

Katarzyna Czerwińska-Koral

Stosowanie wykładni funkcjonalnej w interpretacji przepisów ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców

Roczniki Administracji i Prawa 16/2, 223-232

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Artykuł przeglądowy

Review Article

Data wpływu/Received: **05.09.2016**

Data recenzji/Accepted: **06.11.2016**

Data publikacji/Published: **20.12.2016**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Katarzyna Czerwińska-Koral¹

**STOSOWANIE WYKŁADNI FUNKCJONALNEJ
W INTERPRETACJI PRZEPISÓW USTAWY Z DNIA
24 MARCA 1920 R. O NABYWANIU NIERUCHOMOŚCI
PRZEZ CUDZOZIEMCÓW**

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców² nabycie przez cudzoziemca prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych i – co ważne – nabycie nieruchomości wbrew przepisom ustaw jest nieważne (art. 6 ust. 1).

¹ dr; Uniwersytet Śląski, Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Przestrzennej.

² Dz.U. z 2014, poz. 1380.

Ustawa przewiduje liczne wyjątki od obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca. I tak, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt. 1 z zastrzeżeniem art. 8 ust. 3 powyższej ustawy, nabycie własności lokalu mieszkalnego nie wymaga zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Chodzi tu o samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali³. Według art. 2 ust. 2 tej ustawy samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych.

W razie wyodrębnienia własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jak prawo związane z własnością lokalu (art. 3 ust. 1 zd. 1), przy czym jeżeli budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, przedmiotem wspólności jest to prawo (art. 4 ust. 3). Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali (art. 3 ust. 2). Ponadto, ponieważ z nabyciem prawa własności lokalu ściśle związane jest nabycie odpowiedniego udziału w nieruchomości, na której posadowiony jest budynek z wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi, również nabycie takiego udziału w nieruchomości nie wymaga zezwolenia.

STUDIUM PRZYPADKU

Nierzadko zdarza się, że wraz z nabyciem lokalu mieszkalnego i udziału w gruncie przynależnym do lokalu, na którym stoi budynek, a w którym znajduje się nabywany lokal, następuje jednocześnie nabycie udziału we własności nieruchomości stanowiącej np. drogę wewnętrzną, dojazdową bądź miejsca parkingowe, bądź też jakąś infrastrukturę związaną z osiedlem czy zieleni osiedlowej. Absurdem byłoby twierdzenie, że taka nieruchomość stanowi, bądź powinna stanowić część nieruchomości wspólnej. Przeczy temu utrwalona linia orzecznicza Sądu Najwyższego. Samo bowiem istnienie funkcjonalnego związku pomiędzy lokalami wyodrębnionymi z jednej nieruchomości a inną nieruchomością nie stanowi podstawy do rozszerzenia pojęcia nieruchomości wspólnej, określonej w art. 3 ust. 2 ustawy o odrębnej własności lokali. To, że dla należytego wykonywania prawa własności lokali znajdujących się w danym budynku konieczne jest korzystanie z części nieruchomości sąsiednich, samo przez się nie rozszerza pojęcia nieruchomości wspólnej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2007 r., I CSK 148/07, niepublikowany). W uchwale z dnia 20 listopada 2009 r., III CZP 95/09 (niepublikowana) Sąd Najwyższy stwierdził, że „składnikiem nieruchomości wspólnej, o której mowa w art. 3 ustawy o własności lokali, nie może być udział we wspólności nieruchomości sąsiedniej. Jest to konsekwentne stanowisko Sądu Najwyższego wynikające z tego, że dla nieruchomości wspólnej musi być pro-

³ Tekst jedn., Dz.U. 2000, nr 80, poz. 903, ze zm.

wadzona jednak księga wieczysta. Jeżeli właściciele lokali tworzących wspólnotę muszą mieć zapewniony dostęp i korzystanie z nieruchomości sąsiedniej, mogą w trybie art. 32a ustawy nabyć nieruchomość sąsiednią na współwłasność w udziałach, jakie przysługują im do nieruchomości wspólnej (w ten sposób powiększą nieruchomość wspólną przez połączenie jej z nieruchomością nabytą)⁴.

Nieruchomość, która jest drogą osiedlową, drogą wewnętrzną, nie stanowi nieruchomości wspólnej, jest jedynie funkcjonalnie związana z nabywaną odrębną własnością. Zatem czy na nabycie udziału w takiej nieruchomości jest potrzebne uzyskanie zezwolenia ministra? Nie ma jednolitych poglądów w tej sprawie – są dwa diametralnie różne.

Według pierwszego odróżnić należy przypadki, gdy wraz z lokalem mieszkalnym i udziałem w gruncie, przynależnym do lokalu, przedmiotem nabycia mają być udziały w innych nieruchomościach wspólnych, niezwiązanych jednak ściśle z nabywanym lokalem. Takie nabycie udziału w nieruchomości, niezależnie od tego, jak niewielki on będzie, nie korzysta już ze zwolnienia przewidzianego w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy, i co do zasady wymagać będzie uzyskania zezwolenia⁵. Takie stanowisko prezentuje również Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶. S. Rudnicki, pisząc o przepisach ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, podniósł że „wyjątkowy charakter ograniczeń swobody obrotu ziemią wyklucza dopuszczalność stosowania rozszerzającej wykładni przepisów ustawy⁷.

Odmienne stanowisko zajął w literaturze P. Czubik⁸, a w judykaturze – Sąd Okręgowy w Suwałkach w postanowieniu z dnia 15 lutego 2012 r.⁹

Dla poparcia tego drugiego stanowiska podniesiono argumenty, które zostaną przytoczone niżej.

Po pierwsze, nabycie udziału w drugiej nieruchomości jest niezbędne do korzystania z przysługującego cudzoziemcowi uprawnienia w zakresie nabycia nieruchomości. Nieruchomość ta jest co prawda odrębną pod względem geodezyjnym działką od tej, na której posadowiony jest budynek, w którym znajdują się lokale mieszkalne, ale stanowi ona najczęściej drogę wewnętrzną osiedla, drogę dojazdową, czy jest zajęta pod miejsca parkingowe (postojowe) bądź infrastrukturę związaną z osiedlem, jak: zieleńce, place zabaw, składowiska odpadów komunalnych itp. Tym samym trudno udział w drodze traktować w oderwaniu od przedmiotu głównego nabycia, czyli od odrębnej własności lokalu.

Po drugie, w przypadku nabywania lokalu mieszkalnego wielokrotnie jest tak, że nabycie udziału w drodze jest niezbędne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 2 sierpnia 1997

⁴ G. Bieniek, *Ustawa o własności lokali w praktyce*, Bydgoszcz 2010, s. 70-71.

⁵ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*. 2014, Legalis.

⁶ Zob. informację na stronie mswia.gov.pl.

⁷ S. Rudnicki, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 226.

⁸ P. Czubik, *Udział w drodze wspólnej jako nieobjęty reglamentacją sprzedaży gruntu na rzecz cudzoziemców. Uwagi aprobuje na kanwie postanowienia z dnia 15 lutego 2012 r. Skarb Państwa (MSWIA) V. A.S. i M.W. (Sąd Okręgowy w Suwałkach, i CA 346/11)*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 1, s. 55.

⁹ I CA 346/11.

r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰ wskazującej konieczność zapewnienia nieruchomości dostępu do drogi publicznej. Ponadto regulacje administracyjne związane z podziałem nieruchomości, na której został posadowiony budynek wielorodzinny, niejednokrotnie (tak było w przypadku sprawy rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Siedlcach) nakładają na dewelopera administracyjnoprawny obowiązek sprzedaży poszczególnych lokali jedynie łącznie z konkretnymi udziałami w drodze zapewniającymi dostęp do drogi publicznej. Co więcej, jak stwierdził Sąd Okręgowy w Siedlcach, udział w nieruchomości nie jest odrębną nieruchomością. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami odrębny numer ksiąg wieczystych nie rozstrzyga o tym, że odrębne działki nie stanowią części składowej jednej nieruchomości. Nie można też konieczności uzyskania zezwolenia wiązać z posiadaniem osobnych ksiąg wieczystych dla tych nieruchomości (dla nieruchomości lokalowej i udziału w drodze wewnętrznej).

Zwraca się uwagę na to, że wydzielenie nieruchomości lokalowej do osobnej księgi wieczystej i jej sprzedaż byłyby niedopuszczalne z punktu widzenia prawa i tym samym nieważne. Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ warunek dostępu do drogi publicznej jest jedną z podstaw do wydania warunków zabudowy. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane¹² teren komunikacyjny kwalifikuje drogę jako budowlę stanowiącą element składowy obiektu budowlanego. Zatem czynność prawna zbycia lokalu bez zapewnienia dostępu do drogi publicznej zgodnie z art. 58 § 1 w zw. z art. 99 i art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami byłaby nieważna. Argumenty te znajdują potwierdzenie w uchwale SN z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 34/09¹³.

DODATKOWE ARGUMENTY

Dodatkowych argumentów dostarcza interpretacja przepisów ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę. Zatem w sytuacji, gdy nabywana jest nieruchomość zabudowana wraz z udziałem w drodze, a więc niezabudowanej nieruchomości (co do której przysługuje prawo użytkowania wieczystego), gminie przysługiwałoby prawo pierwokupu w zakresie dotyczącym drogi. Taka interpretacja przywołanego przepisu oparta jedynie na wykładni językowej prowadziłaby do absurdu. Zwróciło na to uwagę orzecznictwo. I tak np. Sąd Najwyższy

¹⁰ Tekst jedn., Dz.U. z 2015 r., poz. 1774.

¹¹ Dz.U. nr 80, poz. 717, ze zm.

¹² Tekst jedn., Dz.U. z 2016, poz. 290.

¹³ OSNC 2010, nr 2, poz. 20.

w postanowieniu z dnia 20 grudnia 2006 r., IV CSK 283/06¹⁴ stwierdził jednoznacznie, że ustanowione w art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami prawo pierwokupu przysługuje gminie w wypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanych nieruchomości gruntowych, a nie działek gruntu służących tylko celom komunikacyjnym. Tymczasem sprawa, w której Sąd Najwyższy rozpoznawał kasację, dotyczyła działki gruntu stanowiącej teren komunikacyjny, tj. drogę osiedlową, niezbędną do korzystania przez nabywcę z nieruchomości lokalowej i umożliwiającą mu dojazd. Sąd Najwyższy podkreślił, że przesłanki wymienione w tym przepisie muszą być spełnione do całej nieruchomości gruntowej, a nie do części takiej nieruchomości stanowiącej drogę, choćby była to wyodrębniona działka gruntu w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z tym należy przy wykładni pojęcia nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami stosować funkcjonalną wykładnię omawianego przepisu, prowadzącą do wniosku, że dopuszczalne jest sporządzenie bezwarunkowej umowy sprzedaży zabudowanej nieruchomości wraz z udziałem w nieruchomości niezabudowanej stanowiącej drogę czy miejsce parkingowe. Oczywiście jest, że udział we współwłasności drogi jest elementem niezbędnym dla kupującego lokal¹⁵.

W wyroku z dnia 9 lipca 2004 r., II CK 5/04¹⁶, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że wykładnia prawa powinna uwzględniać nie tylko dążenie do jego literalnego stosowania, ale także być oparta na rozsądnym rozeznaniu, czy stosowanie danego przepisu zmierza do realizacji funkcji, dla której ów przepis ustanowiono. Sąd Najwyższy dodał, że za sprzeczne z wykładnią funkcjonalną art. 109 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami uznać należy żądanie, aby umowa sprzedaży kolejnych udziałów w prawie użytkowania wieczystego tych samych działek musiała być zawierana pod warunkiem, że gmina nie skorzysta z prawa pierwokupu. Wykładnia prawa powinna bowiem uwzględniać nie tylko dążenie do jego literalnego stosowania, ale także być oparta o rozsądne rozeznanie, czy stosowanie danego przepisu zmierza do realizacji funkcji, dla której ów przepis ustanowiono. Jeżeli okoliczności sprawy wskazują jednoznacznie na to, że gmina nie chce uzyskać prawa do tych działek, to uzależnienie ważności umowy sprzedaży tych udziałów od skorzystania przez gminę z prawa pierwokupu jest nadmiernym formalizmem, który nie znajduje uzasadnienia w wykładni celowościowej art. 109 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

WYKŁADNIA CELOWOŚCIOWA (FUNKCJONALNA) NA STRAŻY RACJONALNOŚCI

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej argumenty, można dojść do przekonania, że jedynie opierając się na wykładni funkcjonalnej pojęcia nieruchomości da się

¹⁴ Legalis nr 161052.

¹⁵ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 17 września 2010 r., II CSK 163/10, opublikowany na stronach internetowych SN.

¹⁶ LEX nr 322019.

wyprowadzić wniosek, że nieodłącznym elementem umowy sprzedaży lokalu wraz z udziałem w nieruchomości jest zapewnienie dostępu do drogi publicznej poprzez nabycie udziału w nieruchomości stanowiącej drogę wewnętrzną. Udział we współwłasności drogi jest zatem elementem niezbędnym dla kupującego lokal, jako że stanowi teren komunikacyjny¹⁷. Podobnie w przypadku art. 109 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami Sąd Najwyższy odwołał się do takiej wykładni.

S. Rudnicki podkreślił, że restrykcyjny charakter ograniczeń i utrudnień w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców sprawia, że ustawę w jej obecnej postaci można traktować jako twór przejściowy¹⁸. Niestety, mimo zmieniających się warunków, przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie zostały znowelizowane. Wyjściem z sytuacji okazuje się zastosowanie przez interpretatora wykładni funkcjonalnej (celowościowej).

Istnieją trzy podstawowe grupy dyrektyw interpretacyjnych i trzy rodzaje wykładni prawa: 1) wykładnia językowa, 2) wykładnia systemowa i 3) wykładnia funkcjonalna. O ile wykładnia językowa polega na posługiwaniu się dyrektywami, które wskazują, w jaki sposób należy ustalać znaczenie przepisu ze względu na jego kontekst językowy, a wykładnia systemowa na ustalaniu znaczenia przepisu ze względu na system, do którego on należy, o tyle dyrektywy wykładni funkcjonalnej wskazują na konieczność ustalenia znaczenia przepisu ze względu na kontekst funkcjonalny¹⁹. Stosując ten ostatni rodzaj wykładni, interpretator odwołuje się do prawa jako środka kontroli społecznej, za pomocą którego reguluje się zachowania dla realizacji wartości, założonych jako cele. W wykładni prawa interpretator powołuje się na różnego rodzaju cele. Materiały, na podstawie których ustala się cel reguły, sprowadzają się bądź do samego tekstu przepisów aktów prawnych, bądź są to dane spoza samego tekstu – cele takie mogą być bowiem formułowane w materiałach przygotowawczych do poszczególnych aktów prawnych lub też wyprowadza się je wprost z kontekstu funkcjonalnego w postaci postulatów systemu prawa, opartych z reguły na zasadach ustroju społeczno-politycznego. Stąd też wyróżnia się wykładnię celowościową jako rodzaj wykładni funkcjonalnej²⁰. Przy wykładni celowościowej (teleologicznej) racją przepisu jest ten cel jego ustanowienia (razem z innymi przepisami), który miano na uwadze przy jego ustanowieniu²¹.

Jaki jest cel przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców? Odpowiadając na to pytanie, pamiętajmy, że ustawa pochodzi z 1920 r. Przepisy te z początku miały na celu przeciwdziałanie praktykom stosowanym w okresie po I wojnie światowej przez Niemców na terenie byłego zaboru pruskiego. Niemcy mieli prawo wyboru obywatelstwa i ci, którzy wybierali obywatelstwo niemieckie, najczęściej wyjeżdża-

¹⁷ P. Czubik, *Udział w drodze wspólnej...*, s. 55.

¹⁸ Ibidem, s. 226.

¹⁹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 128, 134 i 140.

²⁰ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, s. 142-143 i przywołane tam orzecznictwo.

²¹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 76.

li do Niemiec i przenosili własność swoich nieruchomości na tych, którzy pozostawili w Polsce. Doprowadziło to do koncentracji ziemi w rękach niemieckich. Starano się temu zaradzić, wprowadzając kontrolę administracyjną umów przenoszenia własności nieruchomości przez obywateli niepolskich. Po II wojnie światowej nabycia nieruchomości przez cudzoziemców były raczej rzadkością²². Po 1989 r. wzrosło zainteresowanie inwestycjami zagranicznymi, a zarazem nastąpiła liberalizacja przepisów o obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców²³. Aktualnie przy nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców szczególnie chronione są zasoby gruntów rolnych²⁴ oraz te nieruchomości, które mają znaczenie ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa. Biorąc pod uwagę aktualne cele, jakie wyłaniają się z ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, trudno dojść do przekonania, że nabycie udziału w nieruchomości stanowiącej drogę, parking czy takiej, na której posadowione są miejsca do gromadzenia odpadów czy osiedlowe place nabaw, a zatem pełniące funkcję „służebną” do prawa własności lokalu, uderzało w obronność czy bezpieczeństwo państwa.

Zatem celowa interpretacja przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wskazuje na konieczność rozszerzającego zakresu ich stosowania. Taka interpretacja usuwa bowiem niespójność systemową widoczną w przepisach prawa polskiego. Daje możliwość pomijania ograniczeń blokujących nabycie nieruchomości przez cudzoziemców ze względu na ich powiązanie funkcjonalne z innymi nieruchomościami o nikłej wartości finansowej, potencjalnie objętymi ograniczeniami literalnymi, w gruncie rzeczy nieuzasadnionymi teleologicznie. Ujęcie kategorię zakazu nabywania nieruchomości innych niż lokale mieszkalne należy uznać za zdecydowanie nieuzasadnione czynnikami reglamentacyjnymi, leżącymi u podstaw ustawy. Nabycie udziału w drodze wewnętrznej w związku z nabyciem prawa własności lokalu mieszkalnego nie powinno w żadnym wypadku stanowić przedmiotu reglamentacji uzasadnionej potrzebami społecznymi. Ich nabycie przez cudzoziemców w związku z nabyciem lokalu nie tworzy jakiegokolwiek zagrożenia dla stanu posiadania obywateli polskich, co w istocie rzeczy leżało u źródeł wprowadzanych ograniczeń²⁵.

W literaturze zauważa się, że wśród ról, jakie ma spełniać wykładnia prawa, wymienia się rolę uzupełniającą (uzupełniająco-kreującą), w której chodzi o rzeczywiste dodanie pewnych elementów normatywnych, które – zapewne przez niedopatrzenie legislacyjne – nie znalazły się w tekście prawnym, a bez których nie mogą funkcjonować niektóre wprowadzone przez ustawodawcę instytucje. Najczęściej chodzi tu o całkowite pominięcie lub niedoprecyzowanie w związku z jakąś instytucją. Z tych wzglę-

²² A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego*, tom 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 328-329.

²³ Nowelizacja ustawy w 1996 r. – Dz.U. 1996 nr 45, poz. 198.

²⁴ Zob. także przepisy ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn., Dz.U. 2012, poz. 803, ze zm.) oraz ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585).

²⁵ P. Czubik, *Udział w drodze wspólnej...*, s. 57.

dów oczekuje się niekiedy właśnie od wykładni stosownych uzupełnień przez takie odczytanie tekstu prawnego, by luki nie było. W tej sytuacji zwraca się słusznie uwagę na prawotwórczy charakter wykładni uzupełniająco-kreującej²⁶.

Akceptację dla takiego podejścia do wykładni przepisów prawa znajdziemy w judykaturze. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 czerwca 1995 r., III ARN 22/95²⁷ zauważył, że zdarzają się akty prawne, w których ustawodawca „nie do końca” jest racjonalny, a stosowana przez niego terminologia razi niekonsekwencją i błędami legislacyjnymi. W takim wypadku literalna wykładnia przestaje być przydatna i konieczne jest odwołanie się do innych zasad wykładni pozajęzykowej, w tym do systemowej i celowościowej.

Do twórczej aktywności namawia Trybunał Konstytucyjny, zauważając, że w przypadku niejednoznaczności przepisu lub wewnętrznych sprzeczności występujących w systemie prawa organy stosujące prawo muszą w drodze interpretacji same usunąć istniejące kolizje²⁸.

Wykładnię systemową i funkcjonalną dopuszcza również sądownictwo administracyjne²⁹. W uchwale z dnia 29 czerwca 2009 NSA podniósł wręcz, że „przepisów prawnych nie powinno się interpretować w sposób, który prowadzi do wniosków sprzecznych z zasadami logicznego rozumowania”³⁰.

Jak wynika z przytoczonych przykładów, w wyjątkowych przypadkach sądy godzą się na wykładnię twórczą i zezwalają na odstępianie od sensu literalnego przepisu³¹, bowiem „prawo jest stanowione przez ludzi i dla ludzi, nie może być stosowane wbrew ich interesom i podstawowym zasadom logiki tylko dlatego, że jest prawem obowiązującym w danym czasie i na określonym terytorium, gdyż takie rozumienie prawa (...) prowadziłoby do metafizyki, a więc było oderwane od rzeczywistości”³². Co więcej, prawo sądowe powinny współcześnie cechować „elastyczność, kreatywność, wyobraźnia i wrażliwość”, które są nieodzowne do tego, by wypełnić luki legislacyjne, by uniknąć chaosu, by (...) odnaleźć słuszne, sprawiedliwe w danych okolicznościach rozwiązanie”³³.

Dlatego warto podkreślić istotną rolę orzecznictwa sądowego w rozwoju prawa. Mimo że z teoretycznego punktu widzenia orzeczenia sądowe nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie można im odmówić wpływu na rozwój prawa w sprawach cywilnych³⁴.

²⁶ M. Zieliński, *Wykładnia prawa...*, s. 233-234.

²⁷ OSN 1995, nr 24, poz. 297.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000, SK 12/99; W. Wągiel, *Stosownie czy tworzenie prawa – prawo sędziowskie*, [w:] *Sądowe stosowanie prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2014, s. 10.

²⁹ Zob. np. wyrok NAs z dnia 29 lipca 2010, II FSK 599/09; wyrok NSA w Łodzi z dnia 11 lutego 2003 r., I SA/Łd 955/01.

³⁰ I FPS 9/08.

³¹ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 20-21.

³² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2009, II OSK 862/08.

³³ M. Safjan, *Słowo wstępne*, [w:] *Kamienie milowe orzecznictwa podatkowego NSA 1981-2001*, Warszawa 2001, s. 2.

³⁴ R. Budzanowski, *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008, s. 103; tenże, *Nauka jako czynnik rozwoju prawa rolnego. Rola orzecznictwa*, [w:]

Bibliografia

- Bieniek G., *Ustawa o własności lokali w praktyce*, Bydgoszcz 2010.
- Budzanowski R., *Nauka jako czynnik rozwoju prawa rolnego. Rola orzecznictwa*, [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego, prawa o notariacie i prawa europejskiego, ofiarowane R. Szytkowi*, red. E. Drozd, A. Oleszko, M. Pazdan, Kluczbork 2007.
- Budzanowski R., *Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych*, Poznań 2008.
- Czubik P., *Udział w drodze wspólnej jako nieobjęty reglamentacją sprzedaży gruntu na rzecz cudzoziemców. Uwagi aprobujące na kanwie postanowienia z dnia 15 lutego 2012 r. Skarb Państwa (MSWIA) V. A.S. i M.W. (Sąd Okręgowy w Suwałkach, i CA 346/11)*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2016, nr 1.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002.
- Rudnicki S., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009.
- Safjan M., *Słowo wstępne*, [w:] *Kamienie milowe orzecznictwa podatkowego NSA 1981-2001*, Warszawa 2001.
- Stelmachowski A. [w:] *System prawa prywatnego*, tom 3: *Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2007.
- Wągiel W., *Stosownie czy tworzenie prawa – prawo sędziowskie*, [w:] *Sądowe stosowanie prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2014.
- Wereśniak-Masri I., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz 2014*, 2014, Legalis.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010.

Streszczenie: Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nabycie przez cudzoziemca prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wymaga zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, a nabycie nieruchomości wbrew przepisom ustawy jest nieważne. Nabycie własności lokalu mieszkalnego nie wymaga zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Funkcjonalna wykładnia pozwala przyjąć, że nabycie udziału w nieruchomości stanowiącej np. drogę dojazdową również nie wymaga zezwolenia, bowiem udział w tej nieruchomości jest niezbędny dla kupującego. Taka wykładnia przepisów prawa nie prowadzi do wniosków sprzecznych z zasadami logicznego rozumowania, znajdując swoje uzasadnienie w celach przywołanej ustawy. Stosowanie wykładni funkcjonalnej dopuszcza judykatura w sytuacji wątpliwości prawa stanowionego.

Słowa kluczowe: cudzoziemcy, nabycie nieruchomości, droga dojazdowa, dostęp do drogi publicznej, wykładnia funkcjonalna, orzecznictwo

**THE APPLICATION OF FUNCTIONAL INTERPRETATION
IN THE INTERPRETATION OF THE PROVISIONS OF THE POLISH ACT
ON ACQUISITION OF REAL ESTATE BY FOREIGNERS OF 24 MARCH 1920**

Summary: Pursuant to the Polish Act on Acquisition of Real Estate by Foreigners of 24 March 1920, a permit of the Minister of the Interior is required in order for a foreigner to acquire ownership rights or perpetual usufruct rights to real estate. Acquiring a real property against the regulations is null and void. No permit of the Minister of the Interior and Administration is required to acquire ownership rights to residential premises. Under the functional interpretation, one may assume that no permit is required to acquire a share in a real property that is used, for example, as the access road because a share in that real property is indispensable for the buyer. Such an interpretation of the regulations does not lead to conclusions that are in conflict with the rules of logical reasoning, and it is also justified by the purposes of the aforementioned statute. The judiciary permits the use of functional interpretation if there are any doubts concerning statutory law.

Keywords: foreigners, acquiring real property, access road, access to public road, functional interpretation, jurisprudence