

Nabywanie nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców z Unii Europejskiej

Nabywanie przez cudzoziemców własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonych w Polsce jest przedmiotem szczególnej regulacji prawnej w wielokrotnie nowelizowanej ustawie z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. nr 167, poz. 1758).

Według tej ustawy cudzoziemców możemy podzielić na dwie grupy:

- 1) to ci wymienieni w art. 8 ust. 2, czyli obywatele i przedsiębiorcy państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- 2) to wszyscy pozostali.

W stosunku do cudzoziemców spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego obowiązuje zasada wyrażona w art. 1 ustawy, która stanowi, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia wydanego w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast wyjątki od tej reguły są zawarte w art. 8 ust. 1.

Jeśli chodzi o obywateli i przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego, to obowiązuje odwrotna reguła ustanowiona w art. 8 ust 2, że nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a wyjątki potwierdzają regułę, kiedy mimo to zezwolenie jest potrzebne.

Przy okazji należy wyjaśnić, że Europejski Obszar Gospodarczy powstał w wyniku podpisania w 1992 roku porozumienia pomiędzy państwami Europejskiej Strefy Wolnego Handlu (EFTA) – Norwegia, Islandia i Lichtenstein a 15 państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Jest to obszar wolnego handlu. W regionie tym obowiązuje zasada swobodnego ruchu towarów, usług, kapitału i siły roboczej, jak na rynku wewnętrznym pozbawionym granic państwowych.

W tej ustawie mamy zdefiniowane pewne określenia wspólne dla obu wyżej wymienionych grup, które dotyczą:

I pojęcia cudzoziemca,

II pojęcia nabycia nieruchomości.

Ad 1) Ustawa wprowadziła własną definicję cudzoziemca, odmienną od krótkiej i precyzyjnej zawartej w art. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. nr 128, poz. 1175 ze zm.), według której cudzoziemcem jest każdy, kto nie ma obywatelstwa polskiego. Tymczasem ustawa z dnia 24 marca 1920 roku stanowi, że cudzoziemcem w rozumieniu tej ustawy jest:

- 1) osoba fizyczna nie posiadająca obywatelstwa polskiego,
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą,
- 3) nie posiadająca osobowości prawnej spółka (ale nie mówi się handlowa, czy inna), bądź osób fizycznych cudzoziemców, bądź osób prawnych, która ma siedzibę za granicą i została utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych,
- 4) osoba prawna i spółka handlowa nie posiadająca osobowości prawnej, mające siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione w punktach 1), 2) i 3)

Ad 1) Dowodem posiadania obywatelstwa polskiego jest przede wszystkim polski paszport i polski dowód osobisty, które są dokumentami urzędowymi poświadczającymi obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nich wskazanej (art. 1 ustawy z 29 listopada 1990 roku o paszportach Dz.U. z 1991 nr 2, poz. 5 ze zm. oraz art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku o ewidencji ludności i dowodach osobistych – tekst jednolity Dz.U. z 2001 nr 87, poz. 960 ze zm.).

Gdy osoba fizyczna posiada podwójne obywatelstwo, w tym także polskie, to nie jest cudzoziemcem. Jeśli natomiast osoba jest bezpaństwowcem, to ta ustawa ma zastosowanie.

W razie wątpliwości – posiadanie i utratę obywatelstwa stwierdza wojewoda (art. 17 ustawy z dnia 15 lutego 1962 roku o obywatelstwie polskim: tekst jednolity Dz.U. z 2000 nr 28, poz. 353 ze zm.).

Ad 2) Cudzoziemcem jest osoba prawna mająca siedzibę poza Polską.

I teraz, jeśli osoba prawna ma np. siedzibę w Niemczech, to jest to przedsiębiorca z Europejskiego Obszaru Gospodarczego; natomiast akcjonariuszami lub udziałowcami, współnikami w tej spółce mogą być obywatele Stanów Zjednoczonych, Afryki itp. – ważne jest, że siedziba jest na terenie kraju z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a to że kapitał jest spoza tego obszaru nie ma znaczenia, jeśli chodzi o art. 8 ust. 2.

Ad 3) Cudzoziemcem jest spółka osób fizycznych bądź prawnych nie posiadająca osobowości prawnej, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państwa obcego i mająca siedzibę w państwie obcym. Chodzi tutaj zatem nie tylko o spółkę handlową. Może w tym względzie powstać wątpliwość przy spółce cywilnej.

W Polsce spółka cywilna to umowa – nie może nabyć nieruchomości – nabywają ją wspólnicy spółki cywilnej. Nie sposób jednak wykluczyć, że w niektórych państwach Unii Europejskiej spółka osobowa ma zdolność prawną. Jeśli ta spółka cywilna według prawa obcego została utworzona zgodnie z tym prawem, tam ma siedzibę i chce nabyć w Polsce nieruchomość, to czy ta zdolność prawna przyznana tej spółce według ustawodawstwa państwa obcego skąd ta spółka pochodzi i ma siedzibę, umożliwi nabycie nieruchomości w Polsce? Należy w oparciu o art. 26 prawa prywatnego międzynarodowego oceniać według prawa polskiego.

Jeśli chodzi o spółki osobowe i kapitałowe w organizacji niemające osobowości prawnej to art. 8 i 11 ksh. stanowią, że mogą one we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości.

Ad 4) W przypadku spółki handlowej za kontrolowaną uważa się – w rozumieniu ustawy 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 mającą pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 4 lit. b) lub c) lub e) ksh.

Te cztery wyżej wymienione grupy dotyczą tematyki nabywania nieruchomości bezpośrednio, czyli własności i użytkowania wieczystego, albo pośrednio – to jest przez nabycie lub objęcie udziałów lub akcji w spółce, która jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

Ad II) Art. 1 ust. 4 określa co rozumiemy pod pojęciem „nabycia nieruchomości” według tej ustawy – to jest pojęcie wspólne dla obu grup cudzoziemców. Chodzi o nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego na podstawie każdego zdarzenia prawnego¹. A zatem na gruncie tej ustawy nie interesują nas:

- ograniczone prawa rzeczowe (a więc nabycie spółdzielczego prawa do lokalu),
- umowy przedwstępne ani zobowiązujące.

Zakres obowiązywania ustawy²

Przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie stosuje się do:

1 G. Bieniek, St. Rudnicki: *Nieruchomości-problematyka prawna, Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców* (St. Rudnicki), Warszawa 2004.

2 R. Szytk: *Aktualne zasady nabywania nieruchomości położonych w Polsce przez cudzoziemców*. Rejent, rok 14, nr 3–4 (155–156) marzec – kwiecień 2004.

1. Przekształcenia spółki handlowej w rozumieniu tytułu IV działu III ksh. (art. 7 ust. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców), czyli:

- a) spółki osobowej w spółkę kapitałową (art. 571–574),
- b) spółki kapitałowej w spółkę osobową (art. 575–576),
- c) spółki kapitałowej w inną spółkę kapitałową (art. 577–580),
- d) spółki osobowej w inną spółkę osobową (art. 581–584).

Przepisy ustawy stosuje się natomiast w pozostałych przypadkach, w tym także do łączenia i podziału spółek, ale tylko wówczas, gdy są one właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych w Polsce, a przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

2. Do nabycia nieruchomości, także do użytkowania wieczystego w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego, zaliczone do kręgu spadkobierców wymienionych w art. 931–935¹ kc. (art. 7 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców). Gdy prawo ojczyście spadkodawcy nie przewiduje dziedziczenia ustawowego, wówczas w tym zakresie stosuje się prawo polskie.

Odrębnie zostało uregulowane nabycie nieruchomości wchodzącej w skład spadku na podstawie testamentu. Cudzoziemiec powinien w tym przypadku złożyć w ciągu 2 lat od dnia otwarcia spadku wniosek do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o uzyskanie wymaganego zezwolenia. W razie nieuzyskania zezwolenia prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z mocy ustawy. Cudzoziemiec będzie uznany za osobę, która nie może być spadkobiercą, a przeznaczony dla niego udział w razie powołania kilku spadkobierców, w braku odmiennej woli spadkodawcy, przypadnie pozostałym spadkobiercom testamentowym w stosunku do przypadających im udziałów. Przy powołaniu cudzoziemca jako jedyne spadkobiercy spadek nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy (art. 8 ust. 3 ustawy).

Zasady te stosuje się odpowiednio do udziałów lub akcji spółki handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Na mocy szczególnych przepisów postanowienia ustawy nie mają zastosowania do:

1. Przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw instytucji zrównanych z nimi w przedmiocie przywilejów i immunitetów wywodzących się z ustaw bądź umów międzynarodowych albo powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych, którym

sprzedawane są nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, lub oddawane w użytkowanie wieczyste, z zachowaniem zasad wzajemności. Umowy z tymi podmiotami zawiera na podstawie art. 61 ust 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami minister do spraw administracji publicznej.

2. Wspólnoty Europejskiej, która na mocy art. 282 Traktatu Wspólnoty Europejskiej (TWE) w każdym z państw członkowskich posiada pełną zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie nieruchome. Wspólnota posiada osobowość prawną i jest reprezentowana przez Komisję. Korzysta na terytorium państw członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania zadań na warunkach i zasadach wymienionych w protokole z dnia 8 kwietnia 1965 roku załączonym do Traktatu (art. 291 TWE). W ramach tych uprawnień przysługuje jej także prawo nabycia nieruchomości Skarbu Państwa i prawa użytkowania wieczystego na opisanych wyżej zasadach.

Przedstawione podmioty zagraniczne przy nabywaniu nieruchomości od innych podmiotów podlegają ogólnie obowiązującym przepisom ustawy.

Kolejne zagadnienie dotyczące obu grup cudzoziemców, to samo pojęcie „nieruchomości”. Ta ustawa nie zawiera odmiennej definicji, stąd odwoływać się w tym zakresie należy do definicji z art. 46 kc. Generalnie więc możemy stwierdzić, że ustawa, gdy chodzi o nabycie własności nieruchomości i użytkowania wieczystego dotyczy:

- nieruchomości gruntowej, czyli części powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności – zabudowanej i niezabudowanej,
- nieruchomości budynkowej – czyli trwale z gruntem związane budynki będącej przedmiotem odrębnej od gruntu własności,
- co do zasady lokalowej, aczkolwiek generalnie nabywanie lokali nie wymaga zezwolenia, ale są przypadki, że trzeba mimo wszystko mieć zezwolenie.

W tej ustawie pojawiają się pewne ograniczenia związane z przeznaczeniem nieruchomości, szczególnie jeśli chodzi o nieruchomość rolną. Art. 1a ust. 3 ustawy informuje, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. nr 64 poz. 592). O tym w dalszej części.

Obu grup cudzoziemców dotyczy także kwestia obszaru nieruchomości:

- 1) powierzchni nieruchomości nabytych przez cudzoziemca w celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych nie może przekroczyć 0,5 ha,

- 2) jeśli cudzoziemiec wykonuje na terenie Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą lub rolniczą o nabytym obszarze decydują oczywiste potrzeby niezbędne do prowadzenia tej działalności (art. 1a ust. 5),
- 3) kolejne kryterium obszarowe wynikające z art. 8 ust. 1 pkt 5 – 0,4 ha niezabudowane na obszarze miast nabywane przez osoby prawne lub spółki handlowe nie posiadające osobowości prawnej na cele statutowe.

Przechodząc do właściwego tematu mojego wystąpienia, a zatem do nabywania nieruchomości gruntowych przez cudzoziemców z Unii Europejskiej, to naczelne znaczenie ma art. 8 ust. 2 ustawy stanowiący, że nie jest wymagane uzyskanie przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego, zezwolenia – z pewnymi wyjątkami, o których będzie mowa później. Na łamach prasy na tle tego artykułu rozgorzała dyskusja dotycząca zezwoleń na nabywanie nieruchomości przez polskie spółki kontrolowane przez kapitał zagraniczny. Rzecz ma się w tym, że Polska na razie nie jest członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Kalendarz akcesyjny zakładał, że Polska stanie się członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego z dniem przystąpienia do Unii Europejskiej, ale tak się nie stało. W artykule Izabeli Lewandowskiej w „Rzeczypospolitej” z 7 czerwca 2004 roku pt. „Polska spółka cudzoziemcem” podano, iż według informacji uzyskanych z Biura Prasowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych można się spodziewać, że ratyfikacja nastąpi we wrześniu. Prezydent 17 maja 2004 roku podpisał ustawę z 16 kwietnia 2004 roku o ratyfikacji porozumienia z 14 października 2003 roku w sprawie udziałów nowych członków UE, w tym Polski w EOG. Ustawa wejdzie w życie 14 dni po jej ogłoszeniu (dotychczas w Dzienniku Ustaw jej nie ma). Dopiero wówczas Prezydent będzie mógł ratyfikować porozumienie. Porozumienie – jak informuje MSZ – muszą ratyfikować wszystkie państwa członkowskie EOG. Obecnie mówi się, że Polska będzie członkiem EOG pod koniec roku. Do tego czasu musimy rozstrzygnąć problem, czy polskie spółki figurujące w naszym Krajowym Rejestrze Sądowym, ale kontrolowane przez podmioty zagraniczne muszą uzyskiwać na nabycie nieruchomości zgodę ministerstwa spraw wewnętrznych? Wydaje się, że wykładnia, według której cudzoziemcy z UE mogą nabywać nieruchomości położone w Polsce bez zezwolenia, a polskim spółkom kontrolowanym przez cudzoziemców z UE nie wolno nabywać takich nieruchomości, jest błędna. Po pierwsze: ze względu na sprzeczność z innymi normami systemu, tj. traktatem o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Po drugie: wykładnia ta prowadzi do absurdałnych społecznie i ekonomicznie konstrukcji (skoro spółka mająca siedzibę w EOG może bez zezwolenia nabyć nieruchomość w Polsce z wyjątkiem rolnej lub leśnej, to tym bardziej nieruchomość taką powinna móc nabyć bez zezwolenia jej spółka córka zarejestrowana w Polsce). Rzeczpospolita Polska od 1 maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej

i stroną traktatów stanowiących podstawę Unii³. Z tym dniem Polska przyjęła prawo wspólnotowe Unii Europejskiej, które obejmuje: pierwotne prawo wspólnotowe, wtórne prawo wspólnotowe, umowy międzynarodowe Unii, prawo niepisane i wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). ETS w swoich podstawowych orzeczeniach orzekł o pierwszeństwie prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Przepis art. 56 TWE stanowi o podstawowej wolności w ramach Unii Europejskiej, jaką jest swobodny przepływ kapitału. W TWE nie została zawarta legalna definicja pojęcia „przepływu kapitału”. Według ustalonego orzecznictwa wskazówką dla definiowania przepływu kapitału jest nomenklatura zawarta w załączniku I Dyrektywy Rady nr 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 roku. Jako przepływ kapitału rozumiane są inwestycje bezpośrednie (tworzenie przedsiębiorstw, uczestniczenie w już istniejących przedsiębiorstwach) oraz inwestycje w nieruchomości dokonywane przez podmioty spoza danego kraju w danym kraju i podmioty z danego kraju w innym kraju (zakup gruntów zabudowanych i niezabudowanych, zakup prawa użytkowania wieczystego, inwestycje w służebności gruntowe). Obowiązek uzyskania przez spółkę kontrolowaną zezwolenia ogranicza wynikającą z art. 56 TWE swobodę przepływu kapitału. Takie ograniczenie swobodnego przepływu kapitału nie jest także przewidziane postanowieniami traktatu o przystąpieniu Polski z dnia 16 kwietnia 2003 roku (załącznik XII). Załącznik XII stanowi, że Polska może wprowadzić ograniczenia w zakresie swobodnego przepływu kapitału tylko gruntów rolnych i tzw. drugiego domu. Polska wystąpiła początkowo o 18-letni okres przejściowy na zakup nieruchomości rolnych i leśnych oraz 5-letni okres przejściowy na zakup nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycyjne⁴. Dłuższy z tych okresów obejmować miał również nieruchomości nabywane na cele rekreacyjne – tzw. drugie domy. Ostatecznie w negocjacjach akcesyjnych uzgodniono okres przejściowy długości 12 lat w odniesieniu do nieruchomości rolnych (z dalszymi wyjątkami) oraz 5-letni okres przejściowy na zakup drugich rezydencji. Krótszy okres przejściowy został ograniczony poprzez dodanie zastrzeżeń co do obywateli państw Unii oraz państw należących do EOG, mieszkających na stałe w Polsce przez okres przynajmniej 4 lat. Zostali oni zwolnieni z obowiązku ubiegania się o zezwolenie na zakup nieruchomości. Okres przejściowy również nie dotyczy prowadzenia działalności gospodarczej. Obywatele państw Unii i EOG, którzy będą chcieli prowadzić w Polsce działalność np. hotelarską mają wolność zakupu nieruchomości na cele związane z tą działalnością.

Wracając do skutków naruszenia art. 56 TWE, który ma pierwszeństwo przed przepisami prawa krajowego, winien być stosowany bezpośrednio. Norma prawa krajowego, która zdaje się wprowadzać przedmiotowy obowiązek uzyskania

3 J. Brochuis, M. Prusak: Polska spółka nie może być cudzoziemcem, Rzeczpospolita z 11 czerwca 2004 r.

4 Polska w Unii Europejskiej, Wybór dokumentów, Traktat akcesyjny – traktaty stanowiące podstawę Unii, Prawo polskie – dokumenty, Wstęp, wybór i opracowanie dokumentów J. Barcz i A. Michoński.

zezwoleń, nie może być stosowana. Celem omawianej regulacji prawnej (*ratio legis*) było niewątpliwie umożliwienie nabywania nieruchomości w Polsce przez cudzoziemców, mających siedzibę w jednym z krajów Unii Europejskiej bądź EOG, w tym przez spółki polskie kontrolowane przez takie podmioty, bez konieczności uzyskiwania zgody ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Aby zrealizować w praktyce cel ustawodawcy, zachodzi konieczność zastosowania wykładni funkcjonalnej i systemowej, ponieważ interpretacja przepisów prawa przy użyciu wykładni językowej prowadzi do ich sprzeczności z innymi przepisami.

Od reguły, że generalnie obywatele i przedsiębiorcy państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie potrzebują zezwoleń, są wyjątki:

1. Nabycie nieruchomości rolnych i leśnych,
2. Nabycie tzw. drugiego domu.

Ad. 1. Co do nieruchomości rolnych i leśnych mamy okres 12 lat od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, w którym konieczne jest uzyskanie przez obywateli lub przedsiębiorców państw członkowskich EOG zezwoleń; ale są wyjątki, a mianowicie – nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez takich cudzoziemców, w przypadku:

1) nabycia nieruchomości rolnych położonych:

a) w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim – po upływie 7 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres prowadzili osobiście na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

b) w województwach: lubelskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim – po upływie 3 lat od dnia zawarcia umowy dzierżawy z datą pewną, jeżeli przez ten okres prowadzili osobiście na tej nieruchomości działalność rolniczą oraz legalnie zamieszkiwali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Niewątpliwym mankamentem ustawy w jej obecnym brzmieniu jest brak podania definicji nieruchomości rolnej i leśnej⁵. Na tym tle bowiem mogą pojawiać się wątpliwości w praktyce i rozbieżne próby ich rozwiązania. Z uwagi na ust. 6 art. 1a ustawy stanowiący, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, należałoby odwołać się do definicji

5 G. Bieniek, St. Rudnicki: Nieruchomości – problematyka prawna, Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców (St. Rudnicki), Warszawa 2004.

z tej ustawy. Nieruchomość rolna została określona w art. 2 pkt 1 ustawy⁶. Należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Punktem wyjścia do określenia nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest nieruchomość rolna zdefiniowana w art. 46¹ kc. Zgodnie zaś z tym przepisem nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Ta definicja uprawnia do wysnucia następujących wniosków:

- Kodeks cywilny nie zawiera żadnych minimalnych norm obszarowych dla nieruchomości rolnej,
- nieruchomościami rolnymi są zarówno nieruchomości niezabudowane, jak i zabudowane,
- jedynym kryterium, które wyróżnia nieruchomości rolne, jest ich przeznaczenie (są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie).

Te cechy musi w pierwszej kolejności spełniać nieruchomość rolna w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W rozumieniu ustawy jednak nie są nieruchomościami rolnymi te, które są wprowadzane takimi nieruchomościami w rozumieniu art. 46¹ kc., lecz w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na inne cele niż rolne. Oznacza to zatem, że w rozumieniu ustawy pojęcie nieruchomości rolnej jest węższe niż w kodeksie cywilnym. Decydujące jest zatem przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie nieruchomości wynikające z planu stwierdza w formie zaświadczenia właściwa gmina.

Gdy brak planu zagospodarowania przestrzennego, należy przeznaczenie nieruchomości ustalić na podstawie innych dowodów, np. wypisu z rejestrów gruntów, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania.

Natomiast jeśli chodzi o grunt leśny, to wydaje się, że jedyną ustawą, która zawiera przepisy o lasach (i to bez względu na podmiot własności) jest ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. nr 56 poz. 679 ze zm.). W rozumieniu ustawy lasem jest grunt odpowiadający następującym kryteriom:

6 G. Bieniek, St. Rudnicki: *Nieruchomości-problematyka prawna, Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców* (St. Rudnicki), Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2004.

1. O zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym, a nawet przejściowo jej pozbawiony, który jest:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej,
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego,
- c) wpisany do rejestru zabytków.

2. Związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane na potrzeby gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

W praktyce czasami mamy do czynienia z sytuacją, że część nieruchomości przeznaczona jest na cele rolne czy leśne, a część na inne. Gdy czynność prawna obejmuje całą nieruchomość – należy stosować ustawę – tzn. w takich sytuacjach przy nabyciu przez obywateli lub przedsiębiorców z EOG jest wymagane, moim zdaniem, zezwolenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Na łamach prasy również rozpatrywano problem, czy jest konieczne zezwolenie, jeśli cudzoziemiec będący obywatelem lub przedsiębiorcą państw członkowskich EOG nabywa i obejmuje udziały czy akcje w spółce, która jest właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości rolnych lub leśnych. Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma charakter restrykcyjny i nie można stosować wykładni rozszerzającej. Na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ukazała się informacja dotycząca najnowszych zmian w zasadach nabywania nieruchomości przez cudzoziemców po 1 maja 2004 roku, w której wyjaśniono, że zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, wyłączenie spod „swobodnego” nabywania przez obywateli lub przedsiębiorców z EOG nieruchomości rolnych i leśnych nie dotyczy nabywania i obejmowania akcji oraz udziałów w spółkach będących właścicielami lub też wieczystymi użytkownikami takich nieruchomości. Przytoczony przepis nie stanowi bowiem o obowiązku uzyskania zezwolenia przez cudzoziemców z państw członkowskich EOG na nabycie udziałów lub akcji, jak czyni to wyraźnie wobec nabycia nieruchomości.

Ad. 2. Co do wyjątku dotyczącego tzw. drugiego domu w praktyce również będą trudności interpretacyjne, chociaż ustawa określa, że 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 roku o własności lokali. Jest jeszcze dalszy wyjątek, o którym już wspomniałam, a mianowicie zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców, będących obywatelami państw członkowskich EOG w przypadku nabycia drugiego domu, jeżeli nabywca legalnie, nieprzerwanie zamieszkuje co najmniej 4 lata na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub w celu wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych.

Na zakończenie chciałabym jeszcze poczynić kilka uwag dotyczących okresu ważności zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, albowiem niedopuszczalne jest sporządzenie umowy po upływie ważności zezwolenia. Przedłużenie jego jest niemożliwe. Zezwolenie wydawane jest przez ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w drodze decyzji administracyjnej. Wydawanie przedmiotowych zezwoleń poddane jest zatem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego z modyfikacjami wynikającymi z ustawy.

Zasadniczą kwestią jest ustalenie momentu, od którego zezwolenie zaczyna obowiązywać⁷. Podstawowy w tej materii jest przepis art. 3 ust. 2 ustawy. Stanowi on, że zezwolenie uzyskane przez cudzoziemca jest aktem czasowym – jest ważne 2 lata od dnia wydania. W doktrynie pojawiła się wątpliwość: co należy rozumieć przez „wydanie” od którego biegnie ten termin? Czy jest to moment podpisania decyzji, czy też chwila doręczenia? Przyjęcie pierwszego stanowiska skraca czas ważności decyzji o okres pomiędzy wydaniem zezwolenia a jego doręceniem.

W literaturze pojawiły się dwa poglądy. Pierwszy zakłada, że dwuletni termin ważności decyzji liczy się od dnia „ujawnienia woli organu na zewnątrz” (czyli doręczenia) i jako potwierdzenie tego stanowiska przytacza się uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2000 r., który odnośnie „daty wydania decyzji” stwierdził: „decyzja administracyjna, jako akt zewnętrzny będący oświadczeniem władczym woli organu administracyjnego, może być uznana za wydaną z chwilą ujawnienia woli organu na zewnątrz struktur organizacyjnych i stworzenia adresatowi rozstrzygnięcia możliwości zapoznania się z treścią tego oświadczenia woli. Oświadczenie woli nieskierowane na zewnątrz nie może być uznane za decyzję. Oświadczenie woli, które ma być złożone adresatowi decyzji, jest złożone z chwilą, gdy doszło do adresata w taki sposób, że mógł on zapoznać się z jego treścią. Doręczenie lub ogłoszenie decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Od tego dopiero momentu decyzja wiąże organ administracji publicznej i stronę.”

7 Nowy Przegląd Notarialny, Czasopismo Rady Izby Notarialnej w Warszawie, rok VI nr 2 (21) 2004 „Okres ważności zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców”, opracował Tomasz Podkowiński.

Pojęcie „doręczenia” – które odgrywa tu kluczową rolę – nie zostało zdefiniowane w k.p.a. Próby skonstruowania takiej definicji podjęła nauka prawa. Najpełniejsza wydaje się być taka: jest to – co do zasady – wyraźna, władcza, obligatoryjna, formalna i nieodwołalna czynność procesowa techniczna właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje (udostępnia) się pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym, w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne. Doręczenie, choć jest pozornie prostą czynnością materialno-techniczną, wywiera daleko idące konsekwencje w postępowaniu administracyjnym. Jest nie tylko warunkiem bytu prawnego decyzji, ale przez doręczenie rozpoczyna się jej byt prawny i decyzja nabiera z tą chwilą mocy prawnej.

Tego poglądu nie podzielają inni autorzy, którzy uważają, że przez „wydanie decyzji” w rozumieniu przepisu art. 3 ust. 2a ustawy należy rozumieć złożenie podpisu przez osobę pełniącą funkcję organu tj. ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nie można bowiem utożsamiać „doręczenia” oraz „wydania” (art. 104 k.p.a.). Ponadto należy mieć na uwadze art. 107 § 1 k.p.a., który podaje obligatoryjne składniki decyzji, wymieniając wśród nich m.in. datę wydania oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska. Podkreśla się ponadto, że nie można identyfikować jej z datą, od której organ i strona są związani decyzją (art. 110 k.p.a.). Do momentu podpisania przez osobę reprezentującą organ administracyjny dany akt jest projektem decyzji i nie wchodzi jeszcze do obrotu prawnego. Polemizując z wcześniejszym rozumowaniem zauważono, że przyjęcie go prowadziłoby do absurdałnej sytuacji w przypadku, gdyby decyzja miała kilku adresatów. Taka decyzja miałaby bowiem prawdopodobnie kilka różnych dat wydania (zależnych od daty doręczenia), przy czym nie wiadomo – kto miałby zamieszczać tę datę na każdym egzemplarzu decyzji.

Moim zdaniem należy zgodzić się z drugim z przedstawionych stanowisk. Co do zasady – rzeczywiście decyzja administracyjna wiąże (wywiera skutki prawne) od momentu doręczenia. Ustawa wprowadza jednak rozwiązanie stanowiące wyjątek. Gdyby ustawodawca miał zamiar przyjąć, że dwuletni okres ważności zezwolenia biegnie od daty doręczenia, czyli według ogólnych reguł, nie zamieszczałby w przepisie określenia „od daty wydania”. Ostatnia nowelizacja ustawy w tym zakresie pozostawiła przepis w starym brzmieniu, wydłużając jedynie okres ważności do lat dwóch. Powyższy pogląd podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 29 listopada 1995 roku stwierdzając: „zaskarżona decyzja, zezwalająca Spółce „P” na nabycie części opisanej wyżej nieruchomości, została wydana w dniu 22 czerwca 1994 r. (była to data podpisania decyzji). Zezwolenie to, udzielone na podstawie art. 1 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, z mocy art. 3 tej ustawy – w brzmieniu nadanym

nowelą z dnia 23 grudnia 1988 r. – jest ważne na okres jednego roku. Okres jednego roku liczony od daty wydania decyzji upłynął 23 czerwca 1995 r. (art. 112 kc.).”

Z upływem dwóch lat od daty wydania zezwolenie traci moc wiążącą. Przed dniem 4 maja 1996 roku przepis art. 3 ustawy zawierał również postanowienie, że „przedłużenie tego okresu nie jest dopuszczalne. Jeżeli akt nabycia w tym czasie nie zostanie sporządzony, zezwolenie traci moc swoją.” Skreślenie tych słów nie wywołało istotnych skutków. Termin dwuletni został określony wprost w ustawie, zatem organ administracyjny nie ma możliwości określenia innego czasokresu ważności zezwolenia.