



Warszawa, 06-09-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7000.11.2022.KS

Pan Tomasz Siemoniak
Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

W jednej ze skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócono uwagę na pozbawienie na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t. jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278) cudzoziemca, będącego spadkobiercą testamentowym, który nie legitymuje się zezwoleniem właściwego organu państwowego i wobec którego ustawodawca nie zrezygnował z obowiązku uzyskania zezwolenia – stosownego ekwiwalentu lub odszkodowania od spadkobierców ustawowych, którzy z mocy prawa nabyli nieruchomość, co narusza konstytucyjne standardy dotyczące ochrony własności.

W przypadku nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, zasadą jest konieczność uzyskania stosownego zezwolenia władzy publicznej (art. 1 ust. 1 zd. 1 ustawy). Jednym zaś z wyjątków od niej – nabycie w drodze dziedziczenia, jednakże wyłącznie wówczas, gdy nabywcami *mortis causa* pozostają osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego (art. 7 ust. 2 ustawy). Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 3 ww. ustawy, jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy. Wskazana norma prawna już *prima facie*

wywołuje wątpliwości co do jej zgodności z konstytucyjnym prawem do własności oraz do dziedziczenia. Wątpliwości te podnoszone są również w literaturze przedmiotu.

Przede wszystkim wskazuje się na niekonstytucyjność odmiennego traktowania przez ustawodawcę spadkobierców ustawowych i testamentowych. Nadto sam skutek prawny, który przewiduje przedmiotowy przepis, czyli całkowite pozbawienie prawa własności nieruchomości w drodze dziedziczenia w przypadku spóźnienia się ze złożeniem wniosku o wydanie zezwolenia albo w przypadku, gdy otrzymanie tego zezwolenia nie będzie możliwe, jest nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenie praw i wolności może nastąpić ze względu na ważny interes publiczny, za jaki można uznać reglamentację nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, jednak ograniczenia te muszą być niezbędne i proporcjonalne (zob. I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*. Wyd. 5, Warszawa 2024, komentarz do art. 7, Nb 8). Poddanie zaś art. 7 ust. 3 przedmiotowej ustawy konstytucyjnemu testowi proporcjonalności pozwala uznać, że wyważenie swobody testowania spadkodawcy i ochrony prawa własności i prawa dziedziczenia spadkodawcy-cudzoziemca z jednej strony oraz publicznoprawnego interesu w kontroli kręgu cudzoziemskich podmiotów nabywających własność nieruchomości z drugiej strony, jest możliwe przez przyjęcie rozwiązań o charakterze mniej ingerencyjnym (zob. K. Osajda (red.), *Prawo prywatne międzynarodowe. Komentarz* 2023, wyd. 3, komentarz do art. 64, pkt 211-217.2).

Zwraca się przy tym uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w przeszłości już uznał analogiczne unormowanie za sprzeczne z Konstytucją – w wyroku z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. K 37/02 (OTK Seria A 2003 nr 9, poz. 96) orzekł on, że art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2002 r. o uznaniu części Półwyspu Helskiego za obszar szczególnie ważny dla obrony kraju jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał dostrzegł niekonstytucyjność art. 15 ust. 2 powołanej ustawy w szczególności w tym, iż:

- 1) nieproporcjonalnie narusza on prawo do dziedziczenia oraz do ochrony własności poprzez wprowadzenie definitywnej przeszkody nabycia (którą jest negatywna decyzja Dowódcy Marynarki Wojennej) nieruchomości przez spadkobierców powołanych do spadku z woli spadkodawcy bez zapewnienia im stosownej kompensacji;
- 2) wyraźnie narusza nakaz równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej, ponieważ Konstytucja nie daje podstaw dla

różnicowania ochrony dziedziczenia w zależności od tego, czy chodzi o dziedziczenie ustawowe, czy testamentowe.

Wnioski te można odnieść do oceny konstytucyjności art. 7 ust. 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Jedyłą zasadniczą odmiennoscą uwarunkowań prawnych tej oceny stanowi okolicznosc, że art. 7 ust. 3 dotyczy spadkobrania cudzoziemców, zaś art. 37 ust. 2 Konstytucji przewiduje mozliwosc ograniczenia w drodze ustawy wolnosci i praw zapewnionych w Konstytucji w stosunku do cudzoziemców. Nie wydaje się jednak, aby stanowiło to podstawę dla odmiennej oceny konstytucyjności obu regulacji. Jak słusznie wskazuje I. Wereśniak-Masri (zob. I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce*. Komentarz. Wyd. 5, Warszawa 2024, komentarz do art. 7, Nb 8) przewidziana w art. 37 ust. 2 Konstytucji mozliwosc ograniczenia praw cudzoziemców dotyczy spraw nierozdzielnie związanych z obywatelstwem, takich jak czynne i bierne prawo wyborcze, prawo zajmowania stanowisk związanych z wykonywaniem władzy państwowej czy uprawnień w zakresie wpływu na kształtowanie polityki państwa (tworzenie partii politycznych), nie wydaje się natomiast, aby ograniczenie to mogło dotyczyć prawa własności i prawa dziedziczenia tak dalece, jak to ma miejsce w art. 7 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Ponadto art. 7 ust. 3 przedmiotowej ustawy narusza również prawa obywateli polskich w zakresie, w jakim ogranicza ich prawo do swobodnego i ostatecznego wskazania swego spadkobiercy w drodze testamentu (na ten aspekt naruszenia prawa do dziedziczenia zwracał również silnie uwagę Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02).

Niezależnie od powyższego za konstytucyjnie wątpliwe można również uznać określenie 2-letniego terminu zwiątego od dnia otwarcia spadku, w którym spadkobierca testamentowy powinien złożyć wniosek o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Wskutek tej regulacji spadkobierca pozbawiony zostaje bowiem – w przypadku bezskutecznego upływu tego terminu – prawa wchodzącego w skład spadku nawet wtedy, gdy nie wiedział o otwarciu spadku, a więc nie mógł przedsięwziąć jakichkolwiek czynności w celu uczynienia zadość terminowi zawartemu w ww. przepisie, a tym samym nie mógł zachować swego prawa lub zrzec się go z własnej woli. Między innymi z takiego powodu Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. (sygn. K 23/98, publ. OTK 1999 nr 2, poz. 25) art. 228 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.), który zawierał regulację o tożsamym skutku, za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1

Protokołu Nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

W świetle powyższych uwag konstytucyjne zastrzeżenia dotyczące art. 7 ust. 3 przedmiotowej ustawy wydają się być uzasadnione. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca też uwagę, że przepis ten został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego; postępowanie o sygn. SK 8/23 pozostaje obecnie w toku (Rzecznik nie zgłosił w nim udziału ze względu na pewne wątpliwości natury formalnej). W chwili obecnej nie sposób jeszcze przesądzić, czy i kiedy sprawa ta zostanie rozstrzygnięta merytorycznie. W sytuacji zaś, gdyby Trybunał podzielił konstytucyjne zastrzeżenia skarżących, to i tak – jak się wydaje – kwestionowana regulacja mogłaby wymagać głębszych zmian legislacyjnych, ze względu na spodziewaną potrzebę ewentualnego uzupełnienia procedury dotyczącej dziedziczenia nieruchomości przez spadkobiercę testamentowego. Interwencja ustawodawcy pomogłaby rozwiązać powyższy problem w sposób systemowy, godząc racje pozostające w nieuniknionym konflikcie i równoważąc wartości wymagające prawnej ochrony.

W związku z powyższym, w opinii Rzecznika wymaga całościowego przemyślenia kwestia nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w drodze dziedziczenia. Zmiany powinny w szczególności uwzględniać postulat równania sytuacji prawnej spadkobierców ustawowych i testamentowych, zniesienia zawitego charakteru terminu do wystąpienia o zezwolenie na nabycie nieruchomości, określenia mniej ingerencyjnego skutku niezyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości oraz wprowadzenia jakiejś formy kompensacji – czy to od innych podmiotów, które nabyły prawa do nieruchomości, czy od Skarbu Państwa – w przypadku pozbawienia lub ograniczenia praw spadkobiercy do dziedziczonej nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie przedstawionego problemu i przekazanie Rzecznikowi stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/