

UCHWAŁA

Dnia 20 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Marta Romańska

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Ministra Spraw Wewnętrznych
przeciwko Wydawnictwa [...] sp. z o.o. w W.
o stwierdzenie nieważności nabycia nieruchomości,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 20 listopada 2015 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Apelacyjny
postanowieniem z dnia 2 lipca 2015 r.,

"Czy roszczenie przewidziane w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jednolity Dz.U. 2014 poz. 1380) obejmuje żądanie stwierdzenia nieważności określonej czynności prawnej bądź zdarzenia prawnego powodujących skutek w postaci nabycia nieruchomości przez cudzoziemca, czy też jedynie stwierdzenia nieważności samego skutku takiej czynności lub zdarzenia w postaci nabycia nieruchomości - niezależnie od tego przez jaką czynność lub zdarzenie ten skutek został wywołany?"

podjął uchwałę:

Roszczenie przewidziane w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 1380) zmierza do stwierdzenia nieważności skutku w postaci nabycia własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości.

UZASADNIENIE

W sprawie doszło do połączenia spółek przez inkorporację, przy czym przejmująca spółka była cudzoziemcem w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz. U. z 2014 r., poz. 1380; dalej „u.n.n.c.”). W majątku przejmowanej spółki było prawo użytkowania wieczystego nieruchomości, do nabycia którego przez spółkę - cudzoziemca potrzebne było zezwolenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie zaś z art. 494 § 1 k.s.h. na spółkę przejmującą *ex lege* przechodzą prawa spółki przejmowanej. Mimo braku rzeczonożego zezwolenia, w konsekwencji połączenia spółek w księgach wieczystych nieruchomości, których użytkownikiem wieczystym była spółka przejmowana, ujawniono w jej miejsce spółkę przejmującą.

Minister Spraw Wewnętrznych wystąpił na podstawie art. 6 ust. 2 u.n.n.c. o stwierdzenie nieważności nabycia wieczystego użytkowania przez spółkę przejmującą.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 4 czerwca 2014 r. orzekł zgodnie z żądaniem powoda. Rozpoznając apelację pozwanej od tego wyroku Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnieniu prawnym. Zauważył bowiem, że choć nie budzi w judykaturze wątpliwości deklaratorywny charakter orzeczenia wydawanego w postępowaniu z art. 6 ust. 2 u.n.n.c., to nie jest w pełni jasne, czego ono dotyczy: czy potwierdzana jest nieważność czynności prawnej jako podstawy nabycia nieruchomości, czy też niewystąpienie skutku w postaci przejścia prawa do nieruchomości bez względu na to, z czego skutek ten miałby wynikać.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Udzielenie odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne wymaga rozstrzygnięcia o czym orzeka sąd rozpoznający powództwo z art. 6 ust. 2 u.n.n.c., mianowicie, czy o nieważności podstawy prawnej nabycia nieruchomości (czynności prawnej, zdarzenia prawnego), czego konsekwencją jest, że podstawa ta nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a w tym przejścia prawa do nieruchomości, czy o nieważności skutku rzeczowego czynności prawnej albo

zdarzenia prawnego, tzn. abstrahując od oceny ważności podstawy prawnej przejścia prawa do nieruchomości przyjmuje, że do samego przejścia prawa nie doszło.

Sąd Najwyższy dotychczas nie zajął wprost stanowiska w tej materii, aczkolwiek niekiedy zakładał, że sankcja nieważności bezwzględnej z art. 6 ust. 1 u.n.n.c. dotyczy czynności prawnej, a nie skutku tej czynności, czy jej elementu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia z 25 czerwca 2008 r., III CZP 53/08, OSNC 2009, nr 7-8, poz. 98, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 17 listopada 2009 r., III CZP 85/09, nie publ., 13 marca 2014 r., I CSK 47/13, OSNC 2015, nr 2, poz. 25 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 27 listopada 2008 r., IV CSK 313/08, OSNC-ZD 2009, nr 3, poz. 77 i 20 kwietnia 2012 r., III CSK 247/11, OSNC-ZD 2013, nr 4, poz. 70).

Na rzecz pierwszego z przedstawionych stanowisk przemawia wnioskowanie *lege non distinguente*. Zasadą na gruncie prawa prywatnego jest nieważność całej czynności prawnej. Część czynności prawnej może zostać uznana za nieważną tylko wyjątkowo, w okolicznościach uregulowanych w art. 58 § 3 k.c. Skoro zatem ocenie podlega czynność prawna, a nie jej skutek, to tak samo należy traktować przypadki, gdy źródłem (podstawą) nabycia nieruchomości jest zdarzenie prawne, co oznacza, że za bezwzględnie nieważne należy uznać wszystkie skutki tego zdarzenia. Brak bowiem w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców podstawy prawnej, aby inaczej traktować czynność prawną i w odniesieniu do niej art. 6 ust. 1 u.n.n.c. stosować właśnie do czynności prawnej, a inaczej zdarzenie prawne i w odniesieniu do niego art. 6 ust. 1 u.n.n.c. stosować tylko do skutków zdarzenia.

Poza tym, odmienna interpretacja może niekiedy prowadzić do nieakceptowalnych rezultatów. Dotyczy to kwestii związanych z prawem własności nieruchomości. Jeśli podstawą przejścia prawa do nieruchomości jest czynność prawna, to nie ma problemu, gdyż konsekwencją nieważności bezwzględnej jest to, że do przejścia prawa *de iure* nie dojdzie, a zatem uprawnionym jest wciąż zbywca. Problem powstaje w odniesieniu do połączenia spółek. W wyniku połączenia spółka będąca dotychczas uprawniona do nieruchomości przestaje istnieć. Zatem gdyby uznać, że połączenie jest skuteczne, a jedynie spółka przejmująca

(spółka nowo zawiązana) nie nabyła rzeczony nieruchomości ze względu na brak zezwolenia właściwego ministra, to trzeba by uznać, w odniesieniu do użytkownika wieczystego tej nieruchomości, że prawo to wygasło. Skutkowałoby to niezasadnym i budzącym wątpliwości aksjologiczne wzbogaceniem się Skarbu Państwa (gminy), który automatycznie odzyskiwałby prawo własności nie ograniczone użytkowaniem wieczystym. Jeszcze trudniej byłoby ocenić tę sytuację, gdyby spółka przejmowana nie była użytkownikiem wieczystym, lecz właścicielem nieruchomości, gdyż wówczas doszłoby do wzbogacenia Skarbu Państwa ze względu na nabycie nieruchomości na podstawie art. 25 e ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (jedn. tekst: Dz. U. 2015, poz. 1142 ze zm., dalej: „ustawa o KRS”). Stąd wątpliwości, czy wskazane konsekwencje uznania, że w przypadku nabycia nieruchomości *ex lege*, jako rezultatu zdarzenia prawnego, z mocy art. 6 ust. 1 u.n.n.c. bezwzględnie nieważny jest tylko skutek nabycia, czy zdarzenie, a w rezultacie, że do połączenia spółek nie doszło, spółka przejmowana istnieje nadal i przysługuje jej prawo do nieruchomości, jakie miała przed nieskutecznym połączeniem.

Natomiast na rzecz drugiego stanowiska, że w postępowaniu z art. 6 ust. 2 u.n.n.c. sąd stwierdza nieważność samego skutku przejścia prawa do nieruchomości, przemawia wykładnia literalna art. 6 ust. 1 u.n.n.c., który stanowi: „Nabycie nieruchomości (...) jest nieważne”. Norma prawna wyrażona w tym przepisie nie dotyczy ani podstawy nabycia, ani sposobu nabycia (*a contrario* art. 58 § 1 k.c. stanowi: „Czynność prawna (...) jest nieważna”). Zatem art. 6 ust. 1 u.n.n.c. dotyczy wyłącznie skutku w postaci nabycia nieruchomości, bez względu na podstawę i sposób nabycia. Jest to zgodne z zakresem regulacji całej o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, która dotyczy wąskiej i konkretnej kwestii, ważnej dla ustawodawcy, nabywania (skutku) nieruchomości przez cudzoziemców.

Gdyby uznać, że art. 6 ust. 1 u.n.n.c. dotyczy czynności prawnych i zdarzeń prawnych prowadzących do nabycia nieruchomości, a nie tylko ich skutku, to w istocie w pewnym zakresie norma wyrażona w tym przepisie stanowiłaby zbędne *superfluum*. Już bowiem z art. 58 § 1 k.c. wynika, że czynności prawne sprzeczne z ustawą są bezwzględnie nieważne i ta norma by wystarczyła dla

uznania za bezwzględnie nieważne czynności prawne prowadzące do nabycia nieruchomości przez cudzoziemca bez zezwolenia właściwego ministra. Tylko uznanie, że art. 6 ust. 1 u.n.n.c. dotyczy skutku czynności prawnej, a więc samego nabycia prawa do nieruchomości, pozwala wyraźniej odróżnić tę normę od normy wynikającej z art. 58 § 1 k.c. Tymczasem nie budzi wątpliwości, że niedopuszczalna jest wykładnia *per non est*, a więc taka, która prowadzi do pozbawienia normatywnego znaczenia niektórych przepisów. W świetle tego rozumowania za taką wykładnię art. 6 ust. 1 u.n.n.c. należałoby uznać tę, która przyjmowałaby, że norma zawarta w tym przepisie dotyczy czynności prawnej lub zdarzenia prawnego.

Trzeba zauważyć, że wątpliwość prawna przedstawiona Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w rzeczywistości jest aktualna jedynie wówczas, gdy podstawą nabycia prawa do nieruchomości jest czynność prawna. Potencjalnie wówczas jest możliwe zarówno uznanie za bezwzględnie nieważną samą czynność prawną, jak i wyłącznie jednego z jej skutków, nabycia prawa do nieruchomości. Jeżeli jednak do nabycia prawa do nieruchomości dochodzi wskutek zdarzenia prawnego, to nie jest możliwe uznanie tego zdarzenia za bezwzględnie nieważne. Stanowiłoby to sprzeczność, gdyż, co wymaga podkreślenia, to stosowna norma prawna wiąże z danym zdarzeniem skutek w postaci nabycia prawa do nieruchomości. Norma ta nie może być zatem sprzeczna z prawem. Co najwyżej, ze względu na inną normę prawną obecną w systemie prawa, norma ta w konkretnej sytuacji może nie wyrzucić skutku prawnego, np. dlatego, że nabywcą nieruchomości jest cudzoziemiec, który nie uzyskał stosownego zezwolenia ministra na nabycie nieruchomości. Zatem art. 6 ust. 1 u.n.n.c., co najmniej w odniesieniu do zdarzeń prawnych, a o taki przypadek chodzi w sprawie, powoduje niewystąpienie zdarzenia prawnego w postaci nabycia nieruchomości, a nie „nieważność” samego zdarzenia, a więc i innych wywoływanych przez nie skutków.

Dodać należy, że uchwała o połączeniu spółek, którą można by potencjalnie uznać za podstawę nabycia nieruchomości przez spółkę przejmującą (spółkę nowo zawiązaną) w ogóle kwestii sukcesji majątku spółki przejmowanej nie dotyczy. Sukcesja wynika z przepisów prawa. Ze względu zatem na treść tej uchwały,

przyjmując założenie, budzące zresztą wątpliwości, że uchwały wspólników spółek kapitałowych są czynnościami prawnymi albo przynajmniej należy do nich stosować *per analogiam* przepisy dotyczące czynności prawnych, niepodobna uznać tej uchwały za sprzeczną z prawem, skoro nie dotyczy ona nabywania nieruchomości przez cudzoziemca, a jedynie z woli ustawodawcy nabycie prawa do nieruchomości jest jednym z dalszych skutków podjęcia takiej uchwały.

Nie budzi wątpliwości, że ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców jest ustawą szczególną, gdzie uregulowano ważną w ocenie ustawodawcy kwestię nabywania nieruchomości leżących w Polsce przez cudzoziemców, co ustawodawca poddał większej kontroli państwa od nabywania nieruchomości przez nie-cudzoziemców. Wyjątkowy charakter tej ustawy, a więc i wszystkich zawartych w niej norm prawnych, zdecydowanie przemawia za jej wąską wykładnią. W konsekwencji, skoro ustawodawca zdecydował się poddać intensywniejszej kontroli kwestię nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, to nie można przyjąć, że chce kontrolować wszystkie skutki czynności i zdarzeń z udziałem cudzoziemców, a do takiego wniosku prowadziłaby wykładnia w świetle której bezwzględnie nieważna byłaby cała czynność prawna, a zatem upadałyby wszystkie jej skutki.

Ratio legis ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, jak i jej art. 6 ust. 1 u.n.n.c. jest jasna. Chodzi o kontrolę państwa jedynie nad nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców. Przemawia za tym także art. 7 ust. 3 u.n.n.c., który reguluje sytuację, gdy do nabycia nieruchomości przez cudzoziemca dochodzi na podstawie czynności prawnej (testament), która jednak, co do zasady, ma na celu nie tylko wywołanie takiego skutku (w przeciwieństwie do umowy o przeniesienie własności albo prawa użytkowania wieczystego konkretnej nieruchomości), ale również wielu innych. Ustawodawca, doceniając złożony charakter i wielość skutków testamentu jako czynności prawnej, przewidział w tym przepisie, że jeśli cudzoziemiec, któremu w testamencie przeznaczono konkretną nieruchomość, nie uzyska zezwolenia ministra na jej nabycie, to jego brak nie wpływa na ważność testamentu, a jedynie wyłącza nabycie tej nieruchomości przez cudzoziemca. Sytuacja ta jest bardzo podobna do nabycia nieruchomości wskutek zdarzenia prawnego, które, tak jak testament, zwykle prowadzi też do różnych

skutków prawnych, a nie tylko jednego. Co więcej, jest to szczególnie bliskie łączeniu spółek, gdyż zarówno przy dziedziczeniu testamentowym, jak i przy łączeniu spółek, dochodzi do sukcesji uniwersalnej, a więc nabycia nie jednego konkretnego prawa, lecz ogółu praw. Skoro zatem ustawodawca ograniczył wyraźnie sankcję z art. 6 ust. 1 u.n.n.c. w przypadku dziedziczenia testamentowego przez cudzoziemca do bezskuteczności nabycia przez niego prawa do nieruchomości należącej do spadkodawcy, to *lege non distinguente* należy tak samo ocenić przypadek, gdy w razie łączenia spółek w skład majątku spółki przejmowanej wchodzi nieruchomość, a spółka przejmująca - cudzoziemiec nie dysponuje zezwoleniem na jej nabycie.

Inne rozumowanie godziłoby w bezpieczeństwo obrotu prawnego. Łączenie się spółek, to bardzo złożony i skomplikowany proces prowadzący do wielu skutków prawnych. Z perspektywy prawnoporównawczej znamienne jest ograniczanie dopuszczalności wzruszenia uchwały o połączeniu. Choć prawo polskie *a limine* nie wyklucza zaskarżalności takiej uchwały, to jednak możliwość wniesienia powództwa w różny sposób ogranicza (art. 509 k.s.h.). Artykuł 516¹⁷ § 1 k.s.h. wprost wyłącza dopuszczalność zaskarżenia uchwały o połączeniu spółek w przypadku transgranicznego łączenia. Uwzględniając przedstawione uwarunkowania, nie sposób uznać za trafną wykładni, która poszerzałaby dopuszczalność kwestionowania ważności uchwał o połączeniu spółek na podstawie *leges speciales*, o ile by to wyraźnie z tych *leges speciales* nie wynikało. A taki byłby efekt przyjęcia, że w świetle art. 6 ust. 1 u.n.n.c., jeżeli spółka przejmująca, będąca w rozumieniu tej ustawy cudzoziemcem, nie ma zezwolenia na nabycie nieruchomości, to bezwzględnie nieważna jest uchwała o połączeniu spółek (albo nawet gdyby tylko przyjąć, że uchwałę taką można skarżyć w trybie właściwym z kodeksu spółek handlowych). Ustawodawca w art. 6 ust. 2 u.n.n.c. nie wprowadził dodatkowego trybu kontroli uchwały o połączeniu się spółek.

Z odmiennego punktu widzenia, tego mianowicie, że ze względu na szczególny tryb nabywania nieruchomości przez cudzoziemców nabycie to zawsze występuje w dwóch etapach. Pierwszym jest zaistnienie podstawy nabycia jakim jest czynność prawna albo zdarzenie prawne. Drugi etap to kontrola państwa co do nabycia, która wyraża się przez wydanie cudzoziemcowi zezwolenia na nabycie

nieruchomości. Szczególna regulacja zawarta w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców dotyczy tylko tego drugiego etapu. Zatem brak zezwolenia powoduje, że do nabycia prawa do nieruchomości nie dochodzi, natomiast co do zasady w żaden sposób nie podważa to innych skutków, jakie miała wywołać czynność prawna albo zdarzenie prawne mające być podstawą tego nabycia.

Stanowisko, że w postępowaniu z art. 6 ust. 2 u.n.n.c. sąd stwierdza nieważność samego skutku przejścia prawa do nieruchomości nie prowadzi do wykreowania nieznanego prawu polskiemu kategorii nieruchomości niczyich, bowiem obowiązujące normy prawne pozwalają bez trudu wskazać właściciela nieruchomości, która nie przeszła na cudzoziemca - nabywcę ze względu na niedysponowanie przez niego stosownym zezwoleniem ministra na nabycie nieruchomości. Jeżeli podmiot, który zbywa prawo nadal istnieje, to zbycie nie wywiera skutku prawnego, a zatem wciąż to ten podmiot jest uprawniony do nieruchomości. Jeżeli natomiast był prawny zbywca ustaje, bo np. osoba prawna zostaje wykreślona z rejestru, to należy rozróżnić dwa przypadki. Pierwszy występuje wówczas, gdy przedmiotem zbycia jest prawo użytkowania wieczystego. Skoro zbycie okazuje się nieskuteczne, a użytkownik wieczysty już nie istnieje i nie ma prawnej regulacji sukcesji po nim, to prawo użytkowania wieczystego jako szczególne ograniczone prawo rzeczowe wygasa. Drugi przypadek występuje natomiast wtedy, gdy przedmiotem zbycia jest prawo własności nieruchomości. Gdy zatem zbycie okazuje się nieskuteczne, a zbywcą była osoba prawna, której był prawny ustał skutek wykreślenia jej z rejestru, to zastosowanie znajdzie art. 25e ust. 1 ustawy o KRS. Przepis ten przewiduje, że Skarb Państwa nabywa nieodpłatnie z mocy prawa mienie pozostałe po wykreślonym z Krajowego Rejestru Sądowego podmiocie, bez względu na przyczynę wykreślenia, którym nie rozporządził przed wykreśleniem właściwy organ.

Przedstawione argumenty przekonują w pełni, że roszczenie przewidziane w art. 6 ust. 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców zmierza do stwierdzenia nieważności skutku w postaci nabycia własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości.

Z tych przyczyn podjęto uchwałę, jak na wstępie.

eb