

# Elżbieta Kremer

---

"Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, z komentarzem", Zygmunt Truskiewicz, Kraków 1996 : [recenzja]

---

Palestra 41/5-6(473-474), 192-198

---

1997

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

---

---

■ **Zygmunt Truskiewicz:**  
*Ustawa o nabywaniu nieruchomości  
przez cudzoziemców, z komentarzem*

**Kraków 1996, Wydawnictwo Centrum Prawne, ss. 112**

Komentarz do ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ukazał się w bardzo dobrym momencie, tj. po wejściu w życie 4 maja 1996 r. ustawy z 15 marca 1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>1</sup>. Wspomniana nowelizacja wprowadziła bardzo istotne zmiany w dotychczasowych zasadach określających możliwości nabywania nieruchomości, położonych w Polsce, przez cudzoziemców. Stąd też ukazanie się komentarza do znowelizowanej ustawy należy ocenić jako niezwykle pożyteczne i cenne.

Komentarz został opracowany w sposób bardzo dokładny i szczegółowy, z licznymi odesłaniami do literatury i orzecznictwa. Zostały również zamieszczone Informacje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 1-4/96, dotyczące realizacji poszczególnych postanowień ustawy, co ma szczególne znaczenie dla praktyków. Jednak szczególnym walorem merytorycznym komentarza są liczne wywody teoretyczne dotyczące poszczególnych zagadnień, co powoduje, że przedmiotowy komentarz nie jest adresowany tylko do praktyków, ale do znacznie szerszego kręgu adresatów.

1. We wprowadzeniu do komentarza autor rozważa dwa zagadnienia – pierwsze dotyczy reżimu prawnego dla elementów prywatnoprawnych danego stanu faktycznego z punktu widzenia prawa prywatnego międzynarodowego. Drugie zaś zagadnienie dotyczy związku i relacji pomiędzy zakresem działania ustawy o nabywaniu nieruchomości a postanowieniami Układu Europejskiego o Stowarzyszeniu Rzeczypospolitej Polskiej ze Wspólnotami Europejskimi. Przedmiotem analizy jest zwłaszcza art. 44 Układu, który formułuje zasadę równouprawnienia obywateli Unii Europejskiej z obywatelami polskimi w zakresie podejmowania działalności gospodarczej i świadczenia usług na terenie Unii i Polski, a szczególnie jego ust. 7, który przewiduje, iż przedsiębiorstwa Wspólnoty, założone na terytorium Polski, będą miały od dnia wejścia w życie niniejszego Układu prawo nabywania, użytkowania, wdzierżawiania i sprzedaży nieruchomości. Nasuwa się zatem pytanie o wpływ art. 44 Układu na zakres działania ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Czy przepis ten wyrczył pol-

skiego ustawodawcę i na mocy Układu wprowadził zasadę równego traktowania w sprawach przez siebie określonych? Autor w przedmiotowej kwestii opowiada się za jednym ze stanowisk zaprezentowanych już w literaturze<sup>2</sup>, zgodnie z którym z chwilą wejścia w życie Układu, przedsiębiorstwa Wspólnoty w nabywaniu nieruchomości winny być na równi traktowane z obywatelami polskimi. Skoro bowiem umowa międzynarodowa może być bezpośrednim źródłem norm wchodzących do wewnętrznego systemu prawnego danego państwa, to z pewnością art. 44 ust. 7 Układu – zdaniem autora – jest właśnie tego rodzaju normą. Słusznie podkreśla autor, że ostatnia nowelizacja ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców była doskonałą okazją do wprowadzenia art. 44 ust. 7 Układu do polskiego systemu prawnego, co wprowadziłoby jednoznaczność regulacji, a tym samym i stanowisk w przedmiotowej kwestii.

2. W komentarzu do art. 1 autor podkreśla, że ustawa dotyczy nieruchomości położonych na terenie Rzeczypospolitej bez względu na to, jaki podmiot jest jej właścicielem, nawet jeśli jest nim Skarb Państwa lub gmina. Tym samym ustawa ma zastosowanie, gdy nabywcą nieruchomości jest cudzoziemiec w rozumieniu art. 1 ust. 2 i 3, bez znaczenia jest natomiast status właściciela nieruchomości. Obszerne wywody poświęcone zostały pojęciu nabycia nieruchomości w związku z wprowadzeniem przez ustawę z 15 marca 1996 r. definicji nabycia, zgodnie z którą „nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności lub użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego”.

Sprawą ciągle dyskusyjną w literaturze pozostaje kwestia możliwości zawierania bez zezwolenia umów zobowiązujących do przeniesienia własności nieruchomości. Autor w przedmiotowej kwestii zajmuje stanowisko liberalne i dopuszcza możliwość zawarcia powyższych umów bez zezwolenia, argumentując, że taka praktyka nie sprzeciwia się założeniom ustawy, ani nie godzi w interesy stron, w tym także zbywcy.

Również umowa przedwstępna, obligująca do zawarcia umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości na cudzoziemca – zdaniem autora – nie wymaga zezwolenia. O ile umowa przedwstępna zawarta bez zezwolenia na pewno nie sprzeciwia się założeniom ustawy, albowiem chcąc zawrzeć umowę przyrzeczoną cudzoziemiec musi legitymować się zezwoleniem, o tyle z twierdzeniem, że taka praktyka nie godzi w interesy zbywcy nie zawsze można się zgodzić. Należy bowiem pamiętać, że umowa przedwstępna może przybrać dwojaką postać: umowy o ograniczonym skutku i umowy o pełnym skutku, czyli takim, w którym stronie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej. Możliwość dochodzenia

zawarcia umowy przyrzeczonej jest istotnym argumentem przemawiającym za korzystaniem przez strony z tego rozwiązania prawnego. Jednakże dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej można wtedy, „gdy umowa przedwstępna czyni zadość wymaganiom, od których zależy ważność umowy przyrzeczonej, w szczególności wymaganiom co do formy”<sup>3</sup>. A zatem gdyby strony, z których nabywcą nieruchomości położonej w Polsce jest cudzoziemiec, chciały zawrzeć umowę przedwstępną, z której wynikałoby roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej w przypadku, gdy jedna ze stron uchyła się od jej zawarcia, wówczas do zawarcia takiej umowy przedwstępnej konieczne jest posiadanie przez cudzoziemca zezwolenia oraz zachowanie wymogu formy aktu notarialnego<sup>4</sup>. Natomiast w przypadku zawarcia umowy przedwstępnej o ograniczonym skutku (czyli stronom nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, a ewentualnie odszkodowanie), zezwolenie jest zbędne, jak również forma prawna takiej umowy jest dowolna. Stąd też, gdy zawierana jest umowa przedwstępna, dla stron umowy istotne znaczenie ma czy z umową tą będzie związane roszczenie o zawarcie umowy przyrzeczonej, a do zawarcia takiej umowy niezbędne jest posiadanie zezwolenia przez cudzoziemca. Dlatego też pogląd autora komentarza, że do zawarcia umowy przedwstępnej zezwolenie jest zbędne, moim zdaniem, może dotyczyć tylko umów przedwstępnych o ograniczonym skutku.

3. Zważywszy na szerokie ujęcie przez ustawodawcę pojęcia nabycia własności nieruchomości, które obejmuje również nabycie z mocy prawa (np. zasiedzenie), autor stawia pytanie, jaki jest w tych przypadkach charakter zezwolenia: czy jest to przesłanka nabycia własności, czy też przesłanka stwierdzenia nabycia własności? W konkluzji autor formułuje słuszny wniosek, że zezwolenie jest przesłanką stwierdzenia nabycia własności z mocy prawa, a brak zezwolenia jest negatywną przesłanką nabycia własności.

4. Z pozostałych regulacji, zawartych w ustawie i równocześnie omawianych w komentarzu, szczególnej uwagi wymaga art. 7 ust. 3 zawierający nowe rozwiązanie dotyczące możliwości nabycia nieruchomości przez cudzoziemca drogą dziedziczenia testamentowego. Przepis ten został sformułowany w sposób bardzo niejasny, co znacznie utrudnia jego interpretację i powoduje – co podkreśla autor – iż każda propozycja dotycząca stosowania ust. 3 będzie dyskusyjna. Regulacja ta pozostaje w związku z rozwiązaniem zawartym w art. 7 ust. 2, który brzmi „przepisów ustawy nie stosuje się do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego...”. Słusznie podkreśla autor komentarza, iż przepis ten nie mówi o nabyciu nieruchomości w drodze dziedziczenia ustawowego, lecz o nabyciu w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do

dziedziczenia ustawowego. Tym samym przepis ten ma zastosowanie do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia przez cudzoziemca będącego uprawnionym do dziedziczenia ustawowego po danym spadkodawcy, zarówno w przypadku dziedziczenia ustawowego jak i testamentowego. Natomiast art. 7 ust. 3 ustawy został sformułowany w następujący sposób: „Jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu nie uzyska zezwolenia MSW, na podstawie wniosku złożonego w ciągu roku od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy”. Przepis ten ma zastosowanie do cudzoziemców, którzy zostali powołani do spadku na podstawie testamentu, a nie są uprawnionymi do dziedziczenia z ustawy po danym spadkodawcy, tym samym art. 7 ust. 2 nie ma do nich zastosowania.

Analizując treść regulacji zawartej w art. 7 ust. 3 ustawy autor stawia pytanie, jaki jest charakter nabycia przez osobę, która byłaby powołana do spadku z ustawy. W poszukiwaniu odpowiedzi przedstawia dwa rozwiązania: zgodnie z pierwszym osoba, która byłaby powołana do spadku z ustawy staje się w wypadku przewidzianym w ust. 3 spadkobiercą ustawowym, natomiast podstawę dla drugiego rozwiązania stanowiłaby definicja spadku, zawarta w art. 922 k.c. Jak wynika z ust. 3 art. 922 k.c. do spadku nie należą prawa, które z chwilą śmierci spadkodawcy przechodzą na mocy przepisu szczególnego na oznaczone osoby niezależnie do tego, czy są spadkobiercami.

W konkluzji autor odrzuca obydwie rozwiązania i proponuje własną koncepcję odpowiedzi na postawione pytanie. Odrzucenie pierwszego rozwiązania uzasadnione jest dwojako. Po pierwsze – zdaniem autora – takiemu rozstrzygnięciu sprzeciwia się dosłownie rozumiana treść ust. 3, jest w nim mowa bowiem o nabywaniu przez osoby, które byłyby powołane do spadku, a nie o dziedziczeniu z ustawy czy o nabywaniu przez osoby powołane do dziedziczenia z ustawy. Nadto uznanie nabycia przez osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy za dziedziczenie z ustawy prowadziłoby do rozbicia jedności spadku. Odrębny spadek, lub odrębną część tego samego spadku, nie dziedziczyłyby bowiem spadkobierca będący cudzoziemcem, lecz osoby wskazane przez ustawodawcę w ust. 3. Natomiast odrzucenie drugiego rozwiązania autor uzasadnia koniecznością ochrony pozycji wierzycieli spadku, jak i wierzycieli spadkobiercy-cudzoziemca. Negatywne skutki zaprezentowanych rozwiązań skłaniają autora do poszukiwania innego rozwiązania, które nie kłóciłoby się z brzmieniem ust. 3, a zarazem nie godziłoby w interesy wierzycieli spadku.

Otóż – zdaniem autora – kierując się dosłownym brzmieniem ust. 3 można przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie tylko w takim

wypadku, gdy w testamencie do spadku powołany został wyłącznie cudzoziemiec lub cudzoziemcy. W innych wypadkach ust. 3 nie byłby stosowany, a co za tym idzie cudzoziemiec powołany do spadku wraz z osobą, która w świetle ustawy nie musi ubiegać się o zezwolenie, byłby również zwolniony od obowiązku ubiegania się o zezwolenie na etapie nabywania praw do spadku. W takim wypadku – zdaniem autora – wystarczy, że zezwolenie będzie wymagane od cudzoziemca w działaniu spadku. Jeżeli do spadku zostało powołanych kilku cudzoziemców, uzyskanie zezwolenia przez choćby jednego cudzoziemca wyłącza nabycie udziałów w nieruchomości spadkowej przez osoby wskazane w ust. 3.

W dalszej części autor przyjmuje, iż z chwilą gdy cudzoziemiec nie uzyskałby zezwolenia nieruchomości „wychodziłaby” z mocy prawa ze spadku i „przechodziłaby” na rzecz osób, które byłyby powołane do spadku z ustawy. Osoby te – zdaniem autora – nie dziedziczyłyby nieruchomości, ale nabywały ją z mocy prawa na podstawie art. 7 ust. 3. Autor podnosi również, iż ustawa nie przewiduje szczególnego postępowania, którego celem byłoby stwierdzenie nabycia nieruchomości przez osoby wskazane w ust. 3. Skoro nie ma takiego postępowania, to i nie ma szczególnego dokumentu, który mógłby być, zgodnie z art. 31 u.k.w., podstawą wpisu własności i proponuje, by fakt nabycia nieruchomości na podst. ust. 3 potwierdzić wyrokiem sądowym w sprawie z powództwa o ustalenie (art. 189 k.p.c.). Nabycie nieruchomości, o którym mowa w ust. 3, chociaż ma charakter nieodpłatny – zdaniem autora – nie jest objęte podatkiem od spadku i darowizn. Rozwiązanie zaproponowane przez autora stwarza zupełnie nowy i nieznanый dotychczas stan prawny, powodując tym samym odejście od znanych konstrukcji prawnych.

Moim zdaniem, rozwiązanie to trudno jest pogodzić zarówno z wykładnią gramatyczną spornego przepisu, jak i z wykładnią systemową. W szczególności twierdzenie autora, iż przepis ten nie jest stosowany na etapie stwierdzenia nabycia praw do spadku, gdy cudzoziemiec został powołany do spadku wraz z osobą, która nie musi ubiegać się o zezwolenie MSW, czy też przyjęcie swoistej konstrukcji nabycia z mocy prawa, ale nie dziedziczenia przez osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy, wreszcie sposób stwierdzania, iż osoby te nabyły własność nieruchomości, może budzić pewne wątpliwości na ile proponowane rozwiązanie jest jeszcze zgodne z treścią art. 7 ust. 3 i obowiązującym stanem prawnym. Stąd też bardziej przekonujące jest rozwiązanie wspomniane, ale odrzucone przez autora, iż osoba, która byłaby powołana do spadku z ustawy staje się w przypadku przewidzianym w art. 7 ust. 3 spadkobiercą ustawowym. Użycie przez ustawodawcę określenia – osoba, która „byłaby” powołana do spadku

z ustawy – oznacza, iż został powołany spadkobierca (spadkobiercy) na podstawie testamentu, który wyłącza spadkobierców ustawowych, którzy byliby powołani do spadku, gdyby nie odmienna wola spadkodawcy. Właściwsze byłoby określenie, że sformułowanie to dotyczy osoby, która jest powołana z ustawy jako spadkobierca ustawowy w przypadku, gdy rozporządzenie testamentowe nie obejmowało całego spadku lub osoby, która byłaby powołana do spadku, ale rozporządzenie testamentowe objęło cały spadek. W przypadku, gdy kilku cudzoziemców zostało powołanych do dziedziczenia na podstawie testamentu, a nie wszyscy spadkobiercy-cudzoziemcy uzyskali stosowne zezwolenie, nieruchomość spadkowa przypada temu spadkobiercy, który takie zezwolenie uzyskał, a nie osobom, które byliby powołane do spadku z ustawy. Taki pogląd reprezentuje również autor komentarza. Rozwiązanie powyższe wynika z zasady przyrostu, uregulowanej w art. 965 k.c., mającej zastosowanie przy dziedziczeniu testamentowym. Dopiero brak spadkobiercy-cudzoziemca, który legitymowałby się wymaganym zezwoleniem, powodowałaby, iż nieruchomość byłaby przedmiotem dziedziczenia ustawowego.

Złożenie wniosku o stwierdzenie nabycia spadku w sytuacji, gdy wchodzącą w skład spadku nieruchomość nabył na podstawie testamentu cudzoziemiec, który nie przedłożył zezwolenia, powodowałoby w przypadku, gdy nie minął jeszcze termin z art. 7 ust. 3 o złożenie wniosku o wydanie zezwolenia, zawieszenie postępowania, a w sytuacji gdy termin już minął – rozpoznanie wniosku. Skutek rozwiązania zawartego w art. 7 ust. 3 polega na tym, że dopóki nie upłynął oznaczony termin, a spadkobierca cudzoziemiec nie uzyskał zezwolenia MSW, nabycie nieruchomości przez tego spadkobiercę, które już nastąpiło z mocy samego prawa, ma charakter tymczasowy. Aby nabycie miało charakter stały, konieczne jest uzyskanie zezwolenia w terminie określonym przez ustawodawcę. Tymczasowość takiej sytuacji nie może trwać nadmiernie długo, ponieważ prowadziłaby do wielkiej niepewności w stosunkach prawnych. Dlatego też ustawodawca ustanowił w art. 7 ust. 3 termin do złożenia wniosku w sprawie uzyskania zezwolenia, przywrócenie terminu jest niemożliwe. Ten stan tymczasowości istniejący od otwarcia spadku do uzyskania zezwolenia przez cudzoziemca lub upływu terminu, w którym z wnioskiem takim można wystąpić, przypomina stan tymczasowości istniejący od otwarcia spadku do chwili przyjęcia lub odrzucenia spadku przez spadkobierców<sup>5</sup>.

Na koniec nasuwa się uwaga, iż rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest bardzo niejednoznaczne i w swej obecnej postaci może prowadzić do zgola odmiennych interpretacji.

5. W końcowej części komentarza autor omawia art. 8 ustawy określający wyjątki od wymogu uzyskania zezwolenia przez cudzo-

ziemca przy nabywaniu nieruchomości. Szczególną uwagę należy zwrócić na możliwość nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego, jak również na ciekawe wywody dotyczące nabywania nieruchomości przez małżonków w różnych możliwych konfiguracjach, zarówno ze względu na obywatelstwo małżonków, jak i stosunki majątkowe istniejące między nimi.

6. Podsumowując, komentarz autorstwa Z. Truskiewicza jest bardzo profesjonalnie przygotowanym kompendium wiedzy, dotyczącym problematyki nabywania nieruchomości, położonych w Polsce, przez cudzoziemców. Cechą szczególną pracy jest bardzo wszechstronne i wielopłaszczyznowe podejście do omawianych zagadnień.

*Elżbieta Kremer*

### **Przypisy:**

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. Nr 54, poz. 245.

<sup>2</sup> R. Skubisz: *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców a Układ Europejski*, (w:) *Problematyka prawna nieruchomości w praktyce notarialnej*. I Ogólnopolska Notarialna Konferencja Naukowa, Lublin 1995, s. 173 i 174.

<sup>3</sup> Art. 390 § 2 k.c.

<sup>4</sup> Zob. Zb. Radwański (w:) *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 1, *Prawo zobowiązań. Część ogólna*, Wrocław–Łódź 1981, s. 415.

<sup>5</sup> J.St. Piątkowski: *Prawo spadkowe*, Warszawa 1979, s. 176.