

# **Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz**

Wydanie 4.

## **Część A. Komentarz**



# **Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców**

z dnia 24 marca 1920 r. (Dz.U. Nr 31, poz. 178)

Tekst jednolity z dnia 22 listopada 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)<sup>1</sup>

## **Art. 1. [Zezwolenie; cudzoziemiec]**

**1. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi.**

**1a. Sprzeciw, o którym mowa w ust. 1, jest wyrażany, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek organu, któremu przysługuje prawo sprzeciwu, przedłuża termin na jego wniesienie do 2 miesięcy od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych.**

**1b. Odmowa wydania zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, nie wymaga wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej lub ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.**

**2. Cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest:**

- 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego;**
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą;**
- 3) nieposiadająca osobowości prawnej spółka osób wymienionych w pkt 1 lub 2, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych;**

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 7.12.2017 r.

- 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w pkt 1, 2 i 3.

3. W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną, w rozumieniu ustawy, uważa się spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami, albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 pkt 4 lit. b lub c, lub e ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577).

4. Nabyciem nieruchomości w rozumieniu ustawy jest nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego.

5. Nabyciem drugiego domu w rozumieniu przepisów ustawy jest nabycie przez cudzoziemca, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1, nieruchomości przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową lub na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która nie będzie stanowić stałego miejsca zamieszkania cudzoziemca. Nie dotyczy to nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r. poz. 1892 oraz z 2017 r. poz. 1529).

## Spis treści

	Nb
<b>I. Definicja cudzoziemca</b> . . . . .	1–12
<b>1. Cudzoziemiec – osoba fizyczna</b> . . . . .	1–7
1. Obywatelstwo polskie a obywatelstwo innego państwa . . . . .	1
2. Zasady nabycia obywatelstwa . . . . .	2
3. Nabycie polskiego obywatelstwa . . . . .	3
4. Nabycie polskiego obywatelstwa na podstawie poprzednich ustaw . . . . .	4
5. Znaczenie ustalenia obywatelstwa . . . . .	5
6. Procedura poświadczania obywatelstwa . . . . .	6
7. Rejestr . . . . .	7
<b>2. Cudzoziemiec – jednostka organizacyjna</b> . . . . .	8–10
1. Osoba prawna . . . . .	8

2. Inne podmioty mogące nabywać nieruchomości . . .	9
3. Podmiot kontrolowany . . . . .	10
<b>3. Cudzoziemiec – inne państwo . . . . .</b>	<b>11–12</b>
1. Nabywanie nieruchomości przez państwa obce . . .	11
2. Zasada wzajemności . . . . .	12
<b>II. Zgoda Ministra Obrony Narodowej i zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi . . . . .</b>	<b>13–19</b>
1. Właściwość organów . . . . .	13
2. Wystąpienie do organów współdziałających . . . . .	14
3. Sprzeciw . . . . .	15
4. Postanowienie w sprawie zgody albo sprzeciwu . . . .	16
5. Przestanki sprzeciwu . . . . .	17
6. Dodatkowe opinie . . . . .	18
7. Brak obowiązku wystąpienia . . . . .	19
<b>III. Definicja nabycia nieruchomości . . . . .</b>	<b>20–29</b>
1. Nabycie nieruchomości jako zdarzenie prawne . . . . .	20
2. Przypadki nabycia nieruchomości . . . . .	21
3. Praktyka sądów . . . . .	22
4. Nabycie nieruchomości na podstawie decyzji admini- stracyjnej . . . . .	23
5. Decyzje nacjonalizacyjne . . . . .	24
6. Współwłasność . . . . .	25
7. Majątek wspólny małżonków . . . . .	26
8. Orzeczenia sądów . . . . .	27
9. Użytkowanie wieczyste . . . . .	28
10. Brak obowiązku uzyskania zezwolenia . . . . .	29
<b>IV. Definicja „drugiego domu” . . . . .</b>	<b>30–37</b>
1. Zakres zastosowania . . . . .	30
2. Samodzielny lokal mieszkalny . . . . .	31
3. Znaczenie planu zagospodarowania przestrzennego . .	32
4. Drugi dom . . . . .	33
5. Stałe miejsce zamieszkania . . . . .	34
6. Brak kategorii pierwszego domu . . . . .	35
7. Warunki nabycia . . . . .	36
8. Samodzielny lokal jako wyjątek . . . . .	37

## I. Definicja cudzoziemca

### 1. Cudzoziemiec – osoba fizyczna

1. Obywatelstwo polskie a obywatelstwo innego państwa. Cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego. Definicja ta jest tożsama z definicją używaną przez ustawę z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2020 r.

poz. 35 ze zm., zwaną dalej: CudzU). Zgodnie z art. 3 pkt 2 CudzU, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego.

Cudzoziemcem, w rozumieniu komentowanej ustawy, nie będzie zatem osoba, która posiada obywatelstwo państwa obcego, jeżeli oprócz niego posiada także obywatelstwo polskie. Ustawa nie wymaga, aby osoba ta zamieszkiwała w Polsce. Ustalenie faktu, czy osoba składająca wniosek o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości jest cudzoziemcem, ma fundamentalne znaczenie dla organu prowadzącego postępowanie. Jeżeli bowiem ustalone zostanie, że osoba ta posiada polskie obywatelstwo, organ jest zobowiązany, na podstawie art. 105 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., zwanej dalej: KPA), do umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego. Jeżeli istnieją jakiegokolwiek wątpliwości w tym zakresie, organ zobowiązany jest do ich wyjaśnienia, a w razie potrzeby może zawiesić postępowanie do czasu dokonania ostatecznych ustaleń. Jest to niezmiernie ważne, gdyż gdyby okazało się, że wydane zostało zezwolenie osobie posiadającej polskie obywatelstwo, decyzja ta obciążona byłaby wadą nieważności, jako decyzja rażąco naruszająca prawo (art. 156 § 1 pkt 2 KPA).

Tymczasem wiele osób starających się o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości może nawet nie zdawać sobie sprawy z możliwości posiadania polskiego obywatelstwa. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać można w historii Polski (migracje ludności w wyniku II wojny światowej) oraz w zmieniających się w czasie regulacjach dotyczących nabycia i utraty obywatelstwa polskiego.

- 2 **2. Zasady nabycia obywatelstwa.** Przyznawanie własnego obywatelstwa jest suwerenną sprawą państw. Można wyróżnić dwie podstawowe zasady nabycia obywatelstwa – *ius sanguinis* oraz *ius soli*. *Ius sanguinis*, czyli prawo krwi, pozwala na nabycie obywatelstwa danego kraju przez urodzenie z rodziców, którzy (oboje lub jedno z nich) posiadają obywatelstwo tego kraju. Natomiast *ius soli*, czyli prawo ziemi, oznacza nabycie obywatelstwa państwa miejsca urodzenia.
- 3 **3. Nabycie polskiego obywatelstwa.** W Polsce obowiązuje, co do zasady, prawo krwi. Zgodnie z przepisami art. 14–16 ustawy z 2.4.2009 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 347, zwanej dalej: ObPolU), małoletni nabywa obywatelstwo przez urodzenie, w przypadku gdy co najmniej jedno z rodziców jest obywatelem

polskim. Jednak ustawa przewiduje również inne przypadki nabycia polskiego obywatelstwa. Obywatelstwo może także z urodzenia nabyć małoletni, który urodził się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a jego rodzice są nieznani, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone, oraz małoletni, który został znaleziony na terytorium RP, a jego rodzice są nieznani. Za obywatela polskiego od urodzenia będzie także uważane dziecko przysposobione przed 16. rokiem życia przez polskiego obywatela.

Polskie obywatelstwo można uzyskać także w drodze nadania obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP, uznania za obywatela bądź przywrócenia polskiego obywatelstwa, na wniosek cudzoziemca.

Nie jest to jednak kwestia istotna dla rozważań dotyczących ustawy z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278, zwanej dalej: NierCudzU), gdyż nabycie to ma wtedy charakter świadomy, a osoba nabywająca obywatelstwo doskonale zdaje sobie sprawę z tego, że w świetle polskiego prawa przestaje być cudzoziemcem. Także utrata polskiego obywatelstwa, ponieważ może nastąpić tylko na wniosek i po uzyskaniu zgody Prezydenta RP, jest aktem, który nie może się odbyć bez wiedzy i świadomego w nim udziału obywatela.

**4. Nabycie polskiego obywatelstwa na podstawie poprzednich 4 ustaw.** Ustawa z 2.4.2009 r. o obywatelstwie polskim poprzedzona była *ustawą z 15.2.1962 r. o obywatelstwie polskim (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.)*, która obowiązywała do 14.8.2012 r. W zakresie nabywania obywatelstwa z urodzenia ustawa ta zbliżona była do obecnie obowiązującej regulacji. Przewidywała jednak, w przypadku gdy jedno z rodziców było cudzoziemcem, możliwość wyboru dla dziecka obywatelstwa państwa tego rodzica przez złożenie oświadczenia przed wojewodą, a za granicą – przed konsulem.

Również wcześniejsza *ustawa z 8.1.1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 4, poz. 25)* regulowała podobnie kwestie nabywania obywatelstwa polskiego, przewidywała jednak (w *art. 12*) możliwość pozbawienia obywatelstwa polskiego osoby przebywającej za granicą z powodu m.in. naruszenia obowiązku wierności wobec Państwa Polskiego, uchylania się od wykonania obowiązku wojskowego czy nielegalnego opuszczenia kraju. Takie pozbawienie obywatelstwa mogło rozciągać się również na zamieszkałe za granicą dzieci obywatela pozbawionego obywatelstwa, które nie ukończyły 13 lat. Pozbawienie obywatelstwa we wskazany sposób nie było proste, gdyż mogło



nastąpić jedynie na wniosek Prezesa Rady Ministrów i wymagało orzeczenia Rady Państwa ogłaszanego w Monitorze Polskim.

Odrębnym zagadnieniem są spory prawne dotyczące „zbiorowego” wyrażania zgody na zmianę obywatelstwa, a więc wbrew przepisom obowiązującej wtedy ustawy, na podstawie uchwał Rady Państwa (uchwała Nr 37/56 Rady Państwa z 16.5.1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, niepubl., oraz uchwała Rady Państwa Nr 5/58 z 23.1.1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael, niepubl.) wobec całych grup osób udających się na podstawie tzw. dokumentu podróży do Republiki Federalnej Niemiec albo do Izraela. Dokument ten pozwalał na jednokrotne przekroczenie polskiej granicy i widniał w nim wpis informujący, że posiadacz tego dokumentu nie jest polskim obywatelem. W świetle ukształtowanej linii orzeczniczej można stwierdzić, że osoby te nie utraciły polskiego obywatelstwa, co także należy brać pod uwagę w postępowaniu o wydanie zezwolenia (zob. wyr. SN z 17.9.2001 r., III RN 56/01, OSNP 2002, Nr 13, poz. 299; wyr. WSA w Warszawie z 6.10.2004 r., V SA 3946/03, Legalis; wyr. NSA z 27.10.2005 r., II OSK 965/05, OSP 2006, Nr 5, poz. 64; wyr. NSA w Warszawie z 14.12.2005 r., II OSK 1085/05, Legalis; wyr. NSA z 29.8.2007 r., II OSK 1153/06, Legalis; wyr. WSA w Warszawie z 25.9.2008 r., IV SA/Wa 1113/08, [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Z kolei *ustawa z 8.1.1951 r. o obywatelstwie polskim* poprzedzona była *ustawą z 20.1.1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. RP Nr 7, poz. 44 ze zm.)*. *Ustawa z 20.1.1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego* różniła się w pewnych aspektach dość istotnie od późniejszych regulacji. Zgodnie z *art. 5* tej ustawy, dzieci przez urodzenie nabywały bowiem obywatelstwo ojca, jednak pod warunkiem, że były to dzieci ślubne. Dzieci nieslubne nabywały obywatelstwo matki. Obywatelstwo polskie nabywała także z mocy prawa cudzoziemka (a więc tylko kobieta) poślubiająca polskiego obywatela (*art. 7*). Ustawa ta przewidywała również w *art. 11* automatyczną utratę polskiego obywatelstwa przez osoby nabywające obce obywatelstwo, z wyjątkiem osób, które nie uzyskały zwolnienia od powszechnego obowiązku wojskowego, te bowiem wciąż były uznawane za polskich obywateli.

## 5 5. Znaczenie ustalenia obywatelstwa. Prześledzenie zmieniających się ustaw normujących nabywanie i utratę obywatelstwa pol-

skiego jest istotne o tyle, że badając fakt posiadania (lub nie) przez daną osobę obywatelstwa, należy odnosić się, co do zasady, do regulacji obowiązującej w dniu urodzenia tej osoby.

Jak zatem wynika z powyższych rozważań, kwestia ustalenia braku posiadania polskiego obywatelstwa przez osobę składającą wniosek o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości może czasami okazać się dość skomplikowana. Niemniej jednak jest to sprawa kluczowa dla prowadzenia postępowania administracyjnego. Poruszone zagadnienie okazuje się np. bardzo istotne w przypadku osób, które urodziły się za granicą z rodziców posiadających w chwili ich urodzenia polskie obywatelstwo, a które uzyskały obywatelstwo państwa urodzenia. Dotyczy to w szczególności potomków polskich obywateli osiadłych w Wielkiej Brytanii czy Stanach Zjednoczonych (np. w czasie II wojny światowej i po niej), a urodzonych już w tych krajach. Osoby te są często przekonane, że są cudzoziemcami, gdyż posiadają obce obywatelstwo, a nie zdają sobie sprawy z tego, że zgodnie z polskim prawem są także polskimi obywatelami. Wskazane kraje (w przeciwieństwie np. do Republiki Federalnej Niemiec czy Austrii) nie wymagały zrzeczenia się obcego obywatelstwa jako warunku uzyskania obywatelstwa tego państwa.

**6. Procedura poświadczania obywatelstwa.** Dla organu prowadzącego postępowanie brak posiadania polskiego dowodu osobistego czy paszportu nie może oznaczać automatycznie uznania, że ma do czynienia z cudzoziemcem. Po dokonaniu odpowiednich ustaleń (np. zbadanie odpisów aktów urodzenia) wskazujących w sposób uzasadniony na możliwość posiadania polskiego obywatelstwa przez wnioskodawcę organ powinien żądać zgody Prezydenta RP na zrzeczenie się obywatelstwa, która wraz z aktem nadania obywatelstwa obcego (lub w połączeniu z faktem posiadania paszportu obcego państwa) pozwoli uznać, że mamy do czynienia z cudzoziemcem. W przypadku gdy wnioskodawca nie dysponuje takimi dokumentami, należy uznać, że organ powinien zawiesić postępowanie do czasu uzyskania przez wnioskodawcę decyzji odmawiającej stwierdzenia obywatelstwa albo też decyzji poświadczającej posiadanie obywatelstwa polskiego.

Decyzje administracyjne w tej sprawie wydaje, zgodnie z art. 55 ObPolU, wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania w Polsce, a w braku takiego łącznika – wojewoda mazowiecki. Procedura ta jest dość długotrwała, także ze względu na możliwe problemy z dostępem do

dokumentów. Jednak, jak już powyżej wskazano, wydanie zezwolenia osobie, która w dniu wydania decyzji miała polskie obywatelstwo, powoduje, że decyzja ta jest nieważna.

- 7 7. **Rejestr.** Minister właściwy do spraw wewnętrznych prowadzi centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego. Rejestr ten ma charakter centralny i obejmuje dane z rejestrów prowadzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, wojewodów i konsuli.

## 2. Cudzoziemiec – jednostka organizacyjna

- 8 1. **Osoba prawna.** Cudzoziemcem, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 NierCudzU, jest osoba prawna mająca siedzibę za granicą. Podmiotowy zakres tego przepisu obejmuje nie tylko spółki handlowe posiadające osobowość prawną, lecz niewątpliwie także spółdzielnie, stowarzyszenia, fundacje, kościoły i związki wyznaniowe. Jest to jednak uzależnione od prawa państwa siedziby regulującego kwestie posiadania bądź braku osobowości prawnej.

Za cudzoziemca ustawa uznaje także nieposiadającą osobowości prawnej spółkę z siedzibą za granicą, której udziałowcami są osoby fizyczne nieposiadające polskiego obywatelstwa lub osoby prawne z siedzibą za granicą, utworzoną zgodnie z ustawodawstwem państw obcych. W tych dwóch wskazanych powyżej przypadkach istotne znaczenie będzie miało prawo obce. Jeżeli organ prowadzący postępowanie będzie miał do czynienia z podmiotem z siedzibą za granicą, to prawo państwa siedziby rozstrzygać będzie, czy dany podmiot ma osobowość prawną albo czy podmiot nieposiadający osobowości prawnej jest spółką. W tym kontekście wspomnieć także należy o konieczności rozstrzygnięcia, czy taka spółka ma w świetle prawa obcego zdolność prawną, tzn. czy w ogóle może skutecznie nabyć nieruchomości.

- 9 2. **Inne podmioty mogące nabywać nieruchomości.** Na tym tle warto także wspomnieć o innych podmiotach z siedzibą za granicą, które nie posiadają osobowości prawnej ani nie są spółkami, jednak, zgodnie z prawem państwa siedziby, mają zdolność prawną i mogą nabywać nieruchomości. Odnosić się to może do różnego rodzaju podmiotów zorganizowanych (zrzeszeń, trustów, funduszy) nieposiadających osobowości prawnej. Wydaje się, że do takich podmiotów przepisy art. 1 ust. 2 NierCudzU należy stosować w drodze analogii. Nie jest bowiem celem ustawy całkowite pozbawienie jakiegokolwiek

kategorii cudzoziemców możliwości nabycia nieruchomości w Polsce. Tak więc generalnie należy przyjąć, na potrzeby specyficznych regulacji NierCudzU, że cudzoziemcem jest każdy podmiot z siedzibą za granicą, który zgodnie z prawem państwa swojej siedziby może skutecznie nabywać nieruchomości.

**3. Podmiot kontrolowany.** Wreszcie za cudzoziemca ustawa **10** uznaje, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 NierCudzU, także podmiot z siedzibą w Polsce, ale kontrolowany przez cudzoziemców. Przez to pojęcie należy rozumieć osobę prawną lub spółkę handlową z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowaną bezpośrednio lub pośrednio przez osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego lub osoby prawne bądź spółki z siedzibą za granicą. Za kontrolowaną spółkę handlową NierCudzU nakazuje uważać spółkę, w której cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik, użytkownik lub na podstawie porozumień z innymi osobami. Problematykę prawa głosu na zgromadzeniu wspólników bądź na walnym zgromadzeniu regulują przepisy ustawy z 15.9.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm., zwanej dalej: KSH) – art. 242 oraz art. 411. Co do zasady, na jeden udział albo na jedną akcję przypada jeden głos, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. Możliwe jest uprzywilejowanie co do prawa głosu lub ograniczenie w tym zakresie (akcje uprzywilejowane, akcje nieme). Dlatego też każdorazowo konieczne jest badanie umowy bądź statutu spółki celem ustalenia prawa głosu cudzoziemców w spółce.

Za kontrolowaną spółkę handlową NierCudzU uznaje także taką spółkę, w której cudzoziemcy mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 pkt 4 lit. b, c, lub e KSH. Zgodnie z przepisami art. 4 § 1 pkt 4 lit. b–c i e KSH, spółką dominującą jest spółka handlowa, w przypadku gdy jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, albo jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, bądź też dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami.

Natomiast kwestia, co należy uznawać za kontrolę bezpośrednią lub pośrednią w podmiotach innych niż spółki handlowe, nie została w NierCudzU uregulowana. Dotyczy ona osób prawnych z udziałem cudzoziemców, z siedzibą na terytorium Polski, np. stowarzyszeń czy fundacji. Na zasadzie analogii można stosować w tym przypadku przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 NierCudzU. Można zatem przyjąć, że cudzoziemcem będzie np. stowarzyszenie, w którym cudzoziemcy dysponują pośrednio lub bezpośrednio powyżej 50% głosów na walnym zebraniu członków albo mają wpływ na obsadzanie większości członków zarządu lub rady nadzorczej (bądź organów pełniących takie funkcje). Za cudzoziemca można uznać także fundację z siedzibą w Polsce, w której zarządzie ponad 50% członków stanowią cudzoziemcy. Nie jest jednak wykluczone, że kontrola bezpośrednia lub pośrednia, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 NierCudzU, w przypadku osób prawnych innych niż spółki handlowe będzie wynikała z innych okoliczności niż prawo głosu jej członków czy skład zarządu. Kwestie te mogą wiązać się np. z finansowaniem działalności danego podmiotu czy też wynikać z innych uregulowań aktu założycielskiego (statutu).

### 3. Cudzoziemiec – inne państwo

- 11 1. **Nabywanie nieruchomości przez państwa obce.** Ustawa z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie uregulowała wprost kwestii nabywania nieruchomości w Polsce bezpośrednio przez inne państwo. Nie należy jednak wyciągać z tego wniosku, że takie nabycie nie wymaga uzyskania zezwolenia, ponieważ generalną zasadą wyrażaną w komentowanej ustawie jest konieczność uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na nabycie nieruchomości. Stanowisko takie zajął także NSA w wyr. z 7.3.2013 r. (II OSK 201/12, Legalis), w którym stwierdził, że państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 NierCudzU, gdyż w obrocie cywilnym występuje jako osoba prawna. Sprawa dotyczyła zezwolenia na nabycie nieruchomości w Warszawie w drodze zasiędmienia przez Serbię. Stanowisko to zostało potwierdzone post. SN z 13.3.2014 r. w tej samej sprawie (I CSK 47/13, Legalis), w którym sąd stwierdził jednoznacznie, że obce państwo jest cudzoziemcem.

Zezwolenia na nabycie nieruchomości przez państwa obce wydawane są przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w związku z nabywaniem przez te państwa nieruchomości na potrzeby ambasad i konsulatów albo na potrzeby mieszkaniowe członków korpusu

dyplomatycznego. Ten przypadek wymaga jednak zastosowania nieco odmiennego trybu niż uregulowany w NierCudzU. Wnioski o nabycie nieruchomości składane są bowiem przez państwo obce przy użyciu drogi dyplomatycznej, a więc za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych. Nie jest to wymóg konieczny, raczej wynika z powszechnie przyjętego zwyczaju w stosunkach międzynarodowych. Udzielone zezwolenia doręczane są także za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych.

2. **Zasada wzajemności.** Zgodnie z przepisami art. 61 ust. 1 12 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U z 2020 r. poz. 65 ze zm., zwanej dalej: GospNierU), „przedstawicielstwom dyplomatycznym lub urzędом konsularnym państw obcych oraz innym przedstawicielstwom i instytucjom zrównanym z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych nieruchomości Skarbu Państwa mogą być, na zasadzie wzajemności, zbywane lub oddawane w użytkowanie, dzierżawę lub najem”.

Przepis ten jest dość nieprecyzyjny z powodu użycia pewnego skrótu myślowego. Oczywiście jest, że we wskazanym przypadku nabywcą nieruchomości od Skarbu Państwa nie będzie przedstawicielstwo dyplomatyczne czy urząd konsularny, ale obce państwo. Przepis art. 61 ust. 1 GospNierU nie powoduje jednak wyłączenia obowiązywania przepisów komentowanej ustawy. Także na nabycie nieruchomości przez państwo obce od Skarbu Państwa wymagane jest zezwolenie. Minister właściwy do spraw zagranicznych stwierdza, czy zasada wzajemności znajduje zastosowanie w danym przypadku.

Istotne również jest, że z wyjątkiem nabycia samodzielnego lokalu mieszkalnego, niepołożonego w strefie nadgranicznej, każde inne nabycie nieruchomości przez państwo obce – czy to od Skarbu Państwa, czy od innego podmiotu będącego właścicielem nieruchomości – wymaga zezwolenia. Wskazane bowiem w art. 8 NierCudzU inne wyjątki od wymogu uzyskania zezwolenia mogą dotyczyć wyłącznie osób fizycznych albo przedsiębiorców (lub innych osób prawnych) z siedzibą w państwach EOG albo w Szwajcarii, ale nie samych państw jako podmiotów prawa międzynarodowego.

## II. Zgoda Ministra Obrony Narodowej i zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi

- 13 1. Właściwość organów.** Przepis art. 1 ust. 1 NierCudzU stanowi, że zezwolenie na nabycie nieruchomości wydawane jest przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Pierwotnie kompetencje te przysługiwały wyłącznie Radzie Ministrów, jednak stan ten nie trwał długo, gdyż już w 1932 r. Radę Ministrów zastąpił Minister Spraw Wewnętrznych. Od tego czasu wydawanie zezwoleń nieprzerwanie stanowi kompetencję ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ministrem właściwym do spraw wewnętrznych jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18.11.2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 2264).

Zezwolenie jest wydawane w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że do wydawania zezwoleń stosuje się przepisy KPA, a wydanie zezwolenia bądź odmowa jego wydania muszą spełniać wymogi wskazane w art. 107 KPA.

Zezwolenie może zostać wydane, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych – jeżeli sprzeciwu nie wniesie również minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Komentowany przepis ustanawia obowiązek współdziałania organów przy wydaniu zezwolenia. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie może bez skierowania wystąpienia do Ministra Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych także do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wydać zezwolenia. Decyzja taka byłaby bowiem wadliwa, a postępowanie musiałoby zostać wznowione na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 KPA.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie może również wydać zezwolenia, jeżeli przedmiotowe organy wyraziły sprzeciw wobec nabycia nieruchomości przez cudzoziemca.

- 14 2. Wystąpienie do organów współdziałających.** Ustawa z 24.3.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie reguluje, jak powinno wyglądać wystąpienie do organu współdziałającego. Można jednak przyjąć, że powinno ono zawierać wszystkie informacje, które umożliwią organowi zajęcie stanowiska. Powinny to być zatem dokładne dane dotyczące nieruchomości, o której nabycie

stara się cudzoziemiec, tj. położenie, powierzchnia, dane z rejestru gruntów i budynków, a także dane dotyczące zbywcy nieruchomości i wnioskodawcy. Ponieważ sprzeciw (bądź jego brak) dotyczy ściśle określonej nieruchomości i konkretnego wnioskodawcy, to podanie w wystąpieniu danych błędnych lub w istotny sposób niepełnych skutkować powinno powtórzeniem procedury.

3. **Sprzeciw.** Zgodnie z art. 1 ust. 1a NierCudzU, sprzeciw musi 15 zostać wniesiony w terminie 14 dni od dnia doręczenia właściwemu ministrowi wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jeżeli po upływie tych 14 dni do ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie wpłynie postanowienie o wniesieniu sprzeciwu, to ma on obowiązek uznać, że właściwy organ nie sprzeciwia się nabyciu wskazanej nieruchomości przez konkretnego cudzoziemca. Jest to konstrukcja tzw. milczącej zgody organu. Wpłynięcie sprzeciwu po terminie będzie bezskuteczne. Rozwiązanie to zapewnia sprawne działanie organów i stanowi realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego. Regulacja taka wprowadzona została dopiero na mocy ustawy z 20.2.2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 49, poz. 466), wcześniej bowiem ustawa wymagała działania w porozumieniu z właściwym ministrem bądź wyrażenia zgody przez właściwego współdziałającego ministra, nie określała przy tym żadnego terminu na dokonanie owego porozumienia lub wyrażenie zgody. Pomimo że i w tym przypadku obowiązywały terminy wskazane w KPA, to ze względu na ich instrukcyjny charakter prowadzone postępowania trwały niejednokrotnie bardzo długo, a organ wydający zezwolenie musiał wyczekiwać na stanowisko organu współdziałającego i nie miał żadnego wpływu na termin jego wydania.

Dla zachowania terminu do wniesienia sprzeciwu wystarczające jest, aby w przeciągu 14 dni od dnia doręczenia organowi wystąpienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji organ współdziałający wydał postanowienie o wyrażeniu sprzeciwu i doręczył je ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do dochowania terminu wystarczające jest nadanie w polskiej placówce operatora pocztowego albo na elektroniczną skrzynkę podawczą. Nie jest natomiast wymagana i nie wynika z przepisów ustawy konieczność, aby w terminie 14 dni postanowienie w sprawie sprzeciwu stało się ostateczne. Późniejsze postępowanie odwoławcze czy sądownoadministracyjne nie ma bowiem



wpływu na zachowanie 14-dniowego terminu do wyrażenia sprzeciwu (wyr. NSA z 24.2.2011 r., II OSK 510/10, Legalis).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek organu, któremu przysługuje prawo sprzeciwu, przedłuża termin na jego wniesienie do 2 miesięcy od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ponieważ termin 14-dniowy jest terminem relatywnie krótkim, a kwestia nabycia konkretnej nieruchomości przez danego cudzoziemca może wymagać dokonania szczegółowej analizy, zasięgnięcia dodatkowych opinii i wszechstronnego zbadania przesłanek pozwalających wyrazić sprzeciw, ustawodawca dał organom współdziałającym możliwość przedłużenia terminu do 2 miesięcy. Wniosek o przedłużenie terminu musi wpłynąć do ministra właściwego do spraw wewnętrznych przed upływem 14-dniowego terminu na wyrażenie sprzeciwu. Termin ten jest przedłużany do 2 miesięcy od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tak więc termin na zajęcie stanowiska przez organ współdziałający nie będzie nigdy dłuższy niż 2 miesiące. W przypadku otrzymania w terminie wniosku o przedłużenie terminu minister właściwy do spraw wewnętrznych musi ten wniosek uwzględnić. O tym, czy zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, decyduje zatem organ współdziałający, występując z wnioskiem o przedłużenie terminu.

Choć komentowany przepis tego nie reguluje, to należy przyjąć, że przedłużenie terminu przybiera formę postanowienia. Na takie postanowienie nie przysługuje zażalenie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), zgodnie z art. 141 § 1 KPA, i może ono zostać zaskarżone jedynie w odwołaniu od decyzji, zgodnie z art. 142 KPA.

Jeżeli po upływie 2 miesięcy organ nie zajmie stanowiska, minister właściwy do spraw wewnętrznych ma obowiązek przyjąć, że organ współdziałający nie wnosi sprzeciwu wobec nabycia nieruchomości przez cudzoziemca.

- 16 4. Postanowienie w sprawie zgody albo sprzeciwu.** Konstrukcja milczącej zgody nie wyklucza jednak możliwości wyraźnego zajęcia stanowiska przez organ współdziałający. Tak więc zgoda organu współdziałającego może mieć charakter dorozumiany, ale może być także wyraźna. Organ może, przed upływem 14-dniowego albo 2-miesięcznego terminu, wydać postanowienie, w którym nie sprzeciwi się nabyciu nieruchomości przez cudzoziemca.

Wniesienie sprzeciwu musi przybrać formę postanowienia. Postanowienie takie musi zawierać uzasadnienie, gdyż przysługuje od niego stronom, a więc właścicielowi (wieczystemu użytkownikowi) nieruchomości i cudzoziemcowi, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie – skarga do sądu administracyjnego. W takim przypadku minister właściwy do spraw wewnętrznych może, na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 KPA, zawiesić prowadzone postępowanie do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia kwestii sprzeciwu.

**5. Przesłanki sprzeciwu.** Obowiązek zajęcia stanowiska przez **17** Ministra Obrony Narodowej dotyczy każdej nieruchomości, natomiast ministra właściwego do spraw rozwoju wsi – tylko nieruchomości rolnej. Ustawodawca nie wskazał żadnych kryteriów, którymi mają się kierować organy współdziałające przy zajmowaniu stanowiska. Można jednak uznać, że kryteria te są pochodną zakresu spraw, w których właściwi są dani ministrowie. Dla Ministra Obrony Narodowej kryteriami takimi mogą być dbałość o bezpieczeństwo państwa i interesy obronności. Badając wniosek, Minister Obrony Narodowej rozpatrywać może takie kwestie, jak sąsiedztwo obiektów wojskowych, położenie nieruchomości przy granicach państwa czy status cudzoziemca. W praktyce wydawania zezwoleń sprzeciw Ministra Obrony Narodowej należy do rzadkości.

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi może natomiast brać pod uwagę kwestie wpływające na kształtowanie ustroju rolnego państwa, a więc preferować jako nabywcę nieruchomości rolnych rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne. Tak uznał chociażby WSA w Warszawie w wyr. z 21.9.2011 r. (V SA/Wa 1106/11, Legalis), w którym stwierdził, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi miał przesłanki do wyrażenia sprzeciwu na nabycie nieruchomości rolnych przez spółkę cudzoziemca, która wprawdzie miała zamiar wykorzystywać je rolniczo, ale posiada już grunty rolne o znacznej powierzchni, a ze względu na dobrą bonitację gleby miejscowi rolnicy są zainteresowani nabyciem tych gruntów w celu powiększenia gospodarstw rodzinnych. Wojewódzki sąd administracyjny uznał, że uwzględnienie w ramach badania interesu społecznego zainteresowania nieruchomością rolników indywidualnych zamieszkałych na terenie gminy, gdzie nieruchomość jest położona, nie narusza granic uznania administracyjnego.

Istotnym kryterium będzie także utrzymanie rolnego charakteru i rolnicze wykorzystywanie nieruchomości. Zatem podstawą sprze-

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)