

NIEWAŻNOŚĆ NABYCIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCA

WADLIWOŚĆ CZYNNOŚCI PRAWNYCH I JEJ RODZAJE

Zagadnienie wadliwości czynności prawnych na gruncie prawa cywilnego budzi wiele wątpliwości. Dzieje się tak, gdyż istnieją rozbieżności dotyczące terminologii, jak również odnoszące się do definicji instytucji, które wiążą się z tym zagadnieniem¹.

Czynność prawna jest wadliwa, gdy nie odpowiada wymaganym przez prawo przesłankom materialnym lub formalnym. W zależności od rodzaju wady, którą dotknięta jest dana czynność prawna, pojawiają się różnego rodzaju sankcje². Wadliwość czynności prawnych oznacza bowiem, że czynność ta częściowo lub w całości nie wywoła wcześniej zamierzonych skutków prawnych³. Na podstawie jednej z klasyfikacji wyróżnia się: nieważność względną, nieważność bezwzględną, bezskuteczność względną, tj. nieskuteczność, oraz bezskuteczność zawieszoną⁴.

Nieważność względna charakteryzują się tym, że ważność czynności prawnej przez nią dotkniętej może być zmieniona lub uchylona *ex tunc*, tj. ze skutkiem wstecznym. Następuje to w drodze czynności prawnej, jeśli

¹ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2010, s. 235.

² Ibidem, s. 235.

³ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 327–335.

⁴ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 236.

we wskazanym przez prawo terminie uprawniona do tego osoba skorzysta z orzeczenia sądowego lub przysługującego jej w tej sytuacji prawa podmiotowego⁵.

Nieważność bezwzględna istnieje z mocy prawa. Każdy, kto ma w tym interes, może powołać się na nieważność bezwzględną. Z tego wynika, że jest to nie tylko osoba będąca stroną w dokonaniu tej czynności prawnej. Bezwzględnie nieważna czynność prawna może być w konkretnych przypadkach poddana konwersji, jak również może być konwalidowana („uzdrowiona”)⁶. W doktrynie prawa konwalidacja bezwzględnie nieważnej czynności prawnej wciąż stanowi kwestię sporną⁷.

Artykuł 58 ustawy k.c. odnosi się do nieważności bezwzględnej. Przepis ten stanowi, że czynność prawna, która została dokonana *contra legem* oraz *fraudem legis*, jest dotknięta nieważnością, o ile ustawodawca nie przewidział innego skutku. Nieważność bezwzględna dotyczy również przypadków takich, jak: 1) niezachowanie szczególnej formy pod rygorem nieważności tj. formy *ad solemnitatem*, 2) dokonanie czynności prawnych przez osobę, która nie ma zdolności prawnej albo zdolności do czynności prawnych (jednak istnieją od tej reguły wyjątki), 3) kiedy czynność prawna jest sprzeczna z zasadami współżycia społecznego, 4) brak świadomości albo swobody czy pozorność⁸.

Następną sankcją stanowi bezskuteczność względna. Jej cechą charakterystyczną jest to, że nie powoduje w stosunku do oznaczonych osób wywołania zamierzonych skutków prawnych. Jest ona jedynie w pełni skuteczna w odniesieniu do innych osób. Sankcja bezskuteczności względnej może nastąpić z mocy orzeczenia sądowego lub z mocy prawa⁹.

Czwartą z sankcji jest sankcja bezskuteczności zawieszonej. Jej istota polega na tym, że przepis prawa do ważności czynności prawnej wymaga zgody osoby trzeciej, przy czym zgoda ta nie została udzielona jednocześnie z dokonaniem czynności prawnej bądź przed jej dokonaniem. Do momentu potwierdzenia tej czynności stanowi ona tzw. czynność niezupełną. Oznacza to, że panuje wówczas stan zawieszenia. Czynność taka

⁵ Ibidem, s. 237.

⁶ Ibidem, s. 236.

⁷ Z. Radwański, *System prawa prywatnego, t. II, Prawo cywilne – Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 430.

⁸ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 236–237.

⁹ Ibidem, s. 238.

nazywana jest *negotium claudicans*, tj. tzw. czynnością kulejącą. Czynność prawna dotknięta bezskutecznością zawieszoną wywołuje skutki prawne w momencie potwierdzenia, natomiast w przypadku odmowy tej zgody będzie ona czynnością definitywnie nieważną¹⁰.

SKUTKI WYNIKAJĄCE Z BRAKU ZEZWOLENIA I POZOSTAŁYCH WARUNKÓW

Zezwolenie umożliwia cudzoziemcowi nabycie nieruchomości w Rzeczpospolitej Polskiej na tzw. zasadach ogólnych, czyli tych, które obowiązują polskich obywateli. W okresie swojej ważności zezwolenie uprawnia do nabycia nieruchomości. Jeżeli cudzoziemiec nie przedstawi zezwolenia, nie ma wówczas możliwości dokonywania czynności prawnej czy też wpisów użytkownika wieczystego (prawa własności). Ponadto niespełnienie przez cudzoziemca warunków specjalnych określonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych powoduje nieważność czynności prawnych, a także wpisów prawa własności – użytkownika wieczystego. Jest to wówczas równoznaczne z brakiem zezwolenia¹¹.

Zgodnie z ustawą prawo do orzekania o nieważności nabycia ma sąd cywilny. Organami uprawnionymi do wniesienia pozwu w sprawie stwierdzenia nieważności nabycia nieruchomości – użytkownika wieczystego albo własności akcji czy udziałów są: minister właściwy do spraw wewnętrznych, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, marszałek województwa, starosta, a także wojewoda właściwy ze względu na miejsce, w którym położona jest dana nieruchomość. Ponadto uprawniony do wniesienia powództwa dotyczącego stwierdzenia nieważności w sytuacji nabycia przez cudzoziemca danej nieruchomości jest prokurator. Prawo do złożenia pozwu ma również cudzoziemiec, który nabył nieruchomość wbrew obowiązującym go przepisom prawa, a także użytkownik wieczysty lub właściciel, którzy zbyli nieruchomość¹².

Zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w sytuacji, gdy nabycie albo objęcie akcji lub udziałów w spółce handlowej nastąpiło z naruszeniem art. 3 tejże ustawy, każdy z akcjonariuszy lub

¹⁰ A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 331–332.

¹¹ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 239–240.

¹² *Ibidem*, s. 241.

udziałowców takiej spółki ma prawo do wystąpienia z żądaniem unieważnienia tego działania¹³.

Zgodnie z art. 189 k.p.c. prawo do wystąpienia z powództwem dotyczącym stwierdzenia nieważności nabycia danej nieruchomości posiada każda osoba, która ma w tym interes prawny. Orzeczenie sądu dotyczące nieważności nabycia danej nieruchomości przez cudzoziemca ma charakter deklaratoryjny. Następuje ono w drodze powództwa o ustalenie istnienia bądź nieistnienia prawa lub stosunku prawnego na podstawie art. 189 k.p.c.¹⁴ Czynność, która została dotknięta nieważnością, nie może zmienić się w czynność ważną. Innymi słowy – nie może być konwalidowana¹⁵. Dodatkowo w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁶ oraz w ustawie z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁷, a także w k.p.c. ustawodawca przewidział grupę osób, które mają oderwaną od interesu prawnego powództwa legitymację procesową. Zgodnie z art. 14 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wniesienia powództwa w celu ustalenia ważności bądź nieważności nabycia przeciwko cudzoziemcowi i zbywcy. Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 7 k.p.c. prokurator ma prawo do wystąpienia z powództwem w każdej sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności nabycia danej nieruchomości przez cudzoziemca¹⁸.

PRZYPADKI WADLIWEGO NABYCIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców stanowi, że nabycie nieruchomości dokonane wbrew jej przepisom jest nieważne.

Pierwszym przykładem wadliwego nabycia przez cudzoziemca nieruchomości jest nieważność wynikająca z braku wymaganego przez prawo zezwolenia. W sytuacji gdy cudzoziemiec, nie mając zezwolenia, dokona nabycia nieruchomości, nabycie to będzie sprzeczne z przepisami ustawy, czyli nieważne. W oparciu o analizę dalszych przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców można stwierdzić, iż takie

¹³ Ibidem, s. 241–242.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.

¹⁵ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 241.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1648 ze zm.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1061 ze zm.

¹⁸ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 242.

działanie skutkuje sankcją bezskuteczności zawieszonej, nie zaś sankcją nieważności, jak sugerowałby art. 6 ust. 1 i 2 tej ustawy. Spory w doktrynie odnoszące się do prawnego charakteru sankcji uregulowanej w art. 6 ustawy jednoznacznie zakończyła uchwała Sądu Najwyższego, która zapadła 25 czerwca 2008 r.¹⁹. Sąd Najwyższy stwierdził, że wskazany przepis mówi o sankcji nieważności bezwzględnej nabycia przez cudzoziemca nieruchomości wbrew przepisom ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁰. Uzasadniając wyrok, SN podkreślił, że „wykładnia art. 6 ust. 1 i 2 ustawy wskazuje, że ustawodawca wprowadził skutek nieważności bezwzględnej nabycia nieruchomości bez wymaganego zezwolenia”. Ponadto wskazał, że w art. 6 ust. 1 ustawy został określony skutek, którym jest nieważność aktu. W konsekwencji ma on doprowadzić do nabycia danej nieruchomości. Dodatkowo w art. 6 ust. 2 czytamy, że sąd stwierdza „nieważność nabycia”, jest to wówczas orzeczenie deklaratywne²¹. Według J. Skoczylasa poglądy przedstawione przez Sąd Najwyższy w powyższej uchwale są słuszne. Jego zdaniem celem uchwały jest m.in. poprawienie zawartej w art. 6 ustawy niedoskonałości legislacyjnej²².

Drugim przykładem nieważności nabycia nieruchomości jest nieważność, która wynika z niedopełnienia przez cudzoziemca warunków wskazanych przez właściwy organ w zezwoleniu. Zezwolenie może zostać wydane warunkowo przez ministra do spraw wewnętrznych. W przepisach k.p.a. znajdują się dwa przypadki takiej warunkowości. Po pierwsze, zgodnie z art. 162 § 2 k.p.a. będzie to sytuacja, gdy zezwolenie wydano pod warunkiem spełnienia określonych czynności przez stronę, a strona w oznaczonym terminie nie wypełniła tego obowiązku. Drugi przypadek ma miejsce, gdy minister właściwy do spraw wewnętrznych w wydanym cudzoziemcowi zezwoleniu określił warunki specjalne, po których spełnieniu będzie możliwe nabycie nieruchomości przez tego cudzoziemca²³.

Zgodnie z art. 162 § 2 k.p.a. zezwolenie zostanie uchylone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeśli wydane zostało z zastrzeżeniem wykonania przez stronę wskazanych czynności, a strona ta ich nie

¹⁹ Uchwała SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 53/08, OSNC 2009, nr 7–8, poz. 98.

²⁰ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 246–249.

²¹ Uchwała SN z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 53/08, OSNC 2009, nr 7–8, poz. 98.

²² J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 249–250.

²³ *Ibidem*, s. 256–257.

dopełniła. W tej sytuacji ma miejsce dodanie zlecenia niewpływającego na skutki prawne i ważność tego aktu, niemniej jednak jego wykonanie będzie miało wpływ na prawidłowość korzystania z praw oraz z obowiązków, na temat których rozstrzygnięto w decyzji²⁴.

W przypadku gdy cudzoziemiec nie wypełni nałożonych na niego warunków, zezwolenie jest nieważne oraz stanowi przykład nabycia nieruchomości przez cudzoziemca bez wymaganego przez przepisy prawa zezwolenia²⁵.

Kolejna nieważność wynika z wadliwości zezwolenia. Minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje zezwolenie na nabycie nieruchomości, o ile sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej lub minister do spraw rozwoju wsi. Sprzeciw ten wydawany jest przez właściwy organ w formie postanowienia. Na gruncie takiego stanu prawnego można wyróżnić cztery przypadki, które dotyczą wadliwości zezwolenia: zezwolenie jest dotknięte wadą ujętą w art. 145 § 1 k.p.a., sąd administracyjny uchylił postanowienie lub decyzję, zezwolenie, które jest decyzją administracyjną, dotknięte jest nieważnością zawartą w art. 156 § 1 k.p.a., zajęte przez organy stanowisko jest wadliwe²⁶.

Artykuł 145 k.p.a. dotyczy instytucji wznowienia postępowania. Jej istota polega na stworzeniu prawnej możliwości przeprowadzenia po raz kolejny postępowania wyjaśniającego. Ponadto ma ona na celu doprowadzenie do wydania ponownego rozstrzygnięcia dotyczącego sprawy, w której wcześniej wydano decyzję ostateczną. Jednym z powodów wprowadzenia instytucji wznowienia postępowania była potrzeba rozwiązania sytuacji, gdy po wydaniu decyzji ostatecznej pojawiły się pewne nowe okoliczności, które spowodowały utratę znaczenia przesłanek, na których zostało oparte dane rozstrzygnięcie²⁷. W wyroku z dnia 25 czerwca 1985 r. Naczelny Sąd Administracyjny określił, że nowa, istotna dla sprawy okoliczność to taka, która „mogła mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy”²⁸. Kolejną wymagającą rozwiązania kwestią była sytuacja, gdy po wydaniu decyzji ostatecznej okazało się, że postępowanie wyjaśniające, na którym została oparta ta decyzja, było

²⁴ Z. Radwański, *op. cit.*, s. 246.

²⁵ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 259.

²⁶ *Ibidem*, s. 250.

²⁷ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne. Ogólne, administracyjne i sądowno-administracyjne*, Toruń 2014, s. 199.

²⁸ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 1985, sygn. akt. I SA 198/ 85, ONSA, z. 1 poz. 35.

wadliwe. W art. 145 k.p.a. zostały enumeratywnie wymienione przyczyny wznowienia postępowania²⁹.

Każda decyzja administracyjna może być dotknięta kwalifikowaną, szczególnie ciężką wadą. Oznacza to, że taka decyzja nie stanowi ważnego aktu administracyjnego, a co za tym idzie, nie może wywołać skutków prawnych. Jeżeli taka sytuacja wystąpi w praktyce, następuje wówczas tzw. stwierdzenie nieważności decyzji³⁰. Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. za bezwzględnie nieważne zostanie uznane takie zezwolenie, które zawiera przynajmniej jedną z określonych przez ten przepis wad: 1) decyzję wydano z naruszeniem przepisów o właściwości, 2) wydana decyzja dotyczy sprawy, która została już rozstrzygnięta inną ostateczną decyzją, 3) decyzję skierowano do strony, która nie była stroną w danej sprawie, 4) wydana decyzja posiada wadę, która powoduje jej nieważność z mocy prawa, 5) wykonanie wydanej decyzji wywołałoby czyn, który jest zagrożony karą, 6) decyzję wydano z rażącym naruszeniem prawa lub bez podstawy prawnej, 7) decyzja była niemożliwa do wykonania w dniu jej wydania przez właściwy organ, a jej niewykonalność ma trwały charakter³¹.

Nie ma możliwości stwierdzenia nieważności wydanej decyzji w pierwszych czterech wyżej wymienionych przypadkach, jeśli od dnia jej ogłoszenia lub doręczenia upłynął okres dziesięciu lat. Niemożliwe jest stwierdzenie nieważności decyzji, jeśli spowodowała nieodwracalne skutki prawne³².

Wadliwość zezwolenia występuje również wtedy, gdy decyzja (zezwoenie) nie spełnia wymogów z art. 3 ust 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Stanowi on, iż decyzja powinna określać: przedmiot nabycia, osobę zbywcy, osobę nabywcy oraz specjalne warunki (nałożone przez właściwy organ, od których spełnienia zależy możliwość nabycia przez cudzoziemca danej nieruchomości). Ważność zezwolenia na nabycie nieruchomości nie wymaga, by zawierało ono wszystkie wyżej wskazane elementy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r. orzekł, że ważność decyzji wymaga, by zawierała ona: oznaczenie strony albo stron, oznaczenie organu administracji publicznej, podpis wraz z podaniem

²⁹ E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 199–200.

³⁰ *Ibidem*, s. 208–209.

³¹ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 250–251.

³² *Ibidem*, s. 250–251.

imienia i nazwiska, a także stanowiska służbowego osoby, która jest upoważniona do wydania decyzji, oraz rozstrzygnięcie³³. Ponadto zezwolenie nie będzie ważne, jeśli pominięte zostaną elementy, które w świetle brzmienia art. 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zezwolenie musi zawierać obligatoryjnie. Chodzi tutaj o oznaczenie osoby zbywcy, osoby nabywcy, jak również przedmiotu nabycia. Dodatkowo art. 107 § 1 w związku z art. 28 k.p.a. wprowadza obowiązek oznaczenia osoby nabywcy i zbywcy, gdyż są one stronami postępowania w sprawie wydania decyzji. Fakt, iż zezwolenie niezawierające oznaczenia przedmiotu nabycia będzie nieważne, wynika z interpretacji art. 6 ust 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, który określa, iż nabycie nieruchomości dokonane wbrew przepisom tej ustawy jest nieważne. To oznacza, że o naruszeniu przepisu ustawy świadczyć będzie brak obligatoryjnych elementów w treści zezwolenia, który zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. będzie skutkował bezwzględną nieważnością wydanej decyzji³⁴.

Warunki specjalne, od których wykonania uzależniona jest sposobność nabycia przez cudzoziemca nieruchomości, muszą być obligatoryjnie zawarte w treści wydanego przez właściwy organ zezwolenia. Równocześnie jednak z art. 2 ust. 2 ustawy wynika, że minister właściwy do spraw wewnętrznych „może” określić te warunki (był tych specjalnych warunków nie ma obligatoryjnego charakteru). Oznacza to, że jeśli zostaną określone te warunki, a nie zostaną określone w treści zezwolenia, spowoduje to nieważność takiego zezwolenia³⁵.

Nieważność wynikająca z wadliwości zezwolenia jest również konsekwencją sytuacji, w której decyzję ostateczną wydano bez wymaganej prawem opinii innego organu. Może dojść do takiej sytuacji, że minister właściwy do spraw wewnętrznych nie przekaze informacji o zamiarze nabycia nieruchomości przez cudzoziemca Ministrowi Obrony Narodowej bądź ministrowi do spraw rozwoju wsi, gdy było to wymagane. W tej sytuacji ma wówczas zastosowanie art. 145 § 1 k.p.a. Następuje wznowienie postępowania na wniosek strony lub z urzędu. Istnieje możliwość uchylecia decyzji, jeśli od dnia jej ogłoszenia nie upłynął okres lat pięciu. Uprawnienie to jest realizowane

³³ Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1163/1981, OSPiKA 1982, nr 9, poz. 169.

³⁴ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 251–252.

³⁵ *Ibidem*, s. 252.

przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tj. organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji³⁶.

Na postanowienie wydane przez Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. przysługuje zażalenie. Jeżeli postanowienie jest wadliwe, to jest ono przesłanką do wznowienia postępowania. Konsekwencją wznowienia postępowania może być decyzja o uchyleniu tego postanowienia. W przypadku gdy minister, wydając decyzję, uzyskał opinię innego organu, lecz następnie wydał sprzeczną z tą opinią decyzję, wówczas ta decyzja na podstawie art. będzie dotknięta wadą z art. 156 § 1 pkt 2, tj. rażącym naruszeniem prawa, które skutkuje względną nieważnością wydanego zezwolenia³⁷.

Sąd administracyjny może uchylić postanowienie lub zezwolenie, które zostało wydane przez Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Jest to możliwe na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁸. Zgodnie z tym przepisem sądy administracyjne mają prawo orzekania w sprawach dotyczących skarg na decyzje administracyjne oraz na postanowienia, które wydano w postępowaniu administracyjnym oraz na które przysługuje zażalenie. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. od postanowienia właściwych organów przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (jest to wówczas ten sam organ, w stosunku do którego mają zastosowanie przepisy odnoszące się do odwołań). W sytuacji gdy sąd administracyjny przy dokonywaniu sądowej kontroli postanowienia czy zezwolenia zawierającego stanowisko właściwych ministrów zauważy, że mają one wady prawne, dokona stwierdzenia nieważności, uchylenia albo orzeknie o niezgodności z prawem wspomnianych aktów³⁹.

Zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 1955 r. nie ma możliwości uchylenia przez sąd administracyjny decyzji, która zezwala na nabycie danej nieruchomości, kiedy straciła ona moc prawną zanim zostało wydane orzeczenie przez

³⁶ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 251–252.

³⁷ *Ibidem*, s. 252–253.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. 2016 poz. 718.

³⁹ *Ibidem*, s. 254–255.

ten sąd⁴⁰. Na podstawie powyższego postanowienia można przyjąć, że: 1) jeśli wydane zezwolenie jest obarczone wadą z art. 156 § 1 k.p.a., a stwierdzona zostanie jego nieważność, wówczas nabycie przez cudzoziemca nieruchomości będzie posiadało wadę nieważności (dzieje się tak, gdyż zezwolenie, które jest bezwzględnie nieważne, od samego początku nie wywołuje żadnych skutków prawnych), 2) jeśli wydano zezwolenie pomimo wniesienia sprzeciwu właściwych organów albo w sytuacji, gdy zezwolenie jest obarczone wadą, następuje wznowienie postępowania, a następnie zezwolenie zostaje uchylone (umowa cywilnoprawna, która została zawarta przed uchyceniem zezwolenia, pozostaje ważna), 3) jeśli sąd administracyjny uchyli sprzeciw albo zezwolenie, będzie to skutkowało wznowieniem postępowania, a w konsekwencji uchyceniem takiego zezwolenia⁴¹.

Kolejnym problematycznym zagadnieniem jest wadliwe nabycie nieruchomości na podstawie czynności prawnych. Sytuacja ta dotyczy najczęściej sprzedaży, zamiany czy darowizny, których celem jest przeniesienie własności danej nieruchomości⁴².

Cudzoziemcy nabywają nieruchomość najczęściej za pomocą umowy sprzedaży. Zgodnie z przepisami k.c. dokonanie czynności prawnorzeczowej, która przenosi własność nieruchomości z zastrzeżeniem terminu lub pod warunkiem, skutkuje nieważnością bezwzględną, ponieważ jest czynnością sprzeczną z ustawą. Przy nabyciu nieruchomości przez cudzoziemca zgodnie z art. 158 kodeksu cywilnego wymagane jest dochowanie formy aktu notarialnego. W takiej formie powinna być sporządzona przenosząca własność umowa rzeczowa, jak również umowa zobowiązująca. Niedochowanie formy szczególnej, jaką stanowi forma aktu notarialnego, skutkuje nieważnością bezwzględną takiej czynności prawnej⁴³.

Kodeks cywilny w art. 603 zawiera definicję umowy zamiany. Zgodnie z tym artykułem umowa zamiany jest umową, w której każda strona zobowiązuje się do przeniesienia na drugą ze stron własności danej rzeczy albo innego prawa majątkowego. Następuje to w zamian za zobowiązanie się do dokonania przeniesienia własności rzeczy albo innego prawa ma-

⁴⁰ Postanowienie NSA z 29 listopada 1995 r., I SA 1697/94, ONSA 1996, Nr 4, poz. 176, Legalis nr 39816.

⁴¹ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 255–256.

⁴² *Ibidem*, s. 259.

⁴³ *Ibidem*, s. 259–260.

jątkowego. Ta umowa bardzo często dotyczy nieruchomości⁴⁴. Pytanie, czy cudzoziemiec, który nabywając nieruchomość na podstawie umowy zamiany, jest zobowiązany do posiadania zezwolenia, jeśli nieruchomości podlegające zamianie mają podobną wartość, stanowi przedmiot sporu w literaturze⁴⁵. Przeważa pogląd, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w każdym przypadku będzie wymagać zezwolenia oraz nie będzie ono zależne od ekwiwalentności świadczeń. Dzieje się tak dlatego, że zamiana doprowadza do nabycia całkiem innej nieruchomości⁴⁶.

Zgodnie z artykułem 888 § 1 k.c. darowizna to umowa, w której osoba będąca darczyńcą zobowiązuje się do dokonania bezpłatnego świadczenia z własnego majątku na rzecz osoby obdarowanej. Oświadczenie, które składa darczyńca, powinno zostać złożone w formie aktu notarialnego, a w sytuacji, gdy nieruchomość stanowi przedmiot darowizny, dodatkowo druga strona musi złożyć swoje oświadczenie za pomocą takiej formy szczególnej, złożonej pod rygorem nieważności. Przedmiot darowizny może stanowić zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i własność. W sytuacji gdy forma nie zostanie dokonana w wyniku spełnienia świadczenia, istnieje możliwość konwalidacji takiej darowizny. Nie ma to jednak wpływu na fakt, iż umowa przenosząca własność nieruchomości, którą zawarto bez wcześniejszego uzyskania zezwolenia przez cudzoziemca, będzie umową względnie nieważną. Taką umowę może unieważnić sąd. Względnie nieważna będzie również umowa, w której występują wady oświadczenia woli, takie jak błąd czy groźba. Jeżeli strona (której dotyczy wada) w ciągu roku od dnia, w którym ustał stan zagrożenia wywołany przez groźbę, lub w dniu, w którym odkryła błąd, prześle drugiej stronie umowę, spowoduje to uchylenie się od skutków tejże umowy i jednocześnie jej unieważnienie⁴⁷.

Jeżeli umowa zostanie zawarta bez uzyskania zgody osoby trzeciej, będzie wówczas dotknięta wadą bezskuteczności zawieszonyj. Może to odnosić się np. do zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości należącej do osoby, która jest ograniczona w zdolności do

⁴⁴ J. Skoczylas, *Cywilnoprawne nabycie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2002, s. 86.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 87.

⁴⁶ Z. Truszkiewicz, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości z komentarzem*, Kraków 1996, s. 38.

⁴⁷ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 262–263.

czynności prawnych, jeżeli przedstawiciel ustawowy tej osoby nie wyraził zgody⁴⁸.

Istnieją przypadki, kiedy przenosząca własność nieruchomości umowa będzie dotknięta nieważnością bezwzględną. Po pierwsze, będzie to miało miejsce, gdy nie zachowano formy aktu notarialnego wymaganej dla umowy, która przenosi własność danej nieruchomości (zgodnie w postanowieniem art. 158 kodeksu cywilnego). Po drugie, nieważność bezwzględna wystąpi, gdy co najmniej u jednej strony czynności pojawi się wada oświadczenia woli, tj.: pozorność oraz brak świadomości lub swobody. Po trzecie, umowa przenosząca własność nieruchomości będzie bezwzględnie nieważna, gdy nie będzie zawierała wszystkich składników *essentialia negotii*⁴⁹.

INNE PRZYPADKI WADLIWOŚCI

Inne przypadki wadliwości nabycia nieruchomości mogą pojawić się w wyniku błędnego interpretowania przepisów prawa cywilnego w odniesieniu do zasiedzenia oraz dziedziczenia, jak również mogą dotyczyć instytucji współwłasności majątkowej (uregulowanej w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym)⁵⁰.

Zgodnie z tezami wypracowanymi na gruncie trzech doktryn nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w drodze zasiedzenia wymaga spełnienia określonych przesłanek, tj.: zasiedzenia samoistnego, upływu dwudziestu lat, o ile posiadanie zostało nabyte przez posiadacza w dobrej wierze, oraz upływ trzydziestu lat, jeśli nastąpiło ono w złej wierze⁵¹, uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca⁵².

Jeżeli nie zostanie spełniona żadna z pierwszych dwóch wskazanych przesłanek nabycia nieruchomości przez cudzoziemca w wyniku zasiedzenia, wówczas do nabycia w ogóle nie dojdzie. W sytuacji, gdy przesłanki te zostaną spełnione, nieruchomość zostanie nabyta przez cudzoziemca *ex lege*. To nabycie będzie obarczone wadą bezskuteczności zawieszonej aż do chwili, gdy cudzoziemiec uzyska wydane przez właściwy organ zezwolenie⁵³.

⁴⁸ Ibidem, s. 263.

⁴⁹ A. Wolter, K. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 322.

⁵⁰ J. Skoczylas, *Cywilnoprawne...*, s. 134–138.

⁵¹ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995, s. 111.

⁵² J. Janeczko, *Zasiedzenie*, Warszawa 1981, s. 36.

⁵³ J. Skoczylas, *Cywilnoprawne...*, s. 137.

Jeśli chodzi o nieważność nabycia nieruchomości przez cudzoziemca w drodze dziedziczenia, wyróżnić można trzy podstawowe sytuacje: nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w drodze dziedziczenia testamentowego, nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, który jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego po zbywcy w wyniku czynności prawnej *inter vivos*, oraz nabycie nieruchomości przez cudzoziemca w wyniku dziedziczenia testamentowego⁵⁴.

Zgodnie z wyłączeniem zawartym w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ustawa ta nie ma zastosowania do nabycia przez cudzoziemca nieruchomości w drodze dziedziczenia. Krąg spadkobierców ustawowych ustala się na podstawie art. 34 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. prawo prywatne międzynarodowe⁵⁵, czyli podstawę stanowi ojczyście prawo spadkodawcy z chwili jego śmierci. W sytuacji gdy spadkobiercą jest tzw. bezpieczeństwa albo gdy nie ma możliwości ustalenia jego państwa ojczystego, stosowane jest prawo państwa, na terenie którego znajduje się miejsce zamieszkania osoby spadkobiercy w momencie jej śmierci⁵⁶. Jeżeli prawo państwa, którego dany cudzoziemiec jest obywatelem, nie przewiduje instytucji dziedziczenia ustawowego, stosowane jest prawo polskie⁵⁷.

Istnieje możliwość wystąpienia sytuacji, gdy osoba będąca cudzoziemcem (powołana z mocy ustawy do dziedziczenia) w rzeczywistości nie będzie spadkobiercą ustawowym. Ma to miejsce, jeżeli po śmierci spadkobiercy wystąpi którekolwiek z poniższych zdarzeń cywilnoprawnych, tj.: zaprzeczenie macierzyństwa lub ojcostwa, ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa – dawne unieważnienie uznania dziecka⁵⁸, unieważnienie małżeństwa⁵⁹, ustalenie nieistnienia małżeństwa. W takich sytuacjach wskazana osoba nie będzie już powołana do dziedziczenia ustawowego. Jeżeli nabędzie jakieś dobra wchodzące w skład spadku, takie nabycie będzie wtedy nieważne⁶⁰.

⁵⁴ Ibidem, s. 134.

⁵⁵ Dz. U. 2015 poz 1792.

⁵⁶ A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 196–199.

⁵⁷ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 264–265.

⁵⁸ H. Kasprzyk, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Wybrane kwestie z zakresu dziedziczenia*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 86–105.

⁵⁹ M. Pazdan, *Cudzoziemiec jako spadkobierca testamentowy w sytuacji, gdy do spadku wchodzi nieruchomość położona w Polsce. Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 223.

⁶⁰ J. Skoczylas, *Cywilnoprawny...*, s. 266.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w art. 7 ust. 3 reguluje kwestię nabycia nieruchomości przez cudzoziemców w drodze dziedziczenia testamentowego. Aby nabyć nieruchomość, cudzoziemiec, który został powołany na mocy testamentu do spadku, ma obowiązek uzyskania zezwolenia, które wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Na podstawie art. 922 § 1 kodeksu cywilnego cudzoziemiec powołany jest do spadku w momencie jego otwarcia, lecz aby czynność prawna była skuteczna, wymagane jest jednak uzyskanie przez niego w podanym terminie zgody odpowiedniego organu. Oznacza to, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca staje się możliwe dopiero po uzyskaniu zgody właściwego organu⁶¹.

Wadliwość nabycia nieruchomości występuje także na płaszczyźnie małżeńskich stosunków majątkowych. Zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie wymaga zezwolenia (z pewnymi wyjątkami) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, jeśli w konsekwencji tego nabycia należec będzie ona do majątku wspólnego małżonków. W związku z powyższym nasuwa się pytanie, co się stanie w razie unieważnienia małżeństwa, zawarcia przez małżonków umowy, która ustanawia rozdzielność majątkową, orzeczenia separacji, rozvodu lub stwierdzenia nieistnienia małżeństwa. W wyniku wystąpienia któregokolwiek z tych zdarzeń wydaje się, że skutek zawsze będzie taki sam. Nieruchomość objęta zostanie wspólnością w częściach ułamkowych, a jej udziały będą należały do osób, które są lub były w związku małżeńskim⁶².

Cała procedura dotycząca nabycia nieruchomości przez cudzoziemca jest kwestią budzącą spory i kontrowersje. Musi ona odbyć się w sposób prawidłowy, aby cudzoziemiec mógł legalnie nabyć daną nieruchomość. Tematyka dotycząca wadliwości czynności cywilnoprawnych na gruncie nauki prawa cywilnego wciąż nie jest uregulowana w sposób jednoznaczny, dlatego też występują trudności z określeniem pojęć odnoszących się do tego zagadnienia. Przykładowo w 2013 r. zostały odnotowane 64 transakcje, które zawarto z naruszeniem ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

⁶¹ Ibidem, s. 266–267.

⁶² Ibidem, s. 275–276.

BIBLIOGRAFIA

1. Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995.
2. Janeczko J., *Zasiedzenie*, Warszawa 1981.
3. Kasprzyk H., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Wybrane kwestie z zakresu dziedziczenia*, „Rejent” 1999, nr 2.
4. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne. Ogólne, administracyjne i sądowno-administracyjne*, Toruń 2014.
5. Pazdan M., *Cudzoziemiec jako spadkobierca testamentowy w sytuacji, gdy do spadku wchodzi nieruchomość położona w Polsce. Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000.
6. Radwański Z., *System prawa prywatnego, t. II, Prawo cywilne – Część ogólna*, Warszawa 2002.
7. Skoczylas J., *Cywilnoprawne nabycie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2002.
8. Skoczylas J., *Cywilnoprawny obrót nieruchomościami przez cudzoziemców*, Warszawa 2010.
9. Truskiewicz Z., *Ustawa o nabywaniu nieruchomości z komentarzem*, Kraków 1996.
10. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
11. Wolter A., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.

STRESZCZENIE

Anna HADAŁA

NIEWAŻNOŚĆ NABYCIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCĄ

Słowa kluczowe: cudzoziemiec, nabycie, nieruchomości, nieważność

W artykule zostały poruszone kluczowe kwestie dotyczące nieważności nabycia nieruchomości przez cudzoziemca. W pierwszej części omówiono przypadki wadliwości czynności prawnych, a także wskazano ich rodzaje. W dalszej części artykułu przedstawiono skutki wynikające z braku wymaganego zezwolenia oraz braku spełnienia pozostałych warunków, a także pozostałe przypadki wadliwości nabycia nieruchomości przez cudzoziemca.

SUMMARY

Anna HADAŁA

THE INVALIDITY OF THE PURCHASE OF REAL ESTATE BY A FOREIGNER

Keywords: foreigner, acquisition, property, invalidity

This article will contain key issues relating to the invalidity of the purchase of real estate by a foreigner. In the first part I will discuss the cases of defective legal actions and I will show their types. The rest of this article will be presented consequences resulting from the lack of the required permits and the lack of fulfillment of other conditions as well as other cases of failure of the acquisition of real estate by a foreigner.

NOTA O AUTORZE

Anna Hadała, mgr prawa, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, autorka kilku opracowań naukowych o tematyce związanej z prawami człowieka i prawem konstytucyjnym.