

**Andrzej Tokaj, Antoni Łepkowski,
Piotr Sikorski**

**O niedopuszczalnej wykładni
rozszerzającej : polemika w sprawie
nabywania przez podmioty
zagraniczne udziałów lub akcji w
spółkach będących właścicielami
nieruchomości**

Palestra 39/5-6(449-450), 69-75

1995

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

O niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej – polemika w sprawie nabywania przez podmioty zagraniczne udziałów lub akcji w spółkach będących właścicielami nieruchomości

Ustawa z 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jednolity Dz.U. nr 24, poz. 202; zm. Dz.U. 1988, nr 41, poz. 325; 1990, nr 79, poz. 406) jest tekstem niezwykle – jak na polską praktykę legislacyjną – zwięzłym i przejrzystym. Nawet powojenne nowelizacje, które z natury rzeczy zwykle naruszają logiczną konstrukcję zmienianego aktu prawnego – w tym wypadku nie wpłynęły negatywnie na jego czytelność. W rzeczywistości bowiem ustawodawca nie ingerował w sposób zasadniczy w materię uregulowaną ustawą, a np. zmiany wprowadzone w roku 1990 nie miały oczywiście żadnego znaczenia dla obrotu nieruchomościami.

Czytelność i znaczeniowa oraz normatywna jednoznaczność tego aktu prawnego została jednak w ostatnim czasie poddana w wątpliwość przez Elżbietę Zglejc, która udzielając odpowiedzi prawnej na pytanie:

„Czy podmiot zagraniczny, nabywając udziały lub akcje spółek będących właścicielami nieruchomości, ma obowiązek uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sytuacji, gdy na skutek tej transakcji następuje przejście własności nieruchomości z polskiej osoby prawnej na cudzoziemca w rozumieniu art. 1 ust. 2 i 3 ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1933 r. nr 24, poz. 20, zm. Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 325)”¹

nadała tej ustawie szersze niż wynikające z językowej wykładni znaczenie.

W zasadzie odpowiedź na pytanie będące pretekstem do wypowiedzi Elżbiety Zglejc zawarta jest już w samym tytule ustawy, a w zakresie normatywnym w art. 1 i w art. 7. Wykładnia językowa powołanych wyżej przepisów nie może budzić wątpliwości – reżymem ustawy objęte są tylko te transakcje, których przedmiotem jest nieruchomość, to znaczy takie, w wyniku których następuje przeniesienie własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości.

Autorkę – zwolenniczkę szerszego rozumienia ustawy – nie satysfakcjonuje jednak zastosowanie wyłącznie językowych dyrektyw. Dowodzi Ona, że w celu

prawidłowego ustalenia zakresu obowiązywania ustawy konieczne jest odwołanie się do wykładni systemowej, a przede wszystkim funkcjonalnej. Dla uzasadnienia swego stanowiska wywodzi, że w procesie dokonywania wykładni należy mieć na uwadze postulat niesprzeczności i zupełności systemu prawnego, a nadto opierać się na celach i funkcjach omawianych przepisów. Mając zatem na uwadze, z jednej strony, że celem ustawy jest poddanie kontroli Ministra Spraw Wewnętrznych wszystkich sytuacji, w których cudzoziemiec nabywa na terytorium Polski nieruchomości, z drugiej, że w rozumieniu ustawy cudzoziemcem jest polska osoba prawna, w której podmioty zagraniczne posiadają co najmniej 50 proc. kapitału, to w rezultacie należy dojść do konkluzji, że zezwolenie konieczne jest również w każdej sytuacji, w której spółka będąca właścicielem nieruchomości staje się wskutek obrotu akcjami czy udziałami cudzoziemcem. Sprzeczność powyższej konkluzji z literalnym brzmieniem ustawy usprawiedliwiona ma być przede wszystkim przez wzgląd na jej cel.

Analizując powyżej przedstawione stanowisko, wypada zacząć od tego, że rozciąganie zakresu działania ustawy również na obrót udziałami i akcjami w spółkach zawiera u swych źródeł zakwestionowanie reguły, że prawodawca właściwie posługuje się językiem, którym wyraża normy prawne. A przecież wzgląd na zasadę praworządności nakazuje uznać pierwszeństwo wykładni językowej we wszystkich sytuacjach, gdy zastosowanie reguł lingwistycznych prowadzi do jednoznacznych wyników. Jeśliby nawet dopuścić wyjątkowo w takich sytuacjach posiłkowe stosowanie celowościowych dyrektyw wykładni, to pamiętać należy, że łączy się z tym ryzyko akceptacji dla arbitralnych metod działania organów państwa. A zatem dla interpretacji przepisu, wbrew jego językowemu znaczeniu, muszą istnieć wyjątkowe przesłanki. Uwagę powyższą ze szczególną stanowczością należy odnieść do tych norm prawnych, które zabezpieczone są sankcją nieważności. W takich przypadkach tak wzgląd na zasadę praworządności, jak i na pewność obrotu cywilnego nakazuje niezwykłą ostrożność przy interpretacji prowadzącej do wykładni rozszerzającej, ostrożność zbliżoną do tej, jaka wymagana jest na gruncie prawa karnego.

Następnie należy się zastanowić, czy rzeczywiście wykładnia językowa omawianej ustawy pozostaje w sprzeczności z zasadą zupełności prawa, stwarzając w omawianym zakresie „lukę prawną”. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że ustawa z roku 1920 wprowadza normy prawne o charakterze wyjątkowym poddając administracyjnej kontroli pewien ściśle zdefiniowany zakres wolnych z natury transakcji cywilnoprawnych. Nie jest zatem tak, że zachowania nie objęte ustawą pozostają poza jakąkolwiek regulacją prawną, są one po prostu wolne od administracyjnego nadzoru, a to wszak nie to samo.

Wreszcie, argumentem przemawiającym za wykładnią prowadzącą do administracyjnej kontroli nad nabywaniem przez cudzoziemców akcji i udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości, ma być wzgląd na niesprzeczność systemu prawa oraz zastosowanie wykładni celowościowej. Skoro – wywodzi Autorka – zezwolenia wymaga się przy nabywaniu nieruchomości przez spółkę, w której cudzoziemiec posiada przynajmniej 50 proc. kapitału, to ten sam wymóg winien dotyczyć transakcji, w wyniku której cudzoziemiec przejmuje przynajmniej połowę

akcji lub udziałów w spółce będącej właścicielem nieruchomości. Skutek obu tych czynności jest wszak ten sam – cudzoziemiec staje się właścicielem nieruchomości, a wyłączenie obrotu akcjami czy udziałami z administracyjnego nadzoru pozwalało-by na obejście przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Po pierwsze, wypada zauważyć, że czynność prawna dokonana celem obejścia ustawy jest nieważna z mocy art. 58 k.c. i nie potrzeba tu zabiegów polegających na rozszerzającej wykładni. To co w takim przypadku należy udowodnić, to działanie z zamiarem *in fraudem legis*.

Po drugie, nie sposób zgodzić się z poglądem, że celem ustawy z 1920 roku jest poddanie kontroli Ministra Spraw Wewnętrznych wszystkich sytuacji, w których cudzoziemiec nabywa na terytorium Polski nieruchomość. Pierwszy wyjątek od tej reguły określony został w samej ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – w art. 8. Drugi sformułowany został wprost w art. 6 ust. 1 pkt 4 **Ustawy z 14 czerwca 1991 o spółkach z udziałem zagranicznym**. Omawiany w niniejszym opracowaniu przypadek byłby zatem kolejnym, a nie jedynym odstępstwem od reguły.

Jeśli formułuje się pogląd, że celem ustawodawcy było objęcie kontrolą administracyjną czynności prawnych prowadzących do nabycia przez cudzoziemców większościowych pakietów akcji lub udziałów w spółkach będących właścicielami nieruchomości, to zacząć trzeba od odpowiedzi na pytanie: dlaczego rygor ten nie został wprost sformułowany w akcie normatywnym? Przecież nowa definicja cudzoziemca rozszerzająca to pojęcie na polskie osoby prawne kontrolowane pośrednio przez osoby zagraniczne, wprowadzona została do **ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców** mocą art. 46 **ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych**. (Dz.U. nr 41, poz. 325). W art. 5 ust. 3 tejże samej ustawy, poddano obrót akcjami i udziałami w spółkach z udziałem podmiotów zagranicznych wyłącznej kontroli Prezesa Agencji ds. Inwestycji Zagranicznych, przy czym – zgodnie z art. 7 – w razie prowadzonej przez spółkę działalności koncesjonowanej Prezes Agencji miał działać w porozumieniu z organem koncesyjnym. Nie było żadnych przeszkód do wprowadzenia w tym samym przepisie obowiązku uzyskiwania od Ministra Spraw Wewnętrznych zezwoleń na nabywanie akcji czy udziałów przez cudzoziemców wówczas, gdy spółki są właścicielami nieruchomości. Brak takiego zapisu, przy oczywistym założeniu interpretacyjnym o racjonalnym i celowym działaniu ustawodawcy, jest istotną wskazówką pozwalającą ocenić jego wolę co do zakresu koncesjonowania obrotu akcjami i udziałami w spółkach.

Podobnie reguluje obrót akcjami i udziałami w spółkach z udziałem zagranicznym obecnie obowiązująca **ustawa z 14 czerwca 1991 r.** (Dz.U. nr 60, poz. 253). W art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 tej ustawy w sposób wyczerpujący przedstawiony jest zamknięty katalog przypadków, w których nabywanie i obejmowanie akcji lub udziałów w spółkach handlowych przez podmioty zagraniczne wymaga zezwoleń administracyjnych. Ustawa o spółkach z udziałem zagranicznym jest aktem normatywnym szczególnym, regulującym w sposób wyczerpujący warunki działalności gospodar-

czej w Polsce przez podmioty zagraniczne. Stanowi ona *lex specialis* w stosunku do kodeksu handlowego, a ten z kolei w sposób generalny normuje reguły obrotu akcjami i udziałami. Gdyby ustawodawca rzeczywiście zamierzał poddać kontroli administracyjnej nabywanie akcji i udziałów przez podmioty zagraniczne w spółkach władających nieruchomościami, zamieściłby stosowną normę w art. 6 **ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym**. Omawiany art. 6 ustawy w swej części dyspozytywnej odwołuje się wszak również do regulacji zawartych w innych ustawach (art. 6 ust. 1 pkt 1b), oczywistym celem tego przepisu jest przedstawienie wyczerpującego katalogu sytuacji, w których podmiot zagraniczny musi ubiegać się o zezwolenie na nabycie akcji lub udziałów w spółkach prawa polskiego. Brak jakiegokolwiek regulacji co do poddania kontroli Ministra Spraw Wewnętrznych obrotu udziałami lub akcjami w spółkach – właścicielach nieruchomości – pozwala na jednoznaczną ocenę woli ustawodawcy.

Analizując omawiany problem przez pryzmat spójności systemu prawa, należy odnieść się do jeszcze jednego przepisu, mianowicie § 22 **Rozporządzenia Ministra Finansów z 9 grudnia 1994 r. w sprawie opłaty skarbowej** (Dz.U. nr 136 poz. 705). Przepis ten określa mechanizm obliczania opłaty skarbowej od zezwolenia wydawanego cudzoziemcom na nabycie nieruchomości. Wysokość opłaty uzależniona jest od wartości transakcyjnej nieruchomości. I ten przepis jest jednoznaczny – jego treść w żaden sposób nie odnosi się do nabywania akcji czy udziałów w spółkach. Co zatem stanowić by miało podstawę do naliczania opłaty skarbowej, gdyby uznać, że Minister Spraw Wewnętrznych powinien wydawać zezwolenia na nabycie akcji lub udziałów? Czy wysokość opłaty wynikałaby z wartości nieruchomości należącej do spółki, czy też z wartości nabycia praw udziałowych w spółce? Ten ostatni wariant należy oczywiście odrzucić, nie ma on bowiem żadnego uzasadnienia w treści § 22 rozporządzenia. Lecz również wartość nieruchomości nie może być w omawianym wypadku podstawą naliczenia opłaty skarbowej. Wszak przepis odnosi się do ceny sprzedaży nieruchomości, a nieruchomość nie będzie przecież przedmiotem zakupu, strony mogą w ogóle między sobą nie ustalać wartości nieruchomości, wreszcie wartość nieruchomości może nie mieć żadnego znaczenia dla ustalenia ceny nabycia praw udziałowych w spółce. W konkluzji należy podkreślić, że również treść rozporządzenia w sprawie opłaty skarbowej nie daje podstaw do formułowania poglądu o konieczności uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie przez podmiot zagraniczny praw udziałowych w spółkach – właścicielach nieruchomości.

Powyżej zaprezentowane zostały trzy akty normatywne dotyczące omawianego zagadnienia: ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, ustawa o spółkach z udziałem zagranicznym i rozporządzenie w sprawie opłaty skarbowej. Analiza wymienionych przepisów prowadzona na podstawie założenia, że poszczególne normy prawne stanowią składnik spójnego, wewnętrznie niesprzecznego systemu prawnego, nie daje żadnych podstaw do zaakceptowania innych wyników wykładni niż te, które osiągnięte zostały wskutek zastosowania dyrektyw językowych. Nie można bowiem zgodzić się z poglądem, że wskutek zabiegów inter-

pretacyjnych wolno osiągnąć rezultat sprzeczny z jasnym i jednoznacznym sensem norm prawnych zawartych w trzech, to jest w zasadzie wszystkich aktach prawnych bezpośrednio regulujących omawiane zagadnienie.

Wreszcie należy być konsekwentnym. Jeżeli przyjmując, że nabycie akcji (udziałów) jest w zasadzie tym samym co nabycie nieruchomości, to trzeba też żądać, by obrót akcjami i udziałami w spółkach, które są właścicielami nieruchomości, odbywał się – wbrew dyspozycji art. 180 i art. 350 k.h. – ale za to w zgodzie z art. 158 k.c. – w formie aktu notarialnego. Wszak równie usprawiedliwiony jest zarzut, że zgoda na formę pisemną obrotu udziałami i akcjami w spółkach – właścicielach nieruchomości – doprowadzi do obchodzenia przepisów o zastrzeżonej pod rygorem nieważności formie nabywania nieruchomości oraz zaniżania należnej na podstawie § 58 **Rozporządzenia Ministra Finansów z 9 grudnia 1994 r.** opłaty skarbowej przez stosowanie stawki 2% zamiast 5%.

Reasumując, szersze spojrzenie na problematykę związaną z obrotem prawami udziałowymi przez cudzoziemców, spojrzenie systemowe, nie ograniczone do jednej ustawy, potwierdza tylko prawidłowość dokonanej wykładni językowej. Warto w tym miejscu wspomnieć, że ci autorzy, którzy analizowali problematykę nabywania przez cudzoziemców praw udziałowych w spółkach będących właścicielem nieruchomości, nie tylko przez pryzmat ustawy z 1920 r., ale szerzej, jako jeden z elementów systemu prawa o inwestycjach zagranicznych w Polsce, formułowali wnioski zbieżne z poglądem prezentowanym w niniejszym opracowaniu².

Systemowa i językowa analiza stanu prawnego regulującego omawiane zagadnienie każe uznać, że ustawodawca zrezygnował z poddawania kontroli Ministra Spraw Wewnętrznych transakcji prowadzących do nabywania przez cudzoziemców większościowego pakietu praw udziałowych w spółkach, które są właścicielami nieruchomości. Dowodząc, że ustawodawca wyboru takiego dokonał świadomie, wystarczy naszym zdaniem odwołać się do przykładów praktycznych. W jaki sposób, przy odmiennej wykładni aktualnego stanu prawnego, mógłby odbywać się giełdowy obrót akcjami? Przecież z jednej strony inwestorzy zagraniczni nie muszą ani wiedzieć, czy dana spółka jest właścicielem nieruchomości, ani znać aktualnego zaangażowania kapitału zagranicznego w akcje. To samo dotyczy pozagiełdowego obrotu akcjami na okaziciela. Ani nabywca akcji, ani ich sprzedawca, ani władze spółki mogą nie wiedzieć, jaki procent kapitału akcyjnego znajduje się w rękach osób zagranicznych. I kolejny przykład: dwóch inwestorów zagranicznych zamierza nabyć udziały w polskiej spółce, do której należy nieruchomość – jeden nabywa 20 proc., drugi 30 proc. akcji (udziałów). Mogą nawzajem znać swoje zamiary lub nie. Który z nich miałby ubiegać się o zezwolenie, jeśli obie umowy miałyby być podpisane tego samego dnia. Gdyby o zezwolenie wystąpili obaj, a jeden zgody nie otrzymał, to w efekcie ten drugi uiściłby nienależną opłatę skarbową i bez potrzeby uczestniczył w długotrwałym i kosztownym postępowaniu administracyjnym przed Ministrem Spraw Wewnętrznych.

Wreszcie, jak pogodzić stanowisko zwolenników wykładni rozszerzającej z zasadą równego traktowania podmiotów gospodarczych w następującej sytuacji: osoba

zagraniczna zamierza nabyć powiedzmy 1 proc. akcji (udziałów) w spółce, w której dotychczasowe zaangażowanie cudzoziemców osiąga 49 proc. Pierwotni inwestorzy nie musieli ubiegać się o zezwolenie. Inwestor, który planuje minimalne zaangażowanie, zmuszony byłby przejść przez całą procedurę związaną z uzyskaniem zezwolenia oraz ponieść nadzwyczajne w stosunku do innych akcjonariuszy (udziałowców) koszty. Podobne przykłady można by mnożyć. Warto też dodać, że żaden przepis nie nakłada na nabywcę akcji (udziału) w spółce obowiązku badania jej stanu majątkowego, wręcz odwrotnie – władze spółki mają prawo odmówić wglądu w dokumenty przyszłemu akcjonariuszowi (udziałowcy). Także zbywca może nie znać aktualnego stanu majątkowego spółki, stan jej posiadania może bowiem ulegać zmianie w trakcie negocjacji dotyczących sprzedaży praw udziałowych w spółce. Sytuacja taka będzie naturalna przy obrocie giełdowym, także przy obrocie akcjami na okaziciela, lecz może też wystąpić w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, zwłaszcza jeśli obrót udziałami byłby stosunkowo częsty. Rejestr handlowy, który staranny nabywca zbada, również nie zawiera danych co do elementów majątku spółki. Pewne informacje może zawierać bilans, ale po pierwsze nie wymienia on składników majątku, po drugie jest aktualny na ostatni dzień roku obrachunkowego.

Usprawiedliwiony jest zatem naszym zdaniem pogląd, że ustawodawca świadomie zrezygnował z poddania kontroli MSW transakcji prowadzących do nabywania przez cudzoziemców akcji i udziałów w spółkach, które są właścicielami nieruchomości. Uczynił tak dlatego, że jako racjonalny prawodawca nie chciał dopuścić do zahamowania obrotu akcjami czy udziałami przez cudzoziemców, obrotu, który – zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 1 ust. 3 **ustawy o działalności gospodarczej z zagranicą** – odbywać się ma na takich samych warunkach, jak obrót z udziałem podmiotów krajowych. Odstępstwa od tej zasady wyrażone są precyzyjnie i jako normy restrykcyjne nie mogą podlegać dowolnej interpretacji rozszerzającej.

Jako uzupełnienie powyższych wywodów warto zaprezentować stanowisko zajmowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych, którego – zgodnie z treścią art. 9 **ustawy z 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców** – ustawodawca upoważnił do wykonywania ustawy. Minister Spraw Wewnętrznych corocznie, w terminie do 31 marca, przedstawia Sejmowi szczegółowe sprawozdanie z realizacji ustawy. W sprawozdaniu za rok 1991 (druk sejmowy nr 216, s. 9) Minister dokonał szczegółowej analizy prawnej omawianej aktu prawnego. Jego wywody noszą wszelkie cechy wykładni legalnej ustawy. Analizując wobec Sejmu aktualny stan prawny, Minister Spraw Wewnętrznych wskazał na kilka możliwości nabywania przez cudzoziemców nieruchomości bez uzyskania jego zgody. I tak, jako jeden z wyjątków od konieczności uzyskiwania zgody MSW, zaprezentowany został obrót udziałami (akcjami), w wyniku którego spółki – właściciele nieruchomości – stają się cudzoziemcami. W podsumowaniu swoich wywodów Minister sformułował wnioski dotyczące koniecznych zmian ustawodawczych. W omawianej kwestii Minister Spraw Wewnętrznych postulował, by *de lege ferenda* możliwość przejęcia co najmniej 50% udziałów w spółkach, będących właścicielem nierucho-

ności przez kapitał zagraniczny, uzależniona była od zezwolenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, bądź by przynajmniej wprowadzony został obowiązek informowania go o takich faktach. Identyczne wnioski co do aktualnego stanu prawnego zawarte są również w następnym sprawozdaniu za rok 1993.

Reasumując zatem, w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego, podmiot zagraniczny nie ma obowiązku ubiegania się o zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych na nabycie akcji czy udziałów w spółkach handlowych z siedzibą w Polsce, które są właścicielami nieruchomości, nawet jeżeli wskutek takiej transakcji spółka z siedzibą w Polsce stanie się cudzoziemcem zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

Przypisy:

¹ „Palestra” 1995, nr 1–2.

² G. Domański: *Prawo o inwestycjach zagranicznych*, Warszawa 1991, s. 38; również A. Jakubecki, A. Kidyba, J. Mojak, R. Skubisz: *Zarys prawa spółek*, Lublin 1994, s. 219.