodatkowe stwierdzanie nieważności, czy uchylenie decyzji o zezwoleniu.