



BMP.0790.1.6.2024

Pan
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo¹ Pana Rzecznika z 6 września 2024 r. dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców w drodze dziedziczenia, uprzejmie przedstawiam co następuje.

Na wstępie należy wskazać, że art. 7 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. *o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*² został wprowadzony do porządku prawnego ustawą z dnia 15 marca 1996 r. *o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców*³. Przedmiotowy przepis prawa funkcjonuje w obrocie prawnym od wielu lat i wcześniej nie budził kontrowersji w zakresie, w jakim omawiane zagadnienie przedstawia Pan Rzecznik w ww. wystąpieniu.

W początkowym brzmieniu art. 7 ustawy określał roczny termin od dnia otwarcia spadku na wystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Natomiast nowelizacja ustawy dokonana ustawą z dnia 20 lutego 2004 r. *o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej*⁴, wydłużyła ów termin do dwóch lat.

Podkreślenia wymaga, że przez prawie trzydzieści lat funkcjonowania w obrocie prawnym przepisu prawa wskazującego na termin na złożenie wniosku i pomimo wielu toczących się spraw sądowych, żaden z sądów nie podjął decyzji o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności przedmiotowego uregulowania z Konstytucją RP. Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. II OSK 244/10, Naczelny Sąd Administracyjny wprost uznał za nieuzasadniony zarzut niezgodności art. 7 ust. 3 ustawy z przepisami Konstytucji RP wskazując, że „zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji ustawa może ustanawiać odnoszące się do cudzoziemców wyjątki od zasady, w myśl której, kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Stosownie do przywołanego przepisu Konstytucji za dopuszczalne należy zatem uznać stosowanie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności na podstawie kryterium obywatelstwa”. Ponadto, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r.⁵, Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej

¹ Sygn.: IV.7000.11.2022.KS.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 2278, dalej: „ustawa”.

³ Dz. U. Nr 45 poz. 198.

⁴ Dz. U. Nr 49 poz. 466.

⁵ Znak: P 4/99.

przytoczonym wyroku stwierdził: „W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zakres swobody ustawodawcy przy określaniu reżimu prawnego dla poszczególnych składników majątku osoby zmarłej w przypadku dziedziczenia testamentowego jest znacznie węższy niż przy dziedziczeniu ustawowym, jednakże to nie oznacza, że nakaz uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek, nie może podlegać ograniczeniu czy też wyłączeniu”.

Podkreślić także należy, że dwuletni termin na wystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości, wskazany w art. 7 ust. 3 ustawy, ma charakter dyscyplinujący cudzoziemca-spadkobiercę testamentowego. Zobowiązuje bowiem do podjęcia określonych działań, które w konsekwencji mają na celu uregulowanie stanu prawnego dziedziczonej nieruchomości. Wydaje się zatem, że ww. termin jest wystarczający, aby cudzoziemiec, będący spadkobiercą testamentowym, dopełnił wszelkich formalności związanych ze śmiercią spadkodawcy.

Odnosząc się do kwestii niekonstytucyjności odmiennego traktowania przez ustawodawcę spadkobierców ustawowych i testamentowych oraz postulatu zrównania ich sytuacji prawnej, należy wskazać, że – w ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – proponowane w piśmie Pana Rzecznika rozwiązanie mogłoby prowadzić do nadużyć z punktu widzenia celów ustawy, a także zaburzyć kryteria, jakimi kieruje się organ rozpatrując wnioski o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości.

Należy bowiem podkreślić, że jedną z przesłanek do uzyskania zezwolenia na nabycie przez cudzoziemca nieruchomości na terytorium Polski jest wykazanie okoliczności potwierdzających więzi wnioskodawcy z Polską. Przedmiotowe więzi muszą mieć określony ciężar gatunkowy, świadczyć o poważnych, trwałych i realnych związkach z naszym krajem o charakterze osobistym i gospodarczym. W przypadku dziedziczenia ustawowego mamy do czynienia z rodziną spadkodawcy – osobami uprawnionymi do dziedziczenia ustawowego, którymi zgodnie z ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks cywilny*⁶, są członkowie najbliższej rodziny spadkodawcy. Przywołana okoliczność może świadczyć o występowaniu bliskich więzi poprzez powiązania rodzinne. W przypadku dziedziczenia testamentowego niejednokrotnie ww. więzi brak.

W kontekście powyższego należy wskazać, że okoliczność, iż cudzoziemiec-spadkobierca testamentowy nie dowiedział się w ciągu dwóch lat od otwarcia spadku o śmierci spadkodawcy i nie był w stanie w tym czasie złożyć wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości może świadczyć o słabych więziach spadkobiercy-testamentowego z Polską czy ze spadkodawcą lub o zupełnym braku ww. więzi.

Odnosząc się do postulatu Pana Rzecznika dotyczącego wprowadzenia formy kompensacji w przypadku pozbawienia lub ograniczenia praw spadkobiercy do dziedziczonej

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.

nieruchomości należy zwrócić uwagę, że uregulowania zawarte w ustawie mają charakter administracyjno-prawny (jedynie art. 6 ustawy dotyczy stosunków cywilno-prawnych, będąc podstawą dla wystąpienia przez wskazane tam podmioty na drogę sądową z żądaniem stwierdzenia nieważności nabycia wbrew przepisom ustawy). W związku z powyższym, proponowane przez Pana Rzecznika uregulowania w zakresie np. powstania obowiązku ekwiwalentu lub odszkodowania od spadkobierców ustawowych, którzy z mocy prawa nabyli nieruchomość, podlegają ewentualnej ocenie co do zmiany przepisów prawa dotyczących dziedziczenia i rozliczeń pomiędzy spadkobiercami, zawartych przykładowo w *Kodeksie cywilnym*, wykraczającej poza kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z poważaniem

z up. Wiesław Leśniakiewicz
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/