

**Dz.U. 2001 Nr 36 poz. 421****WYROK**

z dnia 9 kwietnia 2001 r.

**Sygn. U. 10/00****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 9 kwietnia 2001 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

§ 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120; zm.: z 1999 r. Nr 94, poz. 1099) z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543),

o r z e k a:

**Paragraf 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120; zm.: z 1999 r. Nr 94, poz. 1099) jest zgodny z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543).**

**Uzasadnienie:****I**

1. Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój 6 listopada 2000 r., wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub

użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.) z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543).

Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój wskazała, że przepis art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami upoważnił Radę Ministrów do określenia dokumentów stanowiących niezbędne dowody, między innymi w sprawach uznawania środków, o których mowa w art. 200 ust. 1, art. 201 ust. 2 i art. 204 ust. 3 ustawy, za środki własne. Wykonując tę delegację, Rada Ministrów w § 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.) określiła, w sposób niewyczerpujący, rodzaje tych dokumentów. Natomiast § 9 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że podstawę uznania środków za własne mogą stanowić oświadczenia kierownika i głównego księgowego osoby prawnej o braku dokumentów oraz o źródłach pochodzenia środków finansowych. W oświadczeniach powinny być wymienione rodzaje środków finansowych oraz okresy, w których środki te były wydatkowane. W ocenie wnioskodawcy Rada Ministrów przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, gdyż wskazany środek dowodowy w postaci oświadczenia, nie jest dokumentem i nie może być stosowany w postępowaniu uwłaszczeniowym. Rada Gminy podkreśliła, że co do zasady postępowanie uwłaszczeniowe jest ingerencją w słuszenie nabyte przez gminy prawa własności. Prawa te mogą być ograniczone tylko aktami rangi ustawowej, co wynika wprost z art. 64 konstytucji. Ustawodawca dopuścił taką możliwość w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym granice upoważnienia dla Rady Ministrów określił w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości.

Rada Gminy wskazała ponadto, że zakwestionowany przepis rozporządzenia Rady Ministrów dotyczy spraw objętych zakresem zadań własnych gminy, wynikających z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.) oraz art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543).

2. Prokurator Generalny w swoim stanowisku z 29 stycznia 2001 r. wyraził pogląd, że przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.) jest niezgodny z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543).

Zdaniem Prokuratora Generalnego kluczowym zagadnieniem dla oceny czy treść kwestionowanego przepisu wykracza poza granice upoważnienia, wyznaczone w art. 206 ustawy, jest ustalenie znaczenia kompetencji normodawczej, określonej w tym ustawowym przepisie. Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1999 r., sygn. U. 6/99, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 206 ustawy nie zawiera wyraźnego upoważnienia do wskazania w rozporządzeniu innych możliwości dowodzenia, iż wydatkowane środki na wybudowanie lub nabycie budynków pochodzą ze środków własnych podmiotów podlegających postępowaniu uwłaszczeniowemu, aniżeli na podstawie dokumentów. Ponadto podkreślił, że ustawowe upoważnienie podlega zawsze ścisłej literalnej wykładni, a ustalenie zakresu kompetencji normodawczej nie może opierać się na domniemaniu objęcia materii nie wymienionych w upoważnieniu. W świetle tych argumentów Prokurator Generalny uznał, że przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lutego 1998 r. został wydany z przekroczeniem granic delegacji ustawowej udzielonej w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3. Odmienne stanowisko zajął Prezes Rady Ministrów w piśmie z 9 lutego 2001 r. Zwrócił uwagę, że brzmienie § 9 ust. 2 rozporządzenia należy odczytywać nie tylko w aspekcie literalnego sformułowania art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale przede wszystkim w aspekcie celów, jakie ustawodawca zamierzał osiągnąć. Prezes Rady Ministrów podkreślił, że przepisy będące przedmiotem badania mają zasadnicze znaczenie dla procesu porządkowania stosunków własnościowych w Polsce. Intencją ustawodawcy było zatem dopuszczenie jak najszerszego kręgu środków dowodowych możliwych do stosowania w postępowaniu uwłaszczeniowym. Prowadzenie postępowania uwłaszczeniowego nie byłoby możliwe bez dopuszczenia wszystkich przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego środków dowodowych, wzięwszy pod uwagę zaniedbania w gromadzeniu i przechowywaniu dokumentacji z odległych lat.

Ponadto Prezes Rady Ministrów podniósł, że powołany w stanowisku Prokuratora Generalnego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1999 r. dotyczył kwestii jakościowo odmiennej. Dowód w postaci oświadczenia miał bowiem służyć wykazaniu prawa użytkowania gruntu, a nie faktu jego użytkowania. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem słusznie, że istnienie ograniczonego prawa rzeczowego może być stwierdzone tylko na podstawie istniejących dokumentów (aktu notarialnego lub decyzji administracyjnej). Zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis dopuszcza również stosowanie innych niż dokumenty środków dowodowych, jednak nie są to dowody na istnienie jakiegokolwiek ograniczonego prawa rzeczowego lub innego prawa. Przedmiotem dowodu są źródła pochodzenia środków finansowych, z których zostały nabyte bądź wybudowane budynki lub inne urządzenia położone na gruntach objętych uwłaszczeniem. Udowodnienie faktu, że były to środki własne uwłaszczanej osoby prawnej ma konsekwencje w sferze odpłatności z tytułu nabycia prawa własności tych budynków i urządzeń. O ile więc – stwierdza Prezes Rady Ministrów – w zakresie dokumentowania praw do gruntu zasadne jest oparcie się na dokumentach stwierdzających te prawa, o tyle w przypadku ustalania źródeł pochodzenia środków finansowych, wymaganie każdorazowo jako dowodów w tych sprawach wyłącznie dokumentów, przyczyniłoby się zapewne do zahamowania procesów uwłaszczeniowych, a tym samym do opóźnienia procesu porządkowania stosunków własnościowych.

W konkluzji Prezes Rady Ministrów uznał, że wniosek Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój, o uznanie przepisu § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. za sprzeczny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zasługuje na uwzględnienie. Dodał przy tym, że zakwestionowany przepis funkcjonuje w systemie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa, a zatem przepisy rozdziału 4, działu II kodeksu postępowania administracyjnego w pełnym zakresie powinny mieć zastosowanie zarówno do rozumienia (interpretacji), jak również stosowania kwestionowanego przepisu.

## II

Na rozprawie 9 kwietnia 2001 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Pełnomocnik Rady Gminy odniósł się ponadto do pisemnego stanowiska Rady Ministrów i wyraził pogląd, iż upoważnienie ustawowe nie może podlegać wykładni celowościowej.

Przedstawiciel Rady Ministrów podkreślił, że dowód w postaci oświadczenia, składanego pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania, ma na celu wykazanie

faktów, a nie praw i dlatego w świetle zasady swobodnej oceny dowodów może być stosowany w postępowaniu zmierzającym do ustalenia czyje środki zostały wydatkowane na wybudowanie lub zakup budynków, innych urządzeń i lokali.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój zakwestionowała przepis § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543). Przepis art. 206 mieści się w Dziale VII, rozdziale 1 tej ustawy, zatytułowanym “Przepisy przejściowe”. W zasadzie ustawodawca przeniósł tu regulacje zawarte wcześniej w ustawie z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.), traktując je jako “zaszłość prawną, konieczną do utrzymania jeszcze przez pewien czas”. Ustawodawca, w chwili uchwalania ustawy o gospodarce nieruchomościami liczył się bowiem z koniecznością kontynuowania i rozstrzygnięcia nie zakończonych postępowań uwłaszczeniowych.

Na mocy ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stały się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego (art. 2 ust. 1 ustawy). Jednocześnie budynki, lokale i inne urządzenia znajdujące się na tych gruntach, stały się 5 grudnia 1990 r. własnością tych osób. Nabycie nastąpiło odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych (art. 2 ust. 2). Powyższe zasady znajdują zastosowanie także w stosunku do komunalnych osób prawnych (art. 2a ustawy z dnia 29 września 1990 r. dodany na mocy ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości; Dz.U. Nr 91, poz. 455).

Jednocześnie z uwłaszczeniem komunalnych osób prawnych ustawodawca wprowadził odmienny tryb uwłaszczenia spółdzielni i związków spółdzielczych (art. 2c ustawy dodany na mocy ustawy z dnia 7 października 1992 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości; Dz.U. Nr 91, poz. 455, a następnie zmieniany). Podstawowym warunkiem nabycia przez spółdzielnię użytkowania wieczystego gruntu i własności naniesień pozostaje użytkowanie gruntu 5 grudnia 1990 r. Nabycie nie następuje jednak z mocy prawa, lecz w wyniku zawarcia umowy z właścicielem nieruchomości (Skarbem Państwa lub gminą). Mimo to pozycja spółdzielni i ich związków jest bardzo mocna, gdyż ustawodawca przyznał im roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego i przeniesienie własności budynków, innych urządzeń oraz lokali. Roszczenie wygasło, jeżeli wnioski zawierające te roszczenia nie zostały złożone do 31 grudnia 1996 r. Podobnie jak w przypadku państwowych i komunalnych osób prawnych przeniesienie własności budynków, innych urządzeń i lokali

następuje odpłatnie, chyba że obiekty te zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni, związków spółdzielczych (art. 2c ust. 3).

Z możliwości uwłaszczenia, na warunkach podobnych jak spółdzielnie i ich związki mogły również skorzystać inne, niż państwowe i komunalne osoby prawne (art. 2c ust. 1 w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 21 października 1994 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości; Dz.U. Nr 123, poz. 601).

Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości utraciła moc obowiązującą 1 stycznia 1998 r. na podstawie art. 241 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 46, poz. 543). Ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 200 ust. 1 nawiązuje bezpośrednio do uchylonej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, w sprawach o stwierdzenie nabycia, z mocy prawa, na podstawie ustawy z 29 września 1990 r. 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali przez państwowe i komunalne osoby prawne, nie zakończonych przed 1 stycznia 1998 r., stosuje się zasady określone w tym przepisie.

Zgodnie z tymi zasadami nabycie własności budynków, innych urządzeń i lokali następuje odpłatnie, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych (art. 201 ust. 1 pkt 1 ustawy). Zasada ta znajduje zastosowanie również do utworzonych 1 maja 1991 r., 1 lipca 1991 r. oraz 1 stycznia 1992 r. na podstawie zarządzeń Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej przedsiębiorstw państwowych, które nabyły z mocy prawa, zgodnie z ustawą z dnia 25 marca 1994 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 51, poz. 201), z dniem ich wpisu do rejestru przedsiębiorstw państwowych prawo użytkowania wieczystego gruntów oraz własność położonych na nich budynków, innych urządzeń i lokali będących w zarządzie rejonów dróg publicznych, okręgowych zakładów transportu i maszyn drogowych, rejonów budowy dróg i mostów, rejonów budowy dróg, rejonów budowy mostów, kopalni odkrywkowych surowców drogowych, rejonów eksploatacji kruszywa lub dyrekcji okręgowych dróg publicznych (art. 201 ustawy). Również spółdzielnie, które zgłosiły roszczenie o przeniesienie własności budynków, innych urządzeń i lokali położonych na użytkowanych przez nie gruntach, nabywają te obiekty odpłatnie, chyba że zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych spółdzielni (art. 204 ust. 3 ustawy).

2. Warunkiem nieodpłatnego nabycia własności budynków, innych urządzeń i lokali przez państwowe i komunalne osoby prawne, uprawnione przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielnie jest wykazanie przez zainteresowane podmioty, że wzniesione obiekty były wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych osób lub ich poprzedników prawnych. Które środki mogą być zakwalifikowane jako środki własne – określa § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.).

Za środki własne, o których mowa w art. 200 ust. 1 pkt 1, art. 201 ust. 2 i art. 204 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uznaje się środki finansowe pochodzące ze źródeł innych niż budżet państwa lub budżet gminy, a w szczególności z:

- 1) podziału osiągniętego zysku,
- 2) funduszy utworzonych z narzutów zaliczanych w koszty działalności wykorzystywanych na inwestycje,
- 3) ulg podatkowych i amortyzacyjnych wykorzystanych na inwestycje,

- 4) wpłat innych osób prawnych z tytułu udziału w wybudowaniu budynków, innych urzędzeń i lokali lub w nabyciu nakładów poniesionych na ich wybudowanie,
- 5) środków obrotowych,
- 6) zakładowych funduszy – socjalnego i mieszkaniowego, wykorzystywanych na budowę lub nabycie budynków, innych urzędzeń i lokali,
- 7) środków otrzymanych przez osobę prawną od byłych zjednoczeń i organizacji równorzędnych, wykorzystanych na budowę budynków, innych urzędzeń i lokali lub na ich nabycie, a także na spłatę kredytu bankowego,
- 8) środków otrzymanych w drodze darowizn z funduszy nie pochodzących z budżetu państwa lub budżetów gmin.

W odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych, o których mowa w art. 201 ust. 1, za środki własne uznaje się także środki finansowe ich poprzedników prawnych, pochodzące ze źródeł określonych wyżej, oraz środki otrzymane od Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, dyrekcji okręgowych dróg publicznych lub ich poprzedników prawnych.

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia, podstawę do uznania środków państwowych i komunalnych osób prawnych, spółdzielni oraz innych osób prawnych za środki własne tych osób stanowią dokumenty, które zgodnie z obowiązującymi przepisami świadczą o źródłach pochodzenia środków finansowych, a w szczególności:

- 1) zarządzenia o utworzeniu lub przekształceniu państwowej i komunalnej osoby prawnej oraz akty prawne o utworzeniu lub przekształceniu spółdzielni lub innych osób prawnych,
- 2) sprawozdania z finansowania inwestycji,
- 3) decyzje o przekazaniu środków finansowych na inwestycje,
- 4) umowy o partycypacji w kosztach inwestycji,
- 5) orzeczenia i protokoły z badania bilansów.

Zakwestionowany § 9 ust. 2 rozporządzenia przewiduje natomiast, że jeżeli państwowa lub komunalna osoba prawna, spółdzielnia albo inna osoba prawna nie dysponuje dokumentami stanowiącymi podstawę do uznania środków za jej własne, podstawę taką mogą stanowić oświadczenia kierownika i głównego księgowego osoby prawnej o braku dokumentów, o których mowa w ust. 1, oraz o źródłach pochodzenia środków finansowych. W oświadczeniach powinny być wymienione rodzaje środków finansowych użytych na wybudowanie lub nabycie budynków, innych urzędzeń i lokali, a także okresy, w których środki te były wydatkowane. Do oświadczeń stosuje się art. 75 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

Państwowa lub komunalna osoba prawna, spółdzielnia albo inna osoba prawna ubiegająca się o uznanie środków finansowych za środki własne przedstawia dokumenty lub oświadczenia, o których mowa w § 9 właściwemu organowi (§ 10 rozporządzenia). Właściwym organem jest wojewoda – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i będących w zarządzie państwowych osób prawnych; starosta – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz będących w użytkowaniu spółdzielni i innych osób prawnych; zarząd gminy – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, będących w zarządzie komunalnych osób prawnych lub w użytkowaniu spółdzielni i innych osób prawnych (§ 2 rozporządzenia z uwzględnieniem zmiany wynikającej z przepisów ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa). W razie wątpliwości co do faktów stwierdzonych w oświadczeniach, właściwy organ może żądać dostarczenia dokumentów lub uzupełnienia oświadczeń w wyznaczonym terminie albo złożenia dodatkowych wyjaśnień.

Nieprzedstawienie w wyznaczonym terminie dokumentów lub oświadczeń albo uchylenie się od dodatkowych wyjaśnień może być uznane za brak dowodów na to, że państwowa lub komunalna osoba prawna, spółdzielnia albo inna osoba prawna wybudowała albo nabyła budynki, inne urządzenia i lokale ze środków własnych.

Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój uznała, że Rada Ministrów wykroczyła poza upoważnienie ustawowe, gdyż za jedyny dopuszczalny środek dowodowy ustawodawca uznał dokumenty. W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy, art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłączył możliwość stosowania w procedurze uwłaszczeniowej innych, poza dokumentami, środków dowodowych.

3. Zarzut przekroczenia granic delegacji ustawowej wymaga ustalenia czy akt wykonawczy został wydany w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami stanowienia prawa.

Stosownie do art. 92 Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Upoważnienie zawarte w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami odpowiada tym wymaganiom konstytucyjnym. Ustawodawca upoważnił Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu stwierdzania dotychczasowego prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości, a także prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnie, związki spółdzielcze oraz inne osoby prawne, uznawania środków, o których mowa w art. 200 ust. 1, art. 201 ust. 2 i art. 204 ust. 3, za środki własne, określania wartości nieruchomości oraz wysokości kwot należnych za nabycie własności budynków, innych urządzeń i lokali, zabezpieczenia wiarygodności z tego tytułu, a także rodzaju dokumentów stanowiących niezbędne dowody w tych sprawach.

Zamieszczenie w ustawie prawidłowo sformułowanego upoważnienia jest przesłanką dla wydania – przez upoważniony organ – rozporządzenia. Z faktu, że rozporządzenie jest podstawowym aktem wykonawczym wynikają cztery podstawowe wymagania: – oparcie rozporządzenia o podstawę ustawową; – utrzymanie regulacji rozporządzenia w ramach wskazanych przez upoważnienie; – zdeterminowanie treści i celu rozporządzenia przez cel ustawy, którą ma wykonywać; – niesprzeczność rozporządzenia z unormowaniami o randze ustawowej (a więc nie tylko ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale też ze wszystkimi innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 141).

Art. 92 ust. 1 konstytucji określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, a jednocześnie pozwala ustalić przesłanki legalności aktu wykonawczego. Rozporządzenie jest legalne, jeśli: zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada “merytorycznej treści dyrektywnej”, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1999 r.*, U. 6/99, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 159, s. 824).

Oceniając rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zostało ono wydane przez organ wskazany w

upoważnieniu i niewątpliwie służy wykonaniu ustawy. Pozostaje do ustalenia, czy treść rozporządzenia mieści się w zakresie spraw przekazanych przez ustawę do uregulowania.

Jak stwierdzono wcześniej treść i cel rozporządzenia jest zdeterminowany przez cel ustawy, którą ma wykonywać. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach ustawodawczych. Podkreślenie konieczności uwzględnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie zwłaszcza w tych sytuacjach, kiedy delegacja może – co do swojego zakresu – wywołać wątpliwości (*wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU Nr 2/1999, s. 127*).

Celem przepisów przejściowych zamieszczonych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami było umożliwienie dalszej realizacji procesu uwłaszczeniowego rozpoczętego na podstawie ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Upoważnienie zawarte w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami odpowiada w swej treści sformułowaniom art. 2d ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który został dodany na podstawie ustawy z 7 października 1992 r. zmieniającej tę ustawę. W uzasadnieniu projektu tej ostatniej ustawy podkreślono, że zasada odpłatnego nabywania prawa własności budynków i urządzeń znajdujących się na gruntach, jeżeli obiekty te nie były wybudowane lub nabyte ze środków własnych, nastęrcza w praktyce wiele trudności. Wymaga bowiem sięgnięcia do okresu odległego często o kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. Dokumenty z tego okresu w wielu wypadkach zaginęły (*druk sejmowy nr 172 z 4 marca 1992 r.*). W projekcie zaproponowano więc zmianę, która przewidywała nieodpłatne przejęcie budynków i urządzeń. Ostatecznie ustawodawca pozostał jednak przy koncepcji odpłatnego nabywania budynków i urządzeń znajdujących się na gruncie, o ile obiekty te nie zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych. Jednocześnie w ustawie zamieszczono delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia. W toku prac legislacyjnych uznano, że “umożliwi to uproszczenie procedur – także w zakresie ustalania, za jakie środki zostały wybudowane budynki – do niezbędnego minimum” (*25 posiedzenie Sejmu 2 października 1992 r., s. 117*). Z pewnością intencją ustawodawcy nie było ograniczanie zakresu środków dowodowych do dokumentów, ale “złagodzenie rygorów” i “liberalizacja zasad” postępowania w celu przyspieszenia porządkowania stosunków własnościowych (*Biuletyn posiedzenia Komisji Przekształceń Własnościowych z 24 lipca 1992 r., s. 4-6, 14-17*).

4. W upoważnieniu ustawowym Rada Ministrów została zobowiązana do określenia szczegółowych zasad i trybu stwierdzania dotychczasowego prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości, a także prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnie, związki spółdzielcze oraz inne osoby prawne, uznawania środków, o których mowa w art. 200 ust. 1, art. 201 ust. 2 i art. 204 ust. 3, za środki własne, określania wartości nieruchomości oraz wysokości kwot należnych za nabycie własności budynków, innych urządzeń i lokali, zabezpieczenia wierzytelności z tego tytułu, a także rodzaju dokumentów stanowiących niezbędne dowody w tych sprawach (art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z porównania treści upoważnienia zawartego w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami i tytułów poszczególnych rozdziałów rozporządzenia wynika, że Rada Ministrów w tytule drugiego i trzeciego rozdziału pominęła cechę niezbędności dokumentów. Powyższy wniosek został już sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z 22 listopada 1999 r. (*sygn. U. 6/99*), kiedy to poddano

badaniu § 6 ust. 3 rozporządzenia z 10 lutego 1998 r. Przepis ten dotyczył zasad stwierdzania prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnię lub inną osobę prawną. W tym przypadku uznano, że dokumenty wymienione w § 6 ust. 1 są niezbędne i nie mogą ich zastąpić oświadczenia stron lub zeznania świadków (§ 6 ust. 3 rozporządzenia utracił moc). Z tych względów Trybunał Konstytucyjny, ustalając znaczenie normy zawartej w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdził; “Jeśli ustawodawca w tym przepisie (a także w poprzedzającym go art. 2d) stanowi o “dokumentach niezbędnych” do stwierdzania prawa użytkowania, to nie jest to wskazówka dowodowa, czy też uchylenie zasady swobody oceny dowodów, lecz wyraz świadomości ustawodawcy, że tylko umowa notarialna albo decyzja administracyjna mogła być źródłem prawa użytkowania” (OTK ZU Nr 7/1999, poz. 159, s. 823).

Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela ten pogląd, iż zakres stosowanych środków dowodowych determinuje przedmiot dowodzenia. Jednakże w przypadku uznawania środków, o których mowa w art. 200 ust. 1, art. 201 ust. 2 i art. 204 ust. 3, za środki własne, przedmiot dowodzenia uzasadnia wykorzystanie innych, poza dokumentami, środków dowodowych. Dotyczy to bowiem dowodzenia faktów, a nie prawa. Korzystanie z tego rodzaju dowodów jest często konieczne z uwagi na zniszczenie, zaginięcie dokumentów, o których mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia. Z informacji Rządowego Centrum Legislacji wynika, że państwowe osoby prawne, które z mocy prawa uwłaszczyły się 5 grudnia 1990 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, były obowiązane do przechowywania tych dokumentów przez okres trzech lat (§ 112 ust. 1 pkt 3 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 16 listopada 1983 r. w sprawie ogólnych zasad prowadzenia rachunkowości przez jednostki gospodarki uspołecznionej; MP Nr 40, poz. 233 ze zm.).

Sąd Najwyższy w uchwale z 22 kwietnia 1997 r., III ZP 1/97 zwrócił uwagę, że “W okresie przekształceń gospodarki narodowej, organy założycielskie oraz państwowe i komunalne osoby prawne podejmowały uchwały i decyzje w sprawie podziału, łączenia, likwidacji i utworzenia państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych, które protokołami przekazywały sobie nieruchomości i przysługujące im do nich prawa. W związku z tym istnieje niebezpieczeństwo dokonywania na podstawie przedkładanych dokumentów nie odpowiadających rzeczywistemu stanowi przekształceń tego prawa w postępowaniu wieczystoksięgowym. W celu uporządkowania tych spraw i zapewnienia uprawnień następców prawnych osób sprawujących zarząd gruntu, w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 97 ze zm.), wprowadzono – w razie braku dokumentów – administracyjny tryb stwierdzania prawa państwowych i komunalnych osób prawnych do zarządu nieruchomościami” (OSNAP, z. 23/97, poz. 453). Tym bardziej uzasadnione jest dopuszczenie takiego trybu postępowania w przypadku ustalania, czyje środki zostały przekazane na nabycie lub wybudowanie obiektów znajdujących się na gruntach będących w zarządzie państwowych i komunalnych osób prawnych lub w użytkowaniu spółdzielni i innych osób prawnych.

Nabycie prawa użytkowania wieczystego oraz prawa własności budynków, innych urządzeń i lokali, nabytych na mocy art. 2 ust. 1-2 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, stwierdza w drodze decyzji wojewoda – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność skarbu Państwa lub zarząd gminy – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy (art. 200 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W orzecznictwie ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności

procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego, zwłaszcza gdy strona powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji (*wyrok NSA, I SA/Wr 700/97, niepublikowany*).

W postępowaniu administracyjnym problematyka dowodów uregulowana została w dziale II, rozdziale 4 kodeksu postępowania administracyjnego "Dowody". Zgodnie z art. 75 ust. 1 kpa, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być właśnie dokumenty, ale także zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

Kodeks postępowania administracyjnego, podobnie jak kodeks postępowania cywilnego, nie określa pojęcia dokumentu. Istotą dokumentu jest niewątpliwie to, że daje od wyraz jakiejś wiadomości, która utrwalona jest pismem. Dokumentami są wszelkie dokumenty pisemne niezależnie od tego, na jakim materiale zostały sporządzone. Musi to być jednak takie pisemne uzewnętrznienie jakiejś myśli lub informacji, które nadaje się do wielokrotnego wykorzystania. Dokument może dotyczyć faktu, stanu lub zmiany wycinka rzeczywistości (*Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, Warszawa 1997, t. I, s. 391).

Dokument jest zaledwie jednym z wielu dopuszczalnych w postępowaniu administracyjnym lub cywilnym, środków dowodowych. Art. 75 ust. 2 kpa, do którego treści odsyła zakwestionowany § 9 ust. 2 rozporządzenia, reguluje zasady odbierania oświadczeń w postępowaniu administracyjnym. Art. 75 ust. 2 został wprowadzony do kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 33, poz. 186) i ma następujące brzmienie: "Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji państwowej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania". Oświadczenie strony w postępowaniu administracyjnym można przyrównać do rozwiązania prawnego przyjętego w postępowaniu cywilnym, dotyczącego faktów przyznanych w toku postępowania przez stronę przeciwną. Fakty przyznane, jeżeli przyznanie nie budzi wątpliwości co do zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy, nie wymagają dowodu (art. 229 kpc). Tak też należy sytuować w systemie środków dowodowych postępowania administracyjnego oświadczenie strony. Jeżeli to oświadczenie złożone odnośnie do stanu faktycznego lub stanu prawnego sprawy nie budzi w ocenie organu wątpliwości co do zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy, to te okoliczności faktyczne lub prawne nie wymagają dowodu (B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1999, s. 191).

5. Postępowanie w sprawie uznania środków, o których mowa w art. 200 ust. 1, art. 201 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, za środki własne, jest postępowaniem administracyjnym. Właściwy organ – zarząd gminy w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy i starosta – w odniesieniu do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, zobowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (por. art. 77 § 1 kpa). W szczególności właściwe organy, ustalając czy budynki, inne urządzenia i lokale zostały wybudowane lub nabyte ze środków własnych tych podmiotów lub ich poprzedników prawnych, opierają się na dokumentach wymienionych w sposób przykładowy w § 9 ust. 1 rozporządzenia z 10 lutego 1998 r. W świetle zasady swobodnej oceny dowodów (art. 80 kpa), uzasadnione jest dokonywanie powyższych ustaleń również na podstawie oświadczenia, o którym mowa w § 9 ust. 2

rozporządzenia. Przyjęcie tej koncepcji postępowania dowodowego w kodeksie postępowania administracyjnego, nie pozwala na skrepowanie organu prowadzącego postępowanie żadnymi przepisami, które wartościują poszczególne rodzaje dowodów i umożliwia swobodną ocenę wyników postępowania dowodowego w danej sprawie (*Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, Warszawa 1998, s. 430).

Oznacza to, że w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego ustanowiono otwarty system środków dowodowych, a jakiegokolwiek ograniczenie ustalonego w tym przepisie zakresu środków dowodowych może wynikać tylko z ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, że z art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika, aby przepisy art. 75-88 kpa o dowodach były wyłączone i nie mogły być stosowane w sprawach uwłaszczeniowych, które nie wymagają z uwagi na przedmiot dowodzenia wskazania “niezbędnych” dokumentów. Dlatego też należy uznać, że wskazanie jako środka dowodowego, obok dokumentów – oświadczenia kierownika i głównego księgowego osoby prawnej o braku dokumentów, o których mowa w § 9 ust. 1 rozporządzenia oraz o źródłach pochodzenia środków finansowych – nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego.

Przytoczone wyżej źródła prawa pozwalają na stwierdzenie, że – niezależnie od § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.) w systemie polskiego prawa znajduje się norma nakazująca dopuścić jako dowód w postępowaniu administracyjnym wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 ust. 1 kpa). Wobec powyższego, § 9 ust. 2 omawianego rozporządzenia nie wprowadza do obowiązującego systemu prawnego nowej normy, bądź regulującej zagadnienie pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulującej to zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego. Mamy tu do czynienia co najwyżej z *superfluum*, które, będąc uchybieniem w technice legislacyjnej, nie może być jednak ocenione jako naruszenie przepisu stanowiącego delegację ustawową. “Powtórzenie normy rangi ustawowej w akcie prawnym niższego rzędu nie może być uznawane za kreację nowej normy, co stanowi dopiero aktualny problem wykraczania poza delegację. Takie powtórzenie może być traktowane jedynie jako informacja o normach już istniejących” (*orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 1991 r., sygn. U. 8/90, OTK w 1991 r., poz. 8, s. 139*).

6. Jak już wcześniej zaznaczono odmienny tryb uwłaszczenia przewidziany został dla spółdzielni i związków spółdzielczych oraz innych (niż państwowe i komunalne) osób prawnych (art. 204 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Uwłaszczenie nie następuje z mocy prawa, lecz przez zawarcie umowy bez przetargu. Do zawarcia umowy dochodzi jednak tylko na wniosek zainteresowanej osoby prawnej. W przypadku odmowy dokonania tej czynności, będącej czynnością cywilnoprawną, spółdzielnia (związkowi spółdzielczemu) przysługuje roszczenie o zobowiązanie właściciela gruntu (Skarbu Państwa lub gminy) do złożenia oświadczenia woli co do oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz co do przeniesienia własności znajdujących się na tym gruncie budynków, urządzeń i lokali, ze skutkami przewidzianymi w art. 64 kc w zw. z art. 1047 kpc (*uchwała Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 1993 r., III CZP 105/93, OSNC 1994/3/57*). Sąd rozpoznający roszczenie spółdzielni o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu, a także o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków, innych urządzeń oraz lokali, uprawniony jest do samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii, czy spółdzielnia była 5 grudnia 1990 r. użytkownikiem nieruchomości. Sąd musi ustalić treść oświadczenia, a przede wszystkim

warunki użytkowania wieczystego i warunki przeniesienia własności obiektów znajdujących się na gruncie oddawanym w użytkowanie wieczyste, w szczególności czy przeniesienie ma charakter odpłatny czy nieodpłatny (E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości, komentarz*, Kraków 1995, s. 378-379). Tryb postępowania administracyjnego nie znajduje tu zastosowania, gdyż sąd stosuje środki dowodowe dopuszczalne w postępowaniu cywilnym.

Jeżeli dochodzi do dobrowolnego zawarcia umowy, to właściwy organ administracji, jako reprezentant osoby prawnej (Skarbu Państwa lub gminy), przed zawarciem umowy stwierdza czy zachodzą przesłanki uwłaszczenia, tzn. czy spółdzielnia, inna osoba prawna była użytkownikiem gruntu.

Stwierdzenie tej przesłanki ustawowej nie przybiera jednak postaci decyzji administracyjnej. W konsekwencji, organ nie prowadzi postępowania administracyjnego, lecz – występując w roli strony umowy cywilnoprawnej – ma ustalić, czy osoba prawna zgłaszająca wniosek o zawarcie tej umowy spełnia ustawowy warunek nabycia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego. Dokonując tego ustalenia organ musi brać pod uwagę oczywiste z punktu widzenia podstawowych zasad prawa, rozróżnienie środków dowodowych i formy czynności, wymaganej przez ustawodawcę jako warunek niezbędny dla wywołania jej skutku prawnego. Strona wnioskująca o ustanowienie użytkowania wieczystego musi się wylegitymować dokumentem ustanawiającym na jej rzecz prawo użytkowania nieruchomości. Organ administracji, który ma stwierdzić istnienie prawa użytkowania i na tej podstawie – ewentualnie – zawrzeć umowę użytkowania wieczystego, nie może więc korzystać z innych dowodów niż dokument zawierający decyzję o ustanowieniu ograniczonego prawa rzeczowego. Wyjątkowo, przy spełnieniu wskazanych wyżej warunków, może dokonać tego stwierdzenia na podstawie decyzji o naliczeniu lub aktualizacji opłat (powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1999 r. ). Natomiast konieczność ustalenia jakie środki zostały przeznaczone na wybudowanie lub nabycie obiektów znajdujących się na gruntach użytkowanych przez spółdzielnię pozwala na odwołanie się do regulacji zawartej w § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lutego 1998 r. Norma art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie uchyla zasady swobodnej oceny dowodów i nie stanowi wskazówki dowodowej, ale zobowiązuje Radę Ministrów do wskazania rodzaju dokumentów, które zgodnie z regułami obowiązującymi w systemie zarządzania gospodarką narodową stanowią wiarygodne potwierdzenie pochodzenia środków wykorzystywanych na wybudowanie lub nabycie budynków lub urządzeń. Brak takich dokumentów nie wyklucza zastosowania ogólnych reguł dowodowych i wykazania faktu wydatkowania środków własnych na wybudowanie lub zakup budynków, na podstawie oświadczeń. Do organu prowadzącego postępowanie zależy zaś ocena, czy dana okoliczność została udowodniona.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 listopada 1999 r., Rada Ministrów wykonując delegację zawartą w art. 206 ustawy dopuściła do zastosowania innych środków dowodowych tam, gdzie dowód w postaci dokumentów był niezbędny i z tego względu Trybunał Konstytucji uznał przepis § 6 ust. 3 rozporządzenia za sprzeczny z art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wykazanie prawa użytkowania możliwe jest bowiem tylko na podstawie dokumentów. Przyjęty w tamtej sprawie tok rozumowania nie może być jednak wprost przeniesiony – jak to sugeruje w swoim stanowisku Prokurator Generalny – na grunt przedmiotowej sprawy. Nakaz określenia “rodzaju dokumentów stanowiących niezbędne dowody w tych sprawach” należy bowiem odnieść do trybu postępowania związanego z wykazaniem przez spółdzielnię prawa użytkowania gruntów (art. 204 ustawy i § 6 ust. 1 rozporządzenia). W tej sprawie analiza dowodów daje podstawę do przyjęcia, iż intencją ustawodawcy nie było ograniczenie zakresu środków

dowodowych do dokumentów w odniesieniu do trybu postępowania związanego z ustaleniem czyje środki finansowe zostały przeznaczone na nabycie lub wybudowanie budynków, innych urządzeń i lokali. Taka interpretacja art. 206 ustawy nie oznacza, że Rada Ministrów w swoim rozporządzeniu objęła materie nie wymienione w upoważnieniu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w rozporządzeniu określono, w sposób zgodny z ustawą tryb postępowania w sprawach uwłaszczeniowych, pozwalający na realizację procesu uwłaszczenia bez naruszenia norm ustawowych. W świetle przytoczonych argumentów środki i instrumenty prawne określone w rozporządzeniu należy uznać za niezbędne dla do urzeczywistniania celów zakładanych przez ustawodawcę.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.