

Filip Hartwicz

Nabywanie nieruchomości przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych w Polsce

Dotychczas w literaturze przedmiotu kwestii nabywania nieruchomości przez obce państwa nie poświęcano zbyt dużo uwagi, pomijając zasadniczy problem milczeniem. Ograniczano się jedynie do stwierdzenia, że nie podpadają pod zakres podmiotowy ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (u.n.n.c.)¹ przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne państw obcych, jak i inne przedstawicielstwa i instytucje zrównane z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnych obowiązujących zwyczajów międzynarodowych, ponieważ te nie reprezentują podmiotów prawa prywatnego, a nabywającym w takim przypadku jest samo obce państwo². W opisanej sytuacji odwoływano się do regulacji art. 61 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o go-

¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758.

² Tak już E. Ferenc, W. Młodzianowski, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Zielona Góra 1995, s. 11, a za nimi następnie m.in.: Z. Truszkiewicz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – komentarz*, Kraków 1996, s. 31; S. Rudnicki, [w:] *Prawo obrotu nieruchomościami*, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999, s. 447; M. Taradejna, R. Taradejna, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców – komentarz, procedury, przepisy*, Zielona Góra 2001, s. 72; R. Sztyk, *Aktualne zasady nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców*, Rejent 2004, nr 3-4, s. 46 i nast.

spodarce nieruchomościami (u.g.n.)³, umożliwiającej tym przedstawicielstwom oraz urzędowi nabywanie nieruchomości od Skarbu Państwa. Choć uwagom tym nie można odmówić w pewnym zakresie słuszności, to jednak, zważając na złożoność problemu, kwestią nabywania w Polsce nieruchomości przez przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne państw obcych należy zainteresować się bliżej.

Już na wstępie wiele trudności przysparza określenie zasad, na podstawie których obce państwo może nabywać w Polsce nieruchomości. Należy wyjaśnić, że za państwo uznany będzie taki twór, który ma cechy określone przez uznawany za normę zwyczajowego prawa międzynarodowego⁴ art. 1 podpisanej 26 grudnia 1933 r. w ramach Siódmej Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich (*Seventh International Conference of American States*) konwencji z Montevideo⁵. Stwierdzenie, że potencjalnym nabywcą nieruchomości jest obce państwo, wymaga uściślenia, jak do nabycia takiego może dojść. Udział państwa w obrocie gospodarczym umożliwić i wytłumaczyć miała tak zwana teoria fiskalna, która wcześniej uznawana była przez większość doktrynistów za jedynie słuszną. Zgodnie z jej założeniami, konieczne było konstruowanie takiej osoby prawnej, która mogłaby być w sprawach z zakresu prawa prywatnego pozywana przez obywateli przed sądy cywilne w miejsce państwa⁶. Skarb Państwa, określany w ślad za terminologią prawa rzymskiego mianem *fiscus*, jako uosobienie działającego w sferze prywatnoprawnej państwa był zatem konieczny, aby jako podmiot prawa prywatnego – a nie jako władza – móc podlegać kontroli sądów powszechnych. Fiskus postrzegany był jako „kozioł ofiarny”, który w miejsce samego państwa mógł

³ Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603. Na gruncie wcześniejszej regulacji odwoływano się do art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127).

⁴ Patrz także M. P a z d a n, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2005, s. 43.

⁵ Por. tam: „The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states”; patrz także esej Murraya N. R o t h b a r d a, *The anatomy of the state, [w:] Egalitarianism as a Revolt Against Nature and Other Essays*, Auburn 2000, s. 55 i nast.

⁶ Por. także S. G r z y b o w s k i, *System Prawa Cywilnego*, t. I: *Część ogólna*, Wrocław, Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 370.

być pociągnięty do odpowiedzialności. W takim ujęciu teoria ta reprezentowana jest także na gruncie prawa polskiego. Zgodnie z art. 34 k.c., to Skarb Państwa, a nie państwo jako takie, jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego, nienależącego do innych państwowych osób prawnych; w sferze procesowej regulację tę uzupełniają art. 29, 67 § 2 k.p.c.⁷ Skarb Państwa to osoba prawna szczególnego rodzaju, której nie dotyczą przepisy związane z powstaniem, ustaniem i ustrojem innych osób prawnych. Występuje on jako odpowiednik państwa, realizując z jednej strony władztwo państwowe, a z drugiej, biorąc udział w obrocie gospodarczym jako podmiot, który przez własne działania dąży do nawiązania, zmiany lub zakończenia stosunków prawnych, będąc w tym zakresie traktowanym identycznie z pozostałymi podmiotami obrotu gospodarczego⁸. W stosunkach cywilnoprawnych Skarb Państwa działa przez jednostki organizacyjne państwa (*stationes fisci*), natomiast w postępowaniu sądowym stroną jest zawsze on sam, choć czynności procesowe podejmuje za niego organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Choć polski ustawodawca przyjął konstrukcję Skarbu Państwa, to zabieg ten przy pełnym wykształceniu się praworządnego państwa nie jest jednak niezbędny. Cywilne prawa i obowiązki można równie dobrze przypisywać bezpośrednio samemu państwu, ale wówczas trzeba mu przyznać charakter podmiotu prawa cywilnego, co nastąpiło *de facto* w niektórych państwach europejskich⁹.

⁷ Zob. także M. Dziurda, *Organy uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniu cywilnym*, Przegląd Sądowy 2002, 11-12, s. 69 i nast.; A. Doliwa, *Sposoby reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym*, Studia Prawnicze 2002, nr 4, s. 97 i nast.; R. Szarek, *Reprezentacja Skarbu Państwa w postępowaniu sądowym*, Radca Prawny 2000, 4, s. 85 i nast.; B. Krupa, *Osoby uprawnione do składania oświadczeń woli w imieniu Skarbu Państwa, na przykładzie ministra Skarbu Państwa*, Radca Prawny 2002, 6, s. 15 i nast.

⁸ Tak B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, nb. 195; M. Paźdzan, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz do artykułów 1-449¹¹*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 2005, art. 34 nb. 1; A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2005, nb. 709.

⁹ Por. S. Grzybowski, *System prawa...*, s. 370 i zamieszczone tam uwagi dot. ówczesnego kodeksu cywilnego Węgierskiej Republiki Ludowej oraz kodeksu gospodarczego czeskosłowackiego.

W świetle powyższych uwag nie można z góry odrzucić możliwości uznania obcego fiskusa za cudzoziemca w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, przy bezpośrednim – względnie odpowiednim – zastosowaniu jej przepisów. Nie można także z góry założyć, że państwo obce nie może w drodze czynności cywilnoprawnych nabywać położonych w Polsce nieruchomości¹⁰. Wydaje się zatem, że państwo obce, działając jako podmiot prawa prywatnego (*acta iure gestionis*), będzie mogło stać się stroną umowy dot. przeniesienia własności nieruchomości¹¹. Nie oznacza to jednak dowolności w nabywaniu przez państwo obce położonych w innym państwie nieruchomości. Zważając na specyfikę wzajemnych stosunków, jakie łączą ze sobą obce państwa, nabycie to ograniczone będzie do uznanych przez prawo międzynarodowe przypadków, do których zaliczyć należy przede wszystkim nabywanie przez państwo wysyłające koniecznych dla jego misji lub z przeznaczeniem na urząd konsularny pomieszczeń na terytorium państwa przyjmującego. W sposób ogólny kwestia ta uregulowana została w sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych¹², która w stosunku do Polski weszła w życie w dniu 18 maja 1965 r., oraz w sporządzonej w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych¹³, która w stosunku do Polski weszła w życie w dniu 12 listopada 1981 r., a której sygnatariuszami są niemalże wszystkie obecnie istniejące na świecie państwa¹⁴. Stosownie do art. 21 ust. 1 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, państwo przyjmujące powinno – zgodnie ze swoim ustawodawstwem – ułatwiać na swym terytorium nabycie przez państwo wysyłające pomieszczeń niezbędnych dla jego misji bądź pomóc mu w ich uzyskaniu w inny sposób, natomiast zgodnie z art. 30 tej konwencji

¹⁰ Tak chyba Z. Truszkiewicz, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 31, odsyłając jednak do ówczesnej regulacji art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

¹¹ Tak też SN w wyroku z dnia 13 listopada 2003 r., I CK 380/02 (niepublikowany).

¹² Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232 – załącznik.

¹³ Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98 – załącznik.

¹⁴ Do dnia 31 maja 2006 r. konwencja podpisana została przez 184 państwa – por. wyszczególnienie na oficjalnej stronie szwajcarskiego ministerstwa spraw zagranicznych pod adresem: http://www.admin.ch/ch/d/sr/0_191_02/#fn4

o stosunkach konsularnych, państwo przyjmujące powinno bądź ułatwiać nabycie na jego terytorium – zgodnie z jego ustawami i innymi przepisami – przez państwo wysyłające pomieszczeń niezbędnych dla urzędu konsularnego, bądź pomagać temu państwu w uzyskaniu ich w inny sposób. Polska jest poza tym stroną licznych bilateralnych umów międzynarodowych, gdzie kwestia poruszona w cytowanych wyżej przepisach uregulowana została w sposób autonomiczny. W sytuacji, gdy konwencja bilateralna zawiera postanowienia dotyczące tej samej kwestii co postanowienia konwencji multilateralnej, a strony tej pierwszej są jednocześnie uczestnikami drugiej, pierwszeństwo przysługuje co do zasady postanowieniom konwencji bilateralnej, którą traktuje się jako *lex specialis* w stosunku do konwencji multilateralnej¹⁵. Tak np. art. 13 ust. 1a podpisanej w Paryżu dnia 20 lutego 1976 r. konwencji konsularnej między Polską a Francją¹⁶ przewiduje, że zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego, państwo wysyłające ma prawo nabywać na własność tereny, budynki lub części budynków z przeznaczeniem na siedzibę urzędu konsularnego, na rezydencję dla kierownika urzędu konsularnego lub na mieszkania dla innych członków urzędu konsularnego. Podobnie kwestia ta została uregulowana także m.in. w bilateralnych umowach międzynarodowych zawartych przez Polskę odpowiednio z Austrią¹⁷, Belgią¹⁸, Chinami¹⁹, Chorwacją²⁰, Grecją²¹ czy Federacją Rosyjską²².

Jak wynika z treści konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, a także z przytoczonych konwencji bilateralnych, nabycie położonych w Polsce nieruchomości następuje zgodnie z polskim ustawodawstwem. Powstaje tutaj wątpliwość, jak zastrzeżenie to powinno być rozumiane. Wydaje się, że możliwa jest tutaj dwojaka interpretacja: „zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego” może oznaczać, że nabycie nieruchomości

¹⁵ Por. M. P a z d a n, *Prawo prywatne...*, s. 43.

¹⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 19, poz. 76.

¹⁷ Dz.U. z 1975 r. Nr 24, poz. 131.

¹⁸ Dz.U. z 1974 r. Nr 3, poz. 18.

¹⁹ Dz.U. z 1985 r. Nr 8, poz. 24.

²⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 127, poz. 815.

²¹ Dz.U. z 1979 r. Nr 12, poz. 82.

²² Dz.U. z 1995 r. Nr 140, poz. 687.

wchodzi w rachubę wyłącznie wtedy, gdy możliwość taka została przez obowiązujące w państwie przyjmującym przepisy wyraźnie przewidziana lub też, że państwo wysyłające podlega przy nabyciu nieruchomości w pełnym zakresie przepisom obowiązującym w państwie przyjmującym.

Wydaje się, że za właściwe należy uznać drugie rozwiązanie, opowiedzenie się bowiem za interpretacją pierwszą, oznaczającą w gruncie rzeczy ograniczenie w prawach do nabywania nieruchomości przez państwo obce, uzasadnione byłoby wtedy, gdyby interpretacja ta znajdowała wyraźne potwierdzenie w obowiązujących przepisach. Za przedstawionym powyżej stanowiskiem przemawia także brzmienie licznych bilateralnych konwencji konsularnych, w których państwowi obcym w sposób ogólny przyznane zostało prawo nabywania na własność położonych w Polsce nieruchomości zgodnie z polskim ustawodawstwem. Podobnie rozumiany jest art. 30 ust. 1 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych także np. w Niemczech, w stosunku do których konwencja weszła w życie dnia 7 października 1971 r.²³

Analizując bliżej art. 30 ust. 1 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych należy stwierdzić, że przepis ten nie statuuje kompetencji do nabywania praw, a określa jedynie preferowany w stosunkach międzynarodowych model regulacji. Jeszcze przed wejściem w życie w stosunku do Polski konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, co nastąpiło w dniu 12 listopada 1981 r., polski ustawodawca przewidywał w stosunku do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych ułatwienia przy uzyskiwaniu pomieszczeń niezbędnych dla urzędów konsularnych; ułatwienia te pozostały w mocy także

²³ Wniosek taki nasuwa się po analizie niemieckiej regulacji dot. nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Obowiązujące tam do końca lat dziewięćdziesiątych przepisy, przewidujące w pewnych przypadkach wymóg uzyskania zezwolenia, zostały uchylone ustawą o usunięciu ograniczeń w nabywaniu praw przez zagranicznych inwestorów i państwa (Gesetz zur Beseitigung von Erwerbsbeschränkungen für ausländische Investoren und Staaten – BGBl I S. 1886; ustawa weszła w życie 30.07.1998 r.). Z faktu, że uzasadnieniem dla uchylecia istniejących ograniczeń była chęć wyeliminowania trudności związanych z przenoszeniem ambasad do Berlina, a tym samym wola umożliwienia obcym państwom nieograniczonego przez powszechnie obowiązujące przepisy nabywania nieruchomości z przeznaczeniem na misje lub urzędy konsularne wynika, że przy nabywaniu nieruchomości przez państwa wysyłające zastosowanie miały w Niemczech ogólne przepisy dot. nabywania nieruchomości.

po wejściu w życie w Polsce wymienionej wyżej konwencji. Ułatwienia te polegały w tym przypadku na tym, że przy uzyskiwaniu lokali przez przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne państw obcych oraz instytucje i osoby korzystające z przywilejów dyplomatycznych na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, przepisy prawa lokalowego o najmie lokali i budynków na podstawie decyzji administracyjnej nie znajdowały zastosowania. Warunki najmu budynków i lokali przez wymienione wyżej podmioty uregulowane były kolejno w zarządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 17 marca 1953 r. w sprawie warunków zajmowania budynków i lokali przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i cudzoziemski personel tych przedstawicielstw oraz przez urzędy konsularne i personel tych urzędów posiadający obywatelstwo kraju wysyłającego²⁴, zarządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 lipca 1961 r.²⁵, a następnie z dnia 29 stycznia 1970 r.²⁶ w sprawie warunków zajmowania budynków i lokali przez przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne oraz instytucje i osoby korzystające z przywilejów dyplomatycznych, wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe²⁷, rozporządzeniu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 25 października 1977 r.²⁸, a następnie z dnia 20 lipca 1982 r.²⁹ w sprawie warunków najmu budynków i lokali przez cudzoziemców dewizowych, wydanych na podstawie art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe³⁰ w jego pierwotnym brzmieniu oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 8 listopada 1988 r. w sprawie warunków najmu budynków i lokali przez osoby zagraniczne³¹, wydanym na podstawie art. 26 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe³² w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia

²⁴ M.P. Nr 37, poz. 467.

²⁵ M.P. Nr 56, poz. 247.

²⁶ M.P. Nr 4, poz. 36.

²⁷ Dz.U. Nr 10, poz. 59.

²⁸ Dz.U. Nr 34, poz. 150.

²⁹ Dz.U. Nr 22, poz. 161.

³⁰ Dz.U. Nr 14, poz. 84.

³¹ Dz.U. Nr 38, poz. 303.

³² Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165.

16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy – Prawo lokalowe. Po wejściu w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, regulacja oparta na przepisach prawa lokalowego dot. przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych została uzupełniona w zakresie użytkowania wieczystego gruntów państwowych przez te przedstawicielstwa i urzędy – art. 4 ust. 3 pkt 3 u.g.n. w jej ówczesnym brzmieniu. Dopiero po przełomie końca lat osiemdziesiątych i odejściu od formy gospodarki nakazowo-rozdzielczej i związanej z tym dominacji własności państwowej, polski ustawodawca w sposób wyraźny określił, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być, na zasadzie wzajemności, w szczególności sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste przedstawicielstwom dyplomatycznym lub urzędom konsularnym państw obcych oraz innym przedstawicielstwom i instytucjom zrównanym z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na mocy ustaw, umów lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych – art. 4 ust. 7 u.g.n. w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³³. Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, uchylającej ustawę z roku 1985, treść art. 4 ust. 7 przejął w formie lekko zmodyfikowanej art. 61 nowo uchwalonej ustawy. Przepis ten będzie poniżej przedmiotem dalszych rozważań.

Jak zauważono, art. 30 ust. 1 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych nie uzasadnia wniosku, że nabycie nieruchomości przez państwo obce dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku, gdy możliwość taka została wyraźnie przez porządek prawny danego państwa przewidziana³⁴. Zwrot „zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego” lub zwrot równoznaczny oznacza więc, że nabycie nieruchomości przez państwo obce następować powinno przy uwzględnieniu obowiązującego w danym państwie prawa. Przy badanym tu zagadnieniu konieczne będzie ustalenie, czy i w jakim zakresie powszechnie obowiązujące w naszym kraju przepisy mogą znaleźć zastosowanie obok art. 61 u.g.n., który

³³ Dz.U. Nr 79, poz. 464.

³⁴ Tak chyba E. Ferenc, W. Młodzianowski, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 11.

kwestii nabywania nieruchomości przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne państw obcych bezpośrednio dotyczy. Zgodnie z art. 61 ust. 1 u.g.n. nieruchomości Skarbu Państwa mogą być wymienionym przedstawicielstwom i urzędom, na zasadzie wzajemności, w szczególności sprzedane lub oddane w użytkowanie wieczyste. Wymaga podkreślenia, że na podstawie art. 61 u.g.n. możliwe jest udostępnienie wyłącznie nieruchomości Skarbu Państwa i tylko w przypadku istnienia wzajemności w tym zakresie. Przyjęcie tej pierwszej reguły spowodowało nałożenie na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku wskazania i przeniesienia na Skarb Państwa własności nieruchomości, jeżeli jest ona niezbędna na cele, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.g.n. – art. 61 ust. 3 u.g.n.³⁵ Stwierdzenie wzajemności, konieczne dla zastosowania art. 61 u.g.n., następuje w praktyce sądowej generalnie w oparciu o pisemną informację Ministra Sprawiedliwości, udzielaną na podstawie art. 1143 § 2 k.p.c., choć możliwe jest także stosowanie innych środków dla jej wykazania, takich jak np. zagraniczne komentarze czy zaświadczenie placówek konsularnych³⁶.

Jak powyżej zostało stwierdzone, w przypadku nabywania przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne państw obcych nieruchomości Skarbu Państwa stosować się będzie art. 61 u.g.n. Jeśli w konkretnym przypadku przepis szczególny nie będzie stanowił czegoś odmiennego, zastosowanie znajdą także przepisy dot. szczególnych wymogów stawianych nabywcom nieruchomości. W analizowanym przypadku konieczne będzie zatem w pierwszym rzędzie ustalenie, czy przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców mogą do państw obcych znaleźć zastosowanie, a następnie – w przypadku udzielenia odpowiedzi pozytywnej – ustalenie stosunku zachodzącego pomiędzy przepisami tej ustawy a przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Problematiczne jest zakwalifikowanie sytuacji, w której nabywcą położonej w Polsce nieruchomości nie jest osoba prawna z siedzibą

³⁵ Patrz też G. B i e n i e k, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, red. G. B i e n i e k, Warszawa 2005, art. 61 nb. 2.

³⁶ J. C i s z e w s k i, T. E r e c i Ń s k i, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*. Część trzecia: *Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego*, Warszawa 2004, art. 1143 nb. 16.

w obcym państwie, a samo obce państwo. Choć państwo to nie jest z całą pewnością podmiotem rodzimym, to wątpliwości nasuwa tutaj przede wszystkim uznanie go za cudzoziemca w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, co z kolei uzasadniałoby zastosowanie zasad określonych przez tę ustawę. Jak wykazano, państwo może być uczestnikiem obrotu gospodarczego, może też w szczególności nabywać nieruchomości, podlegając przy tym obowiązującym w państwie przyjmującym przepisom. Ponieważ takie nabycie nieruchomości mieści się w zakresie przedmiotowym ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (art. 1 ust. 4), konieczne byłoby – z braku przepisu szczególnego, przewidującego coś odmiennego – zastosowanie jej przepisów także w stosunku do państwa obcego. Szczególnie uzasadnione wydaje się to w przypadku, w którym państwo obce nabywa nieruchomości z przeznaczeniem na misję lub urząd konsularny nie od Skarbu Państwa, a od osoby prywatnej, a zatem w przypadku, którego nie dotyczy art. 61 u.g.n. Zastosowanie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wydaje się jednak wątpliwe, ustawa ta bowiem w sposób wyczerpujący definiuje na swe potrzeby pojęcie cudzoziemca. Wchodzący w rachubę art. 1 ust. 2 pkt 2 u.g.n. nie może znaleźć zastosowania wprost, trudno bowiem uznać państwo obce – nawet przy wykorzystaniu założeń teorii fiskalnej – za osobę prawną posiadającą siedzibę za granicą. Wydaje się więc, że mamy tutaj do czynienia z luką prawną, której wypełnienie należy rozważyć przy zastosowaniu analogii z ustawy. Jak zauważono, przed zmianami, które nastąpiły na początku lat dziewięćdziesiątych, ustawodawca polski przewidywał dla państw obcych jedynie pewne ułatwienia przy uzyskiwaniu nieruchomości, nie regulując jednak kwestii nabywania przez państwa te praw własności nieruchomości wprost. Z faktu tego można wyciągnąć wniosek, że do zagadnienia tego polski ustawodawca nie przywiązywał większej wagi³⁷. Ta uwaga wydaje się być uzasadniona, jeśli zostanie tutaj przypomniane, że powszechne

³⁷ Na mogące występować rozbieżności w ocenie niektórych zagadnień przez ówczesnego i obecnego ustawodawcę zwracał już uwagę Senat przed obszernymi zmianami ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, z 1996 r.: „Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest aktem z całkowicie innego czasu, na tyle nie przystającym do okresu transformacji gospodarczej w Polsce, że wymaga zastąpienia zupełnie nowym aktem...” – uzasadnienie uchwały Senatu.

było w tamtych latach stanowisko, że państwo jako takie nie może brać udziału w obrocie gospodarczym. Wyjaśnia to, dlaczego państwa obce nie zostały w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców uwzględnione. Zważając na znikome znaczenie obrotu nieruchomościami z udziałem państw obcych, specyfikę stosunków łączących obce państwa oraz intencje ustawodawcy przy uchwalaniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, rozciągnięcie zakresu podmiotowego na państwa obce nie musiało być przez ówczesnego ustawodawcę oceniane jako konieczne. Wraz z odejściem od formy gospodarki nakazowo-rozdzielczej i uregulowaniem wprost w ustawie kwestii nabywania nieruchomości Skarbu Państwa przez przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne, konieczna okazała się w szczególności ocena sytuacji, w której państwo obce nabywa nieruchomości od podmiotu, który Skarbem Państwa nie jest. W świetle powyższych uwag brak jest jednocześnie uzasadnienia dla twierdzenia, że obecny ustawodawca celowo odstąpił przy okazji nowelizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców od uregulowania nabywania nieruchomości przez państwa obce w omawianych tu przypadkach. Wydaje się więc, że ze względu na brak regulacji dotyczącej opisanego stanu faktycznego, realizacja zasady zupełności systemu prawa uzasadnia tutaj zastosowanie analogii z ustawy³⁸. W przypadku nabywania przez obce państwo położonych w Polsce nieruchomości zastosowanie znajdują zatem – inaczej jak ma to miejsce np. w Czechach czy na Słowacji, gdzie od ogólnego zakazu nabywania nieruchomości przez nierezydentów przewidziany został w sposób wyraźny wyjątek, dotyczący przypadku nabywania nieruchomości w związku z ustanowieniem przedstawicielstwa dyplomatycznego³⁹. Jednocześnie, zważając na treść art. 30 ust. 1 *in fine* konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, należy uznać, że Minister Spraw

RP z dnia 22 marca 1996 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, druk nr 1600.

³⁸ Szerzej, S. Grzybowski, *System prawa...*, s. 158, 164.

³⁹ C. Herma, [w:] C. Herma, R. Jaworski, K. Kopytko, T. Krawczyk, D. Szafranski, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców – aspekty prawne i negocjacyjne*, Warszawa 2002, s. 11 i 15) – przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Podobne rozwiązanie przyjmuje także R. Szytyk, *Aktualne zasady...*, s. 48.

Wewnętrznych i Administracji będzie mógł odmówić wydania zezwolenia jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

Ustalenie, że do nabywania przez obce państwo nieruchomości zastosowanie ma ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, prowadzić powinno do rozważań na temat wzajemnego stosunku przepisów tej ustawy do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, której art. 61 dotyczy szczególnego przypadku nabycia przez przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne nieruchomości Skarbu Państwa. Rozważania powinny iść w kierunku stwierdzenia, czy zacytowany przepis wyłącza stosowanie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, czy też przepisy tej ustawy stosowane są obok art. 61 u.g.n.⁴⁰ Jak stanowi art. 2 pkt 1 u.g.n., ustawa nie narusza ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w zakresie dot. gospodarki nieruchomościami. Użyte przez ustawodawcę określenie „nie narusza” budzi tutaj pewne wątpliwości. Oznaczać ono może pierwszeństwo regulacji prawnej zawartej w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców lub jej fragmentcie przed regulacją ustawy o gospodarce nieruchomościami, pierwszeństwo ustawy o gospodarce nieruchomościami przed uregulowaniami zawartymi w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – przy uznaniu jej za ustawę o charakterze ogólniejszym – lub też równoległość stosowania uregulowań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami z uregulowaniami ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁴¹. Ogólnie rzecz biorąc, trudno jest dopatrzeć się możliwości naruszenia przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przy zastosowaniu

⁴⁰ Za stosowaniem przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, chyba M. Taradejna, R. Taradejna, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 72, pisząc, że ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje w stosunku do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, dodatkowe ograniczenie w formie wymogu istnienia wzajemności; inaczej R. Sztok, *Aktualne zasady...*, s. 46 i nast., który przyjmuje, że na mocy art. 61 u.g.n. postanowienia ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie mają zastosowania do przedstawicielstw dyplomatycznych, którym sprzedawane są nieruchomości Skarbu Państwa.

⁴¹ Patrz także, J. N a d l e r, *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1999, nr 2, s. 163.

przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴². Ta pierwsza reguluje w sposób kompleksowy obrót nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, stanowiąc, w jakich okolicznościach nabycie takie poprzedzone musi być uzyskaniem zezwolenia. Przedmiotem regulacji drugiej spośród wymienionych ustaw są przede wszystkim czynności gospodarowania, które dotyczyć mogą także nieruchomości nabytych przez cudzoziemców. Uzasadniony jest pogląd, że przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców należy uznać za przepisy odrębne i jako takie mające zastosowanie obok ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴³, której przepisy będą miały zastosowanie do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w zakresie luk w tej ustawie występujących⁴⁴. Oznacza to, że stosując ustawę o gospodarce nieruchomościami, nie można z góry wykluczyć stosowania regulacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Ustalenie wzajemnego stosunku obu ustaw powinno zatem nastąpić w odniesieniu do zbiegających się norm. Po tych uwagach wstępnych konieczne jest przeanalizowanie uregulowanego w art. 61 u.g.n. nabywania nieruchomości Skarbu Państwa przez przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne państw obcych. Zważając na fakt, że opisany przypadek nabycia nieruchomości podpada jednocześnie pod zakres art. 61 u.g.n. oraz art. 1 ust. 1 zd. 1 u.n.n.c., konieczne jest ustalenie, czy obie normy znajdują zastosowanie obok siebie, czy też, że jedna z nich wyłącza zastosowanie drugiej. Opierając się na wykładni gramatycznej obu przepisów nie sposób jest ustalić pierwszeństwo jednego z nich, wykładnia ta nie uzasadnia bowiem wypowiedzenia się ani za jednym, ani za drugim rozwiązaniem. Także wykładnia systemowa nie wyjaśnia tej kwestii w sposób jednoznaczny. Fakt, że art. 61 u.g.n. usytuowany jest wśród przepisów działu drugiego, zawierającego przepisy dot. gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu

⁴² Tak też J. Szachulowicz, [w:] J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002, art. 2 nb. 2.

⁴³ Podobnie Z. Marmaj, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, red. G. Bieleń, Warszawa 2005, art. 2 nb. 1.

⁴⁴ Tak J. Szachulowicz, *Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Przegląd Sądowy 1999, nr 3, s. 3 i nast.

terytorialnego, a także rozdziału szóstego, zawierającego przepisy dotyczące przekazywania takich nieruchomości na cele szczególne, zdaje się przemawiać za stosowaniem przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców obok art. 61 u.g.n., skoro kwestia nabywania nieruchomości Skarbu Państwa przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne państw obcych stanowi jedynie pewien wycinek ogólnej problematyki obrotu nieruchomościami z udziałem podmiotów zagranicznych. Ponieważ ani wykładnia językowa, ani systemowa nie przesądzają o ewentualnym pierwszeństwie jednej ze zbiegających się norm, konieczne jest sięgnięcie uzupełniająco do *ratio legis* art. 61 u.g.n., ustalenie celu tego przepisu pozwoli bowiem na poznanie jego rzeczywistego znaczenia⁴⁵. Jak to wcześniej zostało wykazane, art. 61 u.g.n. zastąpił art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a ten art. 4 ust. 5 pkt 3 tej ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji z dnia 29 września 1990 r., który z kolei zajął miejsce przepisów prawa lokalowego, przewidujących ułatwienia przy uzyskiwaniu przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne pomieszczeń na misje lub urząd konsularny. Uzasadniony jest zatem pogląd, że art. 61 u.g.n. stanowi realizację postulatu wynikającego z art. 30 ust. 1 podpisanej przez Polskę, a stanowiącej część krajowego porządku prawnego (art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1 Konstytucji RP), konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych. Wychodząc z takiego założenia, należy uznać, że art. 61 u.g.n. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 1 ust. 1 zd. 1 u.n.n.c., w przeciwnym bowiem razie osiągnięty zostałby efekt odmienny od zamierzonego. W przypadku stosowania obu przepisów obok siebie, nabycie nieruchomości przez państwo wysyłające możliwe byłoby dopiero po uzyskaniu zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz stwierdzeniu wzajemności, co stanowiłoby dodatkowe utrudnienie w stosunku do pozostałych nabywców. Wykładnia celowościowa uzasadnia zatem twierdzenie, że w przypadku nabywania przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub urzędy konsularne nieruchomości Skarbu Państwa przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie znajdą zastosowania. Za taką interpretacją przemawia ponadto fakt, że udział Ministra Spraw We-

⁴⁵ Szerzej, S. Grzybowski, *System prawa...*, s. 123 i nast., 169 i nast.

wewnętrznych i Administracji nadal jest zagwarantowany, to on bowiem zawiera z wymienionymi podmiotami dot. nieruchomości Skarbu Państwa umowy (art. 61 ust. 2 u.g.n.). W podsumowaniu należy stwierdzić, że nabycie nieruchomości przez państwo obce podlega ocenie z punktu widzenia regulacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców; wyjątkiem jest sytuacja, w której przedmiotem nabycia są nieruchomości Skarbu Państwa, tu bowiem przepis art. 61 u.g.n. wyłącza jako przepis szczególny stosowanie przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Na zakończenie wypada przypomnieć, że z ułatwień art. 61 u.g.n. korzystają obok przedstawicielstw dyplomatycznych oraz urzędów konsularnych państw obcych także inne przedstawicielstwa i instytucje zrównane z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych. Do instytucji takich należeć będzie w szczególności Wspólnota Europejska, korzystająca na terytorium Państw Członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania jej zadań, na warunkach określonych w Protokole z 8 kwietnia 1965 r. w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich (art. 291 TWE)⁴⁶. Wspólnota, której nadany został przymiot osobowości (art. 281 TWE), posiada zdolność do czynności prawnych (art. 282 TWE) i może w szczególności nabywać nieruchomości, w zakresie tym będąc reprezentowanym przez Komisję (art. 211 i nast. TWE). W sytuacji, w której Wspólnota nabywać będzie w Polsce nieruchomości Skarbu Państwa, zastosowanie znajdzie art. 61 u.g.n. na zasadach wyżej opisanych.

⁴⁶ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/4 – protokół wszedł w Polsce w życie wraz z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską dnia 1 stycznia 2004 r.