

Dariusz Szafrński

Promesa zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca : (przyrzeczenie wydania zezwolenia)

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/1, 153-162

2001

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.

*Dariusz Szafrąński**

**PROMESA ZEZWOLENIA
NA NABYCIE NIERUCHOMOŚCI
PRZEZ CUDZOZIEMCA
(PRYZRZECZENIE WYDANIA ZEZWOLENIA)**

1. UWAGI OGÓLNE

Promesa, jako przyrzeczenie administracyjne, stanowi instytucję prawa publicznego¹. Zasady stosowania tej instytucji w zakresie obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców określa ustawa z dnia 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców² (zwana dalej „ustawą z 1920 r.”), która przewiduje, że cudzoziemiec zamierzający nabyć nieruchomość może ubiegać się o przyrzeczenie wydania zezwolenia, tj. promesę zezwolenia³. Promesa zezwolenia, jako przyrzeczenie wyda-

* Mgr Dariusz Szafrąński – wykładowca w Zakładzie Prawa Administracyjnego Porównawczego i Gospodarczego, Uniwersytet Warszawski.

¹ Promesa, jako instytucja prawa publicznego, pojawiła się w art. 23 ustawy z 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm.) Obecnie zob. art. 24 i art. 30 ustawy z 19.11.1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.). Zob. np. S. Biernat, *Promesa koncesji [w:] Administracja – Gospodarka – Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego i B. Popławskiej, Poznań 1997; C. Banasiński, M. Fryźlewicz, D. Szafrąński, *Promesa (przyrzeczenie) wydania koncesji*, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 9; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 351–354; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 370–374 i 547.

² Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245, z późn. zm.

³ Promesę zezwolenia na nabycie nieruchomości wprowadzono do ustawy z 1920 r. na podstawie ustawy z 15.3.1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. Nr 45, poz. 198).

nia w przyszłości zezwolenia, stanowi – w porównaniu z zezwoleniem na nabycie nieruchomości – autonomiczną instytucję prawną, lecz nie zastępuje zezwolenia. Byt prawny promesy zezwolenia zależy od istnienia zezwolenia, które jako forma reglamentacji administracyjno-prawnej występuje w zakresie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców.

2. PODSTAWA PRAWNA WYDANIA PROMESY

Zgodnie z przepisem art. 3 d ust. 1 ustawy z 1920 r. cudzoziemiec, który zamierza nabyć nieruchomość, może wystąpić o przyrzeczenie wydania zezwolenia na jej nabycie. Rozwiązanie to kształtuje prawo podmiotowe, którego treść wyznacza możliwość ubiegania się o wydanie promesy zezwolenia, jako przyrzeczenia wydania w przyszłości zezwolenia. Adresatem tego prawa jest cudzoziemiec zamierzający nabyć nieruchomość, której dopuszczalność nabycia zależy od uzyskania stosownego zezwolenia. Celem wystąpienia o przyznanie promesy zezwolenia jest uzyskanie jedynie przyrzeczenia wydania zezwolenia, a nie zezwolenia, które legitymuje do nabycia nieruchomości.

Przyznanie promesy zezwolenia, podobnie jak odmowa jej przyznania, następuje w drodze decyzji w rozumieniu k.p.a. Tryb wydawania decyzji w tej sprawie podlega odpowiednio określonym „regułom gry”, które znajdują zastosowanie w zakresie wydawania decyzji w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości, gdyż „Do promesy stosuje się odpowiednio przepisy art. 1–3 c” (art. 3 ust. 1, zd. drugie), przy czym w zakresie nie uregulowanym w tych przepisach stosuje się przepisy kpa. Podejście to uzasadnia istota promesy zezwolenia, która – jako decyzja ukierunkowana na wydanie drugiej decyzji (zezwoleń) – pozostaje w ścisłym związku z zezwoleniem na nabycie nieruchomości.

Odniesienie formuły „odpowiedniego stosowania” do trybu wydawania decyzji w sprawie promesy zezwolenia oznacza w szczególności, że:

a) podmiotem uprawnionym do wystąpienia (złożenia wniosku) o przyznanie promesy zezwolenia jest cudzoziemiec. Pojęcie to definiuje ustawa z 1920 r., z której wynika, że statusem cudzoziemca legitymują się następujące podmioty:

— osoby fizyczne nie posiadające obywatelstwa polskiego (art. 1 ust. 2 pkt 1), tj. obywatele innego państwa oraz osoby fizyczne nie posiadające żadnego obywatelstwa (bezpaństwowcy)⁴,

⁴ Por. art. 4 pkt 9 w związku z art. 2 ustawy z 25.6.1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. Nr 114, poz. 739, z późn. zm.).

- osoby prawne mające siedzibę za granicą (art. 1 ust. 2 pkt 2), tj. osoby prawne utworzone zgodnie z prawem państwa obcego, bez względu na formę organizacyjno-prawną oraz status prawnopaństwowy założycieli (wspólników),
- nie posiadające osobowości prawnej spółki cudzoziemców – osób fizycznych oraz (lub) osób prawnych z siedzibę za granicą, które mają siedzibę za granicą i zostały utworzone zgodnie z ustawodawstwem państw obcych (art. 1 ust. 2 pkt 3). Rozwiązanie to wskazuje, że status cudzoziemca mają utworzone na podstawie prawa państwa obcego (a tym samym z siedzibę za granicą) spółki nie posiadające osobowości prawnej, których współnikami są osoby fizyczne – cudzoziemcy i (bądź) osoby prawne z siedzibą za granicą, przy czym w zakresie oceny tego statusu nie ma żadnego znaczenia prawnej forma organizacyjno-prawna takiej spółki,
- osoby prawne i spółki handlowe nie posiadające osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium RP, tj. utworzone na podstawie prawa polskiego, lecz kontrolowane bezpośrednio lub pośrednio przez cudzoziemców – osoby fizyczne, osoby prawne z siedzibą za granicą oraz (lub) nie posiadające osobowości prawnej spółki cudzoziemców – osób fizycznych (osób prawnych z siedzibę za granicą), utworzone zgodnie z ustawodawstwem państw obcych (art. 1 ust. 2 pkt 4). Istotne jest przy tym, że za kontrolowaną spółkę handlową uważa się spółkę, w której cudzoziemiec (cudzoziemcy) mają pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 ustawy z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁵.

W kontekście powyższego ustalenia należy dodać, że z wnioskiem o wydanie promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości mogą wystąpić również założyciele osoby prawnej (i spółki handlowej nie posiadającej osobowości prawnej), która jako cudzoziemiec ma siedzibą na terytorium RP (art. 3 d ust. 3), czyli została utworzona na podstawie prawa polskiego. Stworzenie tej możliwości jest równoznaczne z poszerzeniem kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie promesy. Rola jednak założycieli, wśród których mogą być „podmioty krajowe” tj. podmioty nie mające statusu cudzoziemca, ogranicza się do możliwości występowania w charakterze wnioskodawcy, gdyż wystąpienie założycieli o wydanie promesy zezwolenia jest działaniem na rzecz osoby prawnej lub spółki handlowej nie posiadającej osobowo-

⁵ Dz. U. Nr 94, poz. 1037.

ści prawnej. Oznacza to, że decyzja o przyznaniu promesy stanowi przyrzeczenie wydania zezwolenia na rzecz osoby prawnej bądź spółki handlowej nie posiadającej osobowości prawnej, które zostały utworzone (założone) przez wnioskodawcę (założycieli) na terytorium RP, a nie na rzecz założycieli, jako wnioskodawców. Analogicznie, decyzja o przyznaniu zezwolenia, jako decyzja wydana w następstwie wykonania złożonego przyrzeczenia, uprawnia osobę prawną lub spółkę handlową nie posiadającą osobowości prawnej do nabycia nieruchomości, nie zaś założycieli tych podmiotów.

- b) treść wniosku o wydanie promesy zezwolenia kształtują odpowiednio przepisy określające treść wniosku o wydanie zezwolenia. Jednakże ustawa z 1920 r. nie wypowiedzi się w tej kwestii, lecz wskazuje, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, jako organ właściwy do wydania decyzji w sprawie zezwolenia, może przed jej wydaniem „żądać przedstawienia dowodów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku...”, co może dotyczyć także wnioskodawcy (art. 2 ust 1 pkt 1)⁶. Milczenie w omawianej kwestii jest „bardzo poważnym brakiem” ustawy z 1920 r., gdyż w tej sytuacji o elementach treści wniosku przesądza – w ramach dyskrecjonalnej władzy – organ administracyjny, z zastrzeżeniem jednak przepisów kpa. Złożenie wniosku o przyznanie promesy zezwolenia jest równoznaczne z wystąpieniem o przyrzeczenie wydania zezwolenia na nabycie prawa własności (prawa użytkowania wieczystego) konkretnie określonej nieruchomości, tj. wskazanej we wniosku.
- c) organem właściwym do wydania decyzji w sprawie promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, który działa za zgodą ministra obrony narodowej, a w przypadku promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej – również za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 1 ust. 1)⁷. Istota działania „za zgodą” wyraża się w obowiązku współdziałania – przed wydaniem rozstrzygnięcia – ze wskazanymi organami, co zakłada, że negatywne stanowisko tych organów wyklucza możliwość przyznania promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości. Innymi słowy, w tej sytuacji minister właściwy do spraw wewnętrznych jest obowiązany do wydania rozstrzygnięcia odmawiającego przyznania promesy zezwolenia, przy czym podjęcie takiego rozstrzygnięcia nie podlega obowiązkowi współdziałania (art. 1 ust. 1 a). Istotne jest przy tym, że

⁶ Zob. art. 2a ustawy z 1920 r.

⁷ Art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 1999 r., Nr 82, poz. 928, z późn. zm.).

minister obrony narodowej, jako organ współdziałający, nie prowadzi postępowania w sprawie wydania promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości, lecz jedynie postępowanie dotyczące wyrażenia stanowiska w tej sprawie. Postępowanie przed tym organem, podobnie jak przed ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ma wyłącznie charakter pomocniczy i służebny względem postępowania o wydanie promesy zezwolenia.

Podstawę prawną obowiązku współdziałania tworzy przepis art. 1 ust. 1 ustawy z 1920 r., natomiast tryb jego realizacji określają przepisy zawarte w art. 106 k.p.a., przy czym przepisy kodeksowe normują nie tylko tryb współdziałania, ale również kształtują gwarancje procesowe w zakresie udziału cudzoziemca (założycieli osoby prawnej z siedzibą na terytorium RP, jako cudzoziemca) w postępowaniu przed organem obowiązany do zajęcia stanowiska. Z przepisów tych wynika, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, występując o wyrażenie stanowiska, równocześnie zawiadamia o tym cudzoziemca, jako stronę postępowania. Z kolei organ współdziałający zajmuje stanowisko w drodze postanowienia, na które w tej sytuacji nie służy stronie zażalenie, lecz wnioski o ponowne rozpatrzenie. Organ ten przed wydaniem postanowienia może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.

3. CHARAKTER PRAWNY DECYZJI W SPRAWIE PROMESY ZEZWOLENIA

Decyzja w sprawie promesy zezwolenia należy do kategorii decyzji uznaniowych, analogicznie jak decyzja dotycząca zezwolenia na nabycie nieruchomości.

Przyznanie promesy zezwolenia, jak wyżej podkreślono, zależy od wyrażenia zgody przez organy współdziałające, czyli od wyrażenia stanowiska w sprawie. W zależności jednak od treści tego stanowiska (wyrażenie lub nie wyrażenie zgody) minister właściwy do spraw wewnętrznych jest obowiązany do wydania bądź odmowy wydania promesy zezwolenia. Zasadności tego stwierdzenia nie podważa przepis art. 1 ust. 1 a ustawy z 1920 r., z którego wynika, że odmowa wydania zezwolenia nie wymaga zgody organów współdziałających. Przepis ten obciążony jest błędem logicznym, gdyż przyjęta w omawianych rozwiązaniach formuła współdziałania jednoznacznie wskazuje, że organy współdziałające, zajmując stanowisko w sprawie, działają w sposób władczy, co wskazuje, że minister właściwy do spraw wewnętrznych jest związany treścią ich stanowiska.

Powyższe uwarunkowanie nie przesądza wprost o uznaniowym charakterze decyzji w sprawie promesy zezwolenia, lecz wskazuje, że punktem odniesienia w tej kwestii jest ocena stopnia związania prawem aktu wyrażania stanowiska przez organy współdziałające. Zwłaszcza, że skutkiem zajęcia stanowiska w sprawie zawisłej przed ministrem właściwym do spraw wewnętrznych jest powstanie obowiązku wydania decyzji zgodnej z jego treścią. Tymczasem, ustawa z 1920 r. nie określa przesłanek, które uzasadniałoby zajęcie negatywnego stanowiska, co sprawia, że organy współdziałające, wyrażając stanowisko w sprawie wydania promesy zezwolenia, dysponują możliwością określenia własnego zachowania wobec danego stanu faktycznego, którego ustalenie podlega swobodnej ocenie. Oznacza to, że akt wyrażenia stanowiska, jako akt uznaniowy, bezpośrednio determinuje charakter omawianej decyzji w sensie stopnia związania jej treści prawem materialnym. W efekcie należy przyjąć, że decyzja w sprawie promesy zezwolenia na nabycie nieruchomości ma charakter uznaniowy, gdyż treść jej rozstrzygnięcia zależy od stanowiska organów współdziałających, a treść tego stanowiska jest rezultatem swobodnej oceny danego stanu faktycznego⁸.

Istotnym elementem charakterystyki prawnej decyzji o przyznaniu promesy zezwolenia jest ograniczona w czasie jej moc prawna. W myśl art. 3d ust. 2 ustawy z 1920 r. okres ważności promesy wynosi sześć miesięcy, licząc od dnia wydania promesy, i nie może być przedłużony. Oznacza to, że bieg terminu, w którym istnieje zobowiązanie do wydania przyrzeczonego zezwolenia, rozpoczyna się z dniem wydania decyzji przyznającej promesę zezwolenia, a kończy się z dniem upływu okresu ważności promesy. Z upływem tego terminu, który jest terminem zawitym, promesa zezwolenia, jako decyzja administracyjna, traci moc prawną, a tym samym wygasa uzyskana – na jej podstawie – przez cudzoziemca gwarancja wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości określonej w promesie.

4. TREŚĆ PROMESY A TREŚĆ PRZYRZECZONEGO ZEZWOLENIA

Przyznanie promesy zezwolenia jest równoznaczne z przyrzeczeniem wydania (w okresie jej ważności) zezwolenia na nabycie nieruchomości określonej w promesie. Z istoty tego rozstrzygnięcia wynika,

⁸ Por. np. wyrok NSA z 25.8.1995 r. (sygn. akt I SA 1406/94) oraz z 27.2.1996 r. (sygn. akt I S.A. 1296/95).

że promesa zezwolenia pozostaje w ścisłym związku z przyrzeczoną zezwoleniem. Związek ten podkreśla nie tylko kwestia tożsamości adresata promesy i adresata przyrzonego zezwolenia, lecz przede wszystkim fakt, że promesa zezwolenia kształtuje treść przyszłego zezwolenia, jako uprawnienia, którego przyznanie jest następstwem realizacji złożonego przyrzeczenia. Przedmiotem tego zezwolenia (jako przyrzonego zezwolenia) może być wyłącznie uprawnienie do nabycia nieruchomości, którego przyznanie zostało przyrzone w promesie, przy czym uprawnienia to może dotyczyć nabycia prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego konkretnie oznaczonej nieruchomości (tj. wskazanej w promesie).

Decyzja o przyznaniu promesy nie przesądza natomiast o wydaniu przyrzonego zezwolenia, gdyż tworzy jedynie zobowiązanie do wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości określonej w promesie, zaś adresata promesy uprawnia do wystąpienia z żądaniem o wydanie takiego zezwolenia, (czyli o wydanie zezwolenia przyrzonego na podstawie promesy).

Promesa zezwolenia, jako decyzja administracyjna, może określać „specjalne warunki”, od których spełnienia będzie uzależniona możliwość realizacji złożonego przyrzeczenia (art. 2 ust. 2 w związku z art. 3d ust. 1, zd. drugie). Określenie w promesie tego rodzaju warunków jest równoznaczne z nałożeniem na jej adresata konkretnych obowiązków, których wykonanie – w okresie ważności promesy – stanowi przesłankę dopuszczalności wydania przyrzonego zezwolenia, jako rozstrzygnięcia uprawniającego do nabycia nieruchomości, określonej w promesie, przy czym fakt wykonania tych obowiązków wymaga potwierdzenia w drodze przedstawienia dowodu z dokumentu urzędowego (art. 5). Zamieszczenie w promesie zezwolenia „specjalnych warunków” skutkuje zakazem ich wprowadzenia na podstawie decyzji o przyznaniu przyrzonego zezwolenia, gdyż wprowadzenie takich warunków stanowiłoby zaprzeczenie istoty promesy, jako przyrzeczenia wydania zezwolenia. Innymi słowy, uzależnianie możliwości nabycia nieruchomości od spełnienia „specjalnych warunków” jest możliwe w przypadku zezwolenia, którego wydanie nie łączy się z realizacją promesy zezwolenia.

5. PRAWNE SKUTKI PRYZNANIA PROMESY ZEZWOLENIA

Decyzja o przyznaniu promesy zezwolenia stanowi wyłącznie akt przyrzeczenia wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości określonej w promesie. Akt ten tworzy dla adresata gwarancję uzyskania ze-

zwolenia, która wyraża się w przyrzeczeniu jego wydania. Cudzoziemiec legitymujący się promesą nie uzyskuje zezwolenia na nabycie nieruchomości, lecz otrzymuje szczególną gwarancję w postaci przyrzeczenia wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości, którą określono w promesie zezwolenia. Omawiana decyzja nie wywołuje żadnych skutków o charakterze materialnoprawnym, a tym samym nie legitymuje adresata promesy do nabycia nieruchomości.

Z punktu widzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jako organu właściwego do wydania promesy, podjęcie decyzji o przyznaniu promesy jest równoznaczne ze złożeniem przyrzeczenia wydania w przyszłości zezwolenia. Przyrzeczenie to stanowi zobowiązanie do wydania zezwolenia, które zarazem tworzy „zabezpieczenie” gwarancji uzyskanej przez adresata promesy. Decyzja o przyznaniu promesy zezwolenia nie kształtuje obowiązku wydania przyrzczonego zezwolenia, gdyż skutkiem wydania takiej decyzji jest powstanie zobowiązania do wydania decyzji o ściśle oznaczonej treści (wydanie przyrzczonego zezwolenia).

Realizacja zobowiązania wynikającego z decyzji o przyznaniu promesy nie następuje z urzędu. Punktem wyjścia w tym zakresie jest wystąpienie adresata promesy z wnioskiem o wydanie przyrzczonego zezwolenia, co stanowi przesłankę wszczęcia postępowania w tej sprawie, przy czym tryb tego postępowania podlega identycznym „regułom gry”, jak tryb postępowania w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Treść wniosku o wydanie przyrzczonego zezwolenia kształtuje m. in. decyzja o przyznaniu promesy, która jako przyrzeczenie wydania zezwolenia określa przedmiot nabycia. Możliwość jednak złożenia tego wniosku podlega ograniczeniu w czasie, gdyż – jak wcześniej podniesiono – „promesa jest ważna 6 miesięcy od dnia wydania”. Oznacza to, że uzyskane na podstawie decyzji o przyznaniu promesy uprawnienie w postaci możliwości żądania wydania przyrzczonego zezwolenia oraz odpowiadające temu uprawnieniu zobowiązanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych do wydania przyrzczonego zezwolenia są skuteczne w okresie ważności promesy.

Cudzoziemiec, jako adresat promesy, korzysta z gwarancji wydania zezwolenia, której odpowiada przyrzeczenie jego wydania. Skutki prawne złożenia przyrzeczenia określa wprost przepis art. 3 d ust. 4 ustawy z 1920 r., który stanowi, że „w okresie ważności promesy nie można odmówić wydania zezwolenia, chyba że uległ zmianie stan faktyczny istotny dla rozstrzygnięcia sprawy”. Rozwiązanie to kształtuje zasadę, w myśl której obowiązek wydania przyrzczonego zezwolenia istnieje w sytuacji, gdy w okresie ważności promesy nie nastąpi żadna zmiana w zakresie stanu faktycznego, mającego istotne znaczenie dla

rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej przyrzeczonego zezwolenia. Innymi słowy, powołane rozwiązanie zakłada, że jedynie zmiana tego stanu faktycznego, (tj. stanu mającego istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przyznania przyrzeczonego zezwolenia), nie zaś zmiana każdego stanu faktycznego, związanego z przedmiotową sprawą, przesądza o zwolnieniu z obowiązku wydania przyrzeczonego zezwolenia⁹. Oznacza to, że w przypadku takiej zmiany stanu faktycznego minister właściwy do spraw wewnętrznych jest uprawniony do odmowy wydania przyrzeczonego zezwolenia, której wydanie stanowi prawne potwierdzenie wygaśnięcia zobowiązania powstałego na podstawie decyzji o przyznaniu promesy zezwolenia, przy czym ocena zmian w zakresie stanu faktycznego oraz uznanie tych zmian za zmiany stanu faktycznego, który jest istotny dla rozstrzygnięcia sprawy, następuje w ramach postępowania o wydanie przyrzeczonego zezwolenia.

W kontekście powołanego rozwiązania należy zauważyć, że zmiana stanu prawnego, nawet w przypadku, gdyby miała istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, nie odgrywa żadnego znaczenia prawnego w kwestii oceny istnienia obowiązku wydania przyrzeczonego zezwolenia, a tym samym nie stanowi przesłanki zwalniającej z obowiązku realizacji złożonego przyrzeczenia. Dotyczy to – rzecz jasna – takiej zmiany stanu prawnego, która nie powoduje, że sprawa wydania przyrzeczonego zezwolenia staje się bezprzedmiotowa. Charakter zaś taki ma np. zmiana polegająca na przekształceniu „cudzoziemskiej” spółki akcyjnej w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością mającą status cudzoziemca, w przeciwieństwie np. do zmiany, która wyraża się w uzyskaniu przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego.

Cudzoziemiec legitymujący się promesą zezwolenia korzysta w okresie jej ważności z gwarancji wydania zezwolenia. Znajduje się tym samym w odmiennej sytuacji niż cudzoziemiec, który ubiega się o wydanie zezwolenia, nie mając gwarancji jego uzyskania. Stwierdzenie to uzasadnia z jednej strony fakt, że adresat promesy występuje o wydanie przyrzeczonego zezwolenia (a nie zezwolenia), z drugiej zaś okoliczność, że o obowiązku wydania przyrzeczonego zezwolenia przesądza brak zmiany – w okresie ważności promesy – stanu faktycznego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy. Innymi słowy, odmienną sytuację wyraża się w tym, że przesłanką (obok wniosku) przyznania przyrzeczonego zezwolenia jest zachowanie „identycznego” stanu faktycznego istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy w porównaniu z „analogicz-

⁹ Por. R. Taradejna, *Nabywanie nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców. Komentarz*, Warszawa–Zielona Góra 1996, s. 62.

nym” stanem faktycznym, który uwzględniono przy wydawaniu decyzji przyznającej promesę zezwolenia. Oznacza to, że w ramach postępowania w sprawie dotyczącej wydania przyrzeczonego zezwolenia ocenie podlega fakt zachowania „identyczności” tych stanów (chyba, że w promesie określono „specjalne warunki”, od których spełnienia uzależniono realizację złożonego przyrzeczenia). Inaczej natomiast wygląda sytuacja, gdy o zezwolenie na nabycie nieruchomości występuje cudzoziemiec, który nie legitymuje się promesą zezwolenia. Wystąpienie tego podmiotu jest wystąpieniem o wydanie zezwolenia (a nie przyrzeczonego zezwolenia), zaś podjęcie w tej sprawie rozstrzygnięcia leży w sferze uznania administracyjnego.