

WYROK*
z dnia 22 listopada 1999 r.
Sygn. U. 6/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ferdynand Rymarz – przewodniczący
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 22 listopada 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Gminy Gorzków z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Rady Ministrów oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

§ 6 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 ust. 3 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) z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; zm.: z 1998 r. Nr 106, poz. 668).

o r z e k a:

1. § 6 ust. 1 pkt 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) jest zgodny z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; zm.: z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484).

2. § 6 ust. 3 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) jest niezgodny z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; zm.: z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484), ponieważ wykracza poza upoważnienie w nim zawarte.

Uzasadnienie:

I

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 94, poz. 1099

1. 1 maja 1999 r. Gmina Gorzków wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 6 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 ust. 3 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) z art. 206 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741; zm.: z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484).

W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z upoważnieniem wynikającym z art. 206 ustawy Rada Ministrów miała określić “rodzaje dokumentów niezbędnych jako dowody” dla stwierdzenia, że zainteresowanej spółdzielni, związkowi spółdzielczemu, czy innej osobie prawnej, służyło prawo użytkowania nieruchomości. Tymczasem w § 6 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego przewidziano, że istnienie tego prawa może być ustalone także na podstawie zeznań świadków lub oświadczeń stron złożonych zgodnie z art. 75 kpa. W ocenie wnioskodawcy przepis ten jest sprzeczny z art. 206 ustawy, który - mówiąc o “niezbędnych dokumentach” - wyraźnie zawęża zakres środków dowodowych, jakie mogą być stosowane w postępowaniu regulowanym przez rozporządzenie wykonawcze.

Wnioskodawca podnosi też, że dokument wskazany w § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, a mianowicie decyzja o naliczeniu i aktualizacji opłat z tytułu użytkowania nieruchomości, nie stanowi dostatecznego dowodu istnienia prawa użytkowania. Jego zdaniem, traktowanie decyzji dotyczącej opłat jako dowodu istnienia prawa użytkowania oznacza, że Rada Ministrów wprowadziła swoiste domniemanie prawne, do czego nie była upoważniona. Wnioskodawca zwraca uwagę, że w przeszłości terminu “użytkowanie” używano dość dowolnie, choć w języku prawnym ma on ściśle określony desygnat. Dlatego decyzje o naliczaniu opłaty za “użytkowanie” były wydawane, mimo nieistnienia wymienionego stosunku prawnego.

W końcowej części uzasadnienia wnioskodawca przedstawia znaczenie praktyczne kwestionowanych przepisów. Przyznane spółdzielniom roszczenie o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste jest często realizowane kosztem majątku gmin. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wymaga, by dowód istnienia prawa użytkowania, stanowiący podstawę roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, przeprowadzony był w oparciu o “niezbędne dokumenty”. To wymaganie nadało ściśle, ustawowe granice ingerencji w prawo własności gmin. Rada Ministrów, działając bez podstawy prawnej, rozszerzyła te granice.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 2 sierpnia 1999 r. wyraził pogląd, że kwestionowane przepisy rozporządzenia wykonawczego nie są niezgodne z art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Akt podustawowy został bowiem wydany przez wskazany w ustawie podmiot, w odpowiedniej formie i w celu wykonania ustawy; spełnia zatem wymogi z art. 92 konstytucji. Gdy chodzi o treść rozporządzenia, to - w ocenie Prokuratora Generalnego upoważnienie z art. 206 ustawy pozwala na określenie w rozporządzeniu także innych, niż dokumenty, dowodów w celu wykazania, iż użytkowanie istniało. Rada Ministrów została upoważniona do określenia “szczegółowych zasad i trybu stwierdzenia prawa”. W tych szczegółowych zasadach, rozumianych inaczej niż “zasady ustawowe”, mieści się także określenie sposobu udowodnienia przez spółdzielnie lub inne osoby prawne “faktu użytkowania nieruchomości”, a w szczególności - dopuszczenie jako dowodu oświadczeń stron i zeznań świadków. Przewidując wykorzystanie tych środków dowodowych w sytuacji, gdy nie zachowały się dokumenty, Rada Ministrów nie przekroczyła więc granic delegacji ustawowej.

Oceny tej nie zmienia odesłanie do kodeksu postępowania administracyjnego, zawarte w kwestionowanym przepisie. Odesłanie to nie przesądza o nadaniu sprawom uwłaszczeniowym charakteru spraw administracyjnych. Sąd, który dokonuje ostatecznej

weryfikacji prawa użytkowania, nie jest ograniczony oceną dokonaną wcześniej przez organ administracyjny. Zgodnie z art. 233 § 1 i art. 234 kpc sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów.

3. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 18 sierpnia 1999 r. wyraził przekonanie, że kwestionowane przepisy rozporządzenia nie są sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostały wydane. Uzasadniając ten pogląd podniósł przede wszystkim, że § 6 ust. 1 pkt 2 i § 6 ust. 3 rozporządzenia są niemal identyczne jak odpowiednie przepisy dawnego rozporządzenia (z 16 marca 1993 r.) wydanego na podstawie "także niemal identycznego upoważnienia ustawowego". Poprzednio obowiązująca regulacja była kilkakrotnie przedmiotem analizy Sądu Najwyższego, który oceniał ją jako ułatwienie w regulowaniu stanów prawnych nieruchomości. W przeszłości, z winy organów administracji a także zainteresowanych osób prawnych, występowały poważne zaniedbania w przechowywaniu dokumentów. Stąd obecne trudności z udowodnieniem istnienia prawa. W tej sytuacji, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, intencją ustawodawcy na pewno nie było ograniczenie dowodów w postępowaniu uwłaszczeniowym tylko do dokumentów. Taka ocena zamiarów ustawodawcy pozostawałaby w sprzeczności z "nadrzędną ideą uwłaszczenia"; wręcz przeciwnie - celem omawianych przepisów było ułatwienie i przyspieszenie postępowań w tych sprawach.

Zarzut skierowany pod adresem § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w ocenie Prezesa Rady Ministrów jest niezrozumiały. Decyzja o naliczaniu lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania nieruchomości "jest dokumentem w rozumieniu prawa i stanowi dowód nabycia nieruchomości". Aprobata dla istniejącej regulacji wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 25 czerwca 1998 r. (III CZP 566/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 17) przyjmując, że ustalenie, a zwłaszcza aktualizacja opłat, bez założenia istnienia prawa, nie miałyby sensu prawnego.

Prezes Rady Ministrów przyznaje, że nabycie przez spółdzielnię na jej wniosek nieruchomości w drodze umowy należy do typowych spraw cywilnych. Jednak, ze względu na to, że użytkowanie w przeszłości powstawało głównie na podstawie decyzji administracyjnych, uzasadnione jest zawarte w kwestionowanym przepisie § 6 ust. 3 podkreślenie możliwości stosowania wszelkich środków dowodowych, zgodnie z art. 75 kpa. Postępowanie wszczęte na wniosek spółdzielni, choć zmierza do zawarcia umowy cywilnoprawnej, na pierwszym etapie prowadzone jest przez organ administracji publicznej, który stosować powinien przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. W ewentualnym postępowaniu przed sądem rozpatrującym roszczenie spółdzielni o zawarcie umowy użytkowania wieczystego, sąd uprawniony jest do samodzielnego ustalenia zasadniczej przesłanki rozstrzygnięcia, tzn. okoliczności, czy spółdzielnia była użytkownikiem nieruchomości. Nie można uznać, by rozporządzenie regulujące procedurę uwłaszczeniową ograniczało sąd w możliwości stosowania środków dowodowych. Takie stanowisko zostało wyrażone przez Sąd Najwyższy w uchwale podjętej na tle dawnego prawa (9 sierpnia 1993 r., III CZP 105/93, OSNCP 1994, nr 3 poz. 57). Treść uchwały rozstrzyga, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, o braku zasadności wniosku Gminy Gorzków. Kwestionowane przepisy rozporządzenia są bowiem niemal dokładnym powtórzeniem regulacji stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego.

4. W piśmie z 1 września 1999 r. wnioskodawca ustosunkował się do stanowisk przedstawionych przez Prokuratora Generalnego i Prezesa Rady Ministrów. Podniósł przede wszystkim, że podkreślany przez Prezesa Rady Ministrów "długi staż" przepisu nie stanowi merytorycznego argumentu za poprawnością regulacji. Przyjęcie poglądu sformułowanego przez Sąd Najwyższy i akceptowanego przez Radę Ministrów, iż z decyzji o ustaleniu lub aktualizacji opłat za użytkowanie wynika wniosek o istnieniu prawa

użytkowania, prowadzi do ograniczenia zasady swobodnej oceny dowodów. Na podstawie decyzji naliczającej opłaty każe bowiem stwierdzić użytkowanie, nawet, jeśli udowodniono, że nie było decyzji ustanawiającej to prawo.

Wnioskodawca przywołuje przykład innego, nie obowiązującego już rozporządzenia, które doprowadziło do ujawniania w księgach wieczystych nieistniejących praw. Rozporządzenie to przewidywało, że - w braku dokumentów - prawo własności mogło być ujawnione w księdze wieczystej po uprawdopodobnieniu jego istnienia przez zainteresowanego. Wnioskodawca podkreśla negatywne skutki tego aktu wykonawczego; ilustruje on fakt, że rozporządzenie wykonawcze regulujące procedurę może zniekształcić wolę ustawodawcy wyrażoną w tekście ustawy.

Wnioskodawca zwraca uwagę, iż “właściwy organ”, tzn. przede wszystkim zarząd gminy, występuje w postępowaniu uwłaszczeniowym w dwóch rolach. W przypadku komunalnych osób prawnych jest organem wydającym decyzję administracyjną. Natomiast w przypadku spółdzielni i innych osób prawnych jest potencjalną stroną umowy. W pierwszym przypadku organ powinien się kierować przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, który przewiduje szeroki wachlarz środków dowodowych. Powstaje więc pytanie o cel, dla którego ustawodawca w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazał dokumenty jako środki dowodowe. Zdaniem wnioskodawcy, upoważnienie zawarte w tym przepisie ma sens tylko wówczas, gdy przyjmiemy, że celem ustawodawcy było ograniczenie znanych kodeksowi środków dowodowych. W przypadku stwierdzenia prawa użytkowania, które ma prowadzić do zawarcia umowy, organ w ogóle nie powinien stosować przepisów tego kodeksu, gdyż reguluje on postępowanie zmierzające do wydania decyzji administracyjnej a nie do zawarcia umowy. Powołanie w kwestionowanym przepisie rozporządzenia art. 75 kpa oraz odesłanie do art. 83 § 3 kpa, który przewiduje odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań, jest więc całkowicie nieuzasadnione.

II

Na rozprawie 22 listopada 1999 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał wniosek o stwierdzenie niezgodności § 6 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 ust. 3 wyżej powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z delegacją ustawową zawartą w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami podkreślając, iż zaskarżone przepisy godzą wprost w prawo własności gmin. Przedstawiciel Rady Ministrów wnosił o stwierdzenie, iż kwestionowane § 6 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 ust. 3 mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego. Wskazał przyczyny, dla których Rada Ministrów zdecydowała o możliwości dowodzenia prawa użytkowania także za pomocą dowodu pośredniego, jakim jest decyzja o naliczaniu i aktualizacji opłat za użytkowanie. Przewidziana w § 6 ust. 3 możliwość wykorzystania w postępowaniu uwłaszczeniowym zeznań świadków i oświadczeń składanych przez strony mieści się, zdaniem przedstawiciela Rady Ministrów, w tej części delegacji ustawowej (art. 206), w której Rada Ministrów została upoważniona do uregulowania zasad i trybu stwierdzania prawa użytkowania. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, w pełni podzielając zapatrywania przedstawiciela Rady Ministrów, podtrzymał stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone na piśmie.

Odpowiadając na pytanie Trybunału, przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyraził pogląd, iż zeznania świadków i oświadczenia stron udokumentowane w protokole stają się dokumentami. Z kolei przedstawiciel Rady Ministrów przyznał, że sformułowanie “nadrzędna idea uwłaszczenia”, jakie znalazło się w stanowisku Rady Ministrów, stanowiło pewien skrót myślowy określający procesy przemian własnościowych w Polsce

zachodzące po 1990 r. Przyznał jednak, że w przepisach prawa brak podstaw do sformułowania takiej “idei”.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów dotyczą postępowania uwłaszczeniowego, wprowadzonego ustawą z 29 września 1990 r. zmieniającą ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Jak wiadomo, ustawa zmieniająca była aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu dla przemian stosunków własnościowych w Polsce, gdyż zniósła skutki obowiązywania zasady jedności własności państwowej. W dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. 5 grudnia 1990 r., grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub gmin, będące w zarządzie państwowych osób prawnych, z mocy prawa stały się przedmiotem użytkowania wieczystego tych osób (art. 2 ust. 1). Budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie, także *ex lege*, przeszły na własność osób prawnych (art. 2 ust. 2). Nabycie prawa do gruntu miało charakter nieodpłatny, natomiast nabycie własności budynków co do zasady zostało uregulowane jako odpłatne, chyba że obiekty te były wybudowane ze środków własnych osób uprawnionych lub ze środków ich poprzedników prawnych. Przedstawione zasady nabycia nieruchomości, na podstawie art. 2a zdanie 1, znajdują zastosowanie także do uwłaszczenia komunalnych osób prawnych (przepis dodany ustawą z dnia 7 października 1992 r., Dz.U. Nr 91, poz. 455). Przejście praw jest stwierdzone decyzją wojewody w odniesieniu do gruntów państwowych albo decyzją zarządu gminy, w odniesieniu do gruntów gminnych. Wobec charakteru nabycia decyzja ma charakter deklaratoryjny. W celu usunięcia wszelkich wątpliwości co do charakteru nabycia ustawodawca jeszcze raz, *expressis verbis* wypowiedział zasadę, iż “nabycie prawa użytkowania wieczystego, a także własności budynków i innych urządzeń oraz lokali następuje z mocy prawa z 5 grudnia 1990 r. (art. 2a zdanie 2, dodany ustawą z 7 października 1992 r.)

Jednocześnie z uwłaszczeniem komunalnych osób prawnych ustawodawca wprowadził nowy tryb “uwłaszczenia” spółdzielni i związków spółdzielczych (art. 2c). Podstawowym warunkiem nabycia przez spółdzielnię użytkowania wieczystego gruntu i własności naniesień pozostaje – jak w przypadku państwowych i komunalnych osób prawnych - użytkowanie gruntu w dniu 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.

Kolejna zmiana ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nastąpiła 21 października 1994 r. (Dz.U. Nr 123, poz. 601). Zakres podmiotowy art. 2 c, dotyczącego spółdzielni i ich związków, rozszerzono o “inne osoby prawne”. Ustawa wprowadzająca tę zmianę została poddana kontroli konstytucyjnej na skutek wniosku Unii Metropolii Polskich. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 stycznia 1996 r. (K. 18/95, OTK w 1996 r., cz. 1) uznał podmiotowe rozszerzenie zakresu uwłaszczenia za sprzeczne z konstytucją “w zakresie, w jakim określone w tych przepisach roszczenia zostały przyznane innym osobom prawnym” (teza 2). Sprzeczności tej Trybunał dopatrywał się m.in. w tym, że “ustawodawca >narzuca< gminie ekonomiczno-finansowe warunki tego rozporządzenia, które są dla niej mniej korzystne od tych, które wynikają z generalnych zasad dysponowania nieruchomościami gmin” (uzasadnienie, s. 18). Oznacza

to "dotkliwą ingerencję ustawodawcy uszczuplającą władztwo gmin nad przysługującym im mieniem komunalnym" (uzasadnienie, s. 20). Orzeczenie Trybunału zostało odrzucone przez Sejm. W rezultacie ustawa zmieniająca ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w kształcie nadanym jej 21 października 1994 r., dokonała "uwłaszczenia" wszystkich osób prawnych, które w dacie 5 grudnia 1990 r. użytkowały grunty państwowe i gminne.

Tryb "uwłaszczenia" podmiotów wskazanych w art. 2c ustawy, tj. spółdzielni, ich związków oraz innych osób prawnych, przedstawia się następująco. Użytkowanie wieczyste gruntu jest ustanawiane w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego. To samo dotyczy przeniesienia własności nanieśń. Zawarcie umowy następuje bez przetargu (art. 2c ust. 2). Do zawarcia umowy dochodzi jednak tylko na wniosek zainteresowanej osoby prawnej. W art. 2 c ust. 5 ustawodawca określił termin końcowy, przed upływem którego powinny być złożone wnioski w tym przedmiocie. Przepis stanowi, iż "roszczenia, o których mowa w ust. 1, wygasają, jeżeli wnioski zawierające te roszczenia nie zostaną złożone do dnia 31 grudnia 1996 r.". Z zasad ogólnych prawa cywilnego wynika, że osoba prawna, której gmina odmawia zawarcia umowy, może wystąpić do sądu z powództwem o ustalenie istnienia obowiązku jej zawarcia. Prawomocne stwierdzenie przez sąd tego obowiązku zastępuje oświadczenie woli gminy (art. 64 kc).

W art. 2d ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, wprowadzonym ustawą z 7 października 1992 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 455), ustawodawca sformułował delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego - m.in. - zasady i tryb stwierdzania prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnie, a także rodzaje dokumentów niezbędnych jako dowody w tych sprawach. Na podstawie tej delegacji Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 97). W § 6 rozporządzenia znalazła się regulacja, zgodnie z którą właściwy organ stwierdza prawo użytkowania przez spółdzielnię na podstawie:

- decyzji o przekazaniu spółdzielni nieruchomości w użytkowanie (ust. 1 pkt 1),
- decyzji o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania nieruchomości (ust. 1 pkt 2),
- zeznań świadków lub oświadczeń stron potwierdzających przekazanie nieruchomości w użytkowanie, złożonych zgodnie z art. 75 kpa, jeżeli nie zachowały się wskazane wyżej dokumenty (ust. 2).

Przedstawione unormowanie straciło moc 31 grudnia 1997 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741). Dział VII tej ustawy, zatytułowany "Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe", w zasadzie przejął regulacje zawarte w ustawie z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Art. 200 odnosi się do nabycia praw przez państwowe i komunalne osoby prawne, zaś art. 204 - do spółdzielni, związków spółdzielczych i innych osób prawnych. Ten ostatni przepis powtórzył za art. 2 c. dawnej ustawy, że wskazanym w nim podmiotom służy roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu i przeniesienie własności nanieśń oraz, że zawarcie umowy następuje bez przetargu. W art. 205 ust. 2 ustawodawca przewidział odpowiednie stosowanie art. 204 "do następców prawnych spółdzielni, związków spółdzielczych oraz innych osób prawnych, które istniały w dniu 24 grudnia 1992 r. i istnieją w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy". Ustawodawca zachował jednak termin prekluzyjny ograniczający możliwość składania wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego i przeniesienie własności. W art. 204 ust. 5

czytamy bowiem: “Roszczenia, o których mowa w ust. 1, wygasły, jeśli wnioski w tej sprawie nie zostały złożone do dnia 31 grudnia 1996 roku.”

Mimo, iż w chwili stanowienia ustawy o gospodarce nieruchomościami minęła już data definitywnego zakończenia możliwości występowania o uwłaszczenie, ustawodawca liczył się z koniecznością kontynuowania i rozstrzygnięcia spraw wszczętych przed 31 grudnia 1996 r. Dlatego w art. 206 ustawy sformułowano delegację dla Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu “szczegółowych zasad i trybu stwierdzania dotychczasowego prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości, a także prawa użytkowania przez spółdzielnie, związki spółdzielcze oraz inne osoby prawne”. Rada Ministrów miała też określić “rodzaje dokumentów stanowiących niezbędne dowody w tych sprawach”. Rozporządzenie wykonawcze będące przedmiotem oceny w niniejszej sprawie zostało wydane 10 lutego 1998 r. (Dz.U. Nr 23, poz. 120). W § 6 czytamy: “Właściwy organ stwierdza prawo użytkowania nieruchomości przez spółdzielnię lub inną osobę prawną na podstawie co najmniej jednego z następujących dokumentów:

- decyzji o przekazaniu spółdzielni nieruchomości w użytkowanie (ust. 1 pkt 1),
- decyzji o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania nieruchomości (ust. 1 pkt 2)”.

Jeżeli nie zachowały się wskazane wyżej dokumenty, stwierdzenia prawa użytkowania można dokonać na podstawie zeznań świadków lub oświadczeń stron, złożonych zgodnie z art. 75 kpa, potwierdzających przekazanie nieruchomości w użytkowanie spółdzielni lub innej osobie prawnej (ust. 3).

Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego dotyczy zgodności cytowanych wyżej przepisów § 6 ust. 1 pkt 2 i § 6 ust. 3 z ustawową delegacją zawartą w art. 206 ustawy. W ocenie wnioskodawcy kwestionowane przepisy rozporządzenia nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego.

2. Analizując zarzut sformułowany przez wnioskodawcę, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności odniósł się do argumentacji zawartej w stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Tezę o braku sprzeczności rozporządzenia z ustawą wywodzi on głównie z faktu identycznego sformułowania dawnych i obecnie obowiązujących przepisów. Mimo rzeczywiście niemal identycznego sformułowania delegacji zawartej w art. 2d ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także prawie identycznego brzmienia paragrafów 6 dawnego i nowego rozporządzenia wykonawczego, argumentacja przedstawiona przez Prezesa Rady Ministrów nie jest trafna, i to z dwóch względów:

- po pierwsze, sam fakt obowiązywania rozporządzenia przez określony czas i utraty przez nie mocy w zwykłym trybie nie jest wystarczającym dowodem jego legalności. Za taki dowód nie może być też uznana okoliczność, iż Sąd Najwyższy orzekł w sprawach uwłaszczeniowych pod rządami dawnego prawa. Przede wszystkim wypada podkreślić, że Sąd ten stosuje przepisy kodeksu postępowania cywilnego. W uchwale z 9 sierpnia 1993 r. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że “sąd rozpoznający roszczenie spółdzielni o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu, a także o przeniesienie własności znajdujących się na nim budynków i innych urządzeń oraz lokali, uprawniony jest do samodzielnego rozstrzygnięcia kwestii, czy spółdzielnia była w dniu 5 grudnia użytkownikiem nieruchomości” (III CZP 105/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 57). Trybunał zwraca uwagę na to, że - kierując się zasadami obowiązującymi w prawie cywilnym materialnym i procesowym - Sąd Najwyższy nie miał potrzeby badania zgodności rozporządzenia wykonawczego z ustawą uwłaszczeniową. Już choćby z tego względu rozstrzygnięć Sądu Najwyższego zapadających pod rządami dawnego prawa nie można traktować jako równoznacznych ze stwierdzeniem legalności aktu wykonawczego. W konsekwencji trzeba uznać, że rozporządzenie z 1993 r. nie było nigdy poddane kontroli zmierzającej do

zbadania zgodności jego postanowień z upoważnieniem zawartym w ustawie. Brak kontroli nie jest jednak świadectwem zgodności dawnego rozporządzenia z dawną ustawą;

– po drugie, odwołując się do dawnego prawa (ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz rozporządzenie wykonawcze do niej) nie można zapominać, że było ono stanowione przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która wprowadziła bardziej restryktywne zasady dotyczące legalności rozporządzeń.

W konsekwencji Trybunał stwierdza, że nie można ograniczać analizy zasadności wniosku w niniejszej sprawie do ustalenia, że kwestionowane przepisy, w niezmienionej postaci, obowiązują od wielu lat. Przed przystąpieniem do oceny ich zgodności z delegacją ustawową Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne uczynienie uwag wstępnych dotyczących przesłanki, która stanowi warunek “uwłaszczenia” spółdzielni i innych osób prawnych. Zgodnie z ustawą jest nią użytkowanie nieruchomości przez zainteresowany podmiot 5 grudnia 1990 r. Już pod rządami art. 2 c ustawy z 1990 r. orzecznictwo wykształciło dodatkową przesłankę, a mianowicie – trwanie użytkowania także w chwili ubiegania się o uwłaszczenie (por. Uchwała SN z dnia 28 lutego 1995 r., OSNC 1995, nr 6, poz. 93). Problem, którego w istocie dotyczy wnioski w niniejszej sprawie, to kwestia dowodzenia przez zainteresowany podmiot, że ustawowa przesłanka “uwłaszczenia” została spełniona. Przedmiotem tego dowodu nie jest jednak, jak zdaje się to sugerować Prokurator Generalny, “fakt użytkowania nieruchomości” przez spółdzielnię czy inną osobę prawną, lecz istnienie prawa rzeczowego ograniczonego ustanowionego na rzecz tego podmiotu. W literaturze i orzecznictwie nie budzi bowiem wątpliwości, że właśnie istnienie prawa użytkowania stanowi warunek niezbędny roszczenia o zawarcie umowy ustanawiającej użytkowanie wieczyste nieruchomości (przykł. G. Bieniek, [w]: *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, ZCO 1998, t. II, s. 277, teza 2 wyroku Sądu Najwyższego z 25 czerwca 1998 r., III CKN 566/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 17).

Interpretacja delegacji ustawowej zawartej w art. 2 d ustawy zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma podstawowe znaczenie dla rozstrzygania spraw uwłaszczeniowych. Istota problemu sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, jakie znaczenie ma zastosowany przez ustawodawcę przymiotnik określający dokumenty, na podstawie których organ stwierdza istnienie prawa użytkowania. Są one – *verba legis* – “niezbędne”. Ocena tego wymagania różni w sposób zasadniczy stanowisko wnioskodawcy od stanowiska Prokuratora Generalnego i Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem Gminy Gorzków, art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów proceduralnych przewidujących równą moc dowodową wszystkich środków dowodowych oraz swobodę organu (sądu) w ich ocenie. W konsekwencji, art. 206 wyłącza stosowanie w procedurze uwłaszczeniowej jakichkolwiek środków dowodowych poza dokumentami, a zadaniem Rady Ministrów było wskazanie, jakie dokumenty są niezbędne do stwierdzenia prawa. Rada Ministrów prezentuje stanowisko krańcowo odmienne. W jej ocenie intencją ustawodawcy na pewno nie było zawężenie katalogu środków dowodowych tylko do dokumentów, bo pozostawałoby to w sprzeczności z podstawowym celem uwłaszczenia. “Nadrzędna idea uwłaszczenia”, której wyrazem są – zdaniem Prezesa Rady Ministrów – przepisy ustawy, wyklucza interpretację przyjętą przez wnioskodawcę. Prokurator Generalny uważa zaś, że Rada Ministrów została upoważniona do określenia szczegółowych zasad postępowania uwłaszczeniowego, a w tych zasadach mieści się także sposób dowodzenia prawa.

Odnosząc się do zarysowanego sporu Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy nie dają podstaw do konstruowania w prawie polskim “nadrzędnej idei uwłaszczenia”. Orzekając dwukrotnie o sprzeczności z konstytucją ustaw

przewidujących “uwłaszczenie” kosztem mienia komunalnego (K. 18/95, K. 27/95), Trybunał miał okazję szeroko uzasadnić pogląd, iż uwłaszczenie może dokonywać się wyłącznie w ramach porządku konstytucyjnego, zwłaszcza z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Skoro nawet ustawodawca jest związany w swych decyzjach legislacyjnych, to – tym bardziej – organy stosujące przepisy uwłaszczeniowe muszą rozstrzygać w ramach porządku prawnego. Nie można decydować o uwłaszczeniu konkretnych podmiotów z pominięciem obowiązujących przepisów, kierując się domniemaną intencją ustawodawcy.

Sformułowanie tej uwagi wstępnej pozwala przejść do kwestii zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na fundamentalne dla tej sprawy rozróżnienie:

- dowodów, regulowanych w przepisach proceduralnych (dział II, rozdział IV kpa, tytuł VI, dział III kpc)

- formy czynności prawnej, jako instytucji prawa cywilnego materialnego.

Otóż, o ile przepisy regulujące postępowanie administracyjne i cywilne statuują zasadę swobodnej oceny dowodów (choć w postępowaniu administracyjnym podkreśla się wynikającą z art. 76 kpa zwiększoną moc dowodową dokumentu urzędowego – B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego*, C.H. Beck 1996, s. 362), o tyle przepisy prawa cywilnego z niezachowaniem wymaganej formy czynności prawnej wiążą określone rygory, łącznie z nieważnością czynności prawnej. Jeśli czynność prawna jest nieważna z powodu niezachowania wymaganej prawem formy, to nie rodzi żadnych skutków prawnych, i tego faktu nie można zmienić nawet poprzez udowodnienie ponad wszelką wątpliwość, że czynności dokonano. “Bytu takiej czynności ani jej treści nie można już z mocy przepisów o formie czynności prawnych dowodzić za pomocą innych środków dowodowych” (K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego – komentarz*, C.H. Beck 1996, t. I, s. 821). Te uwagi należy wykorzystać do oceny powstania prawa użytkownika.

Zarówno pod rządami art. 245 kodeksu cywilnego, jak i poprzedzającego ten przepis art. 113 § 2 prawa rzeczowego (dekret z 11 października 1946 r., Dz.U. Nr 57, poz. 319), do ustanowienia prawa użytkownika na nieruchomości konieczne jest zachowanie formy aktu notarialnego, przynajmniej dla oświadczenia właściciela obciążającego swoją nieruchomość. Forma ta wymagana jest *ad solemnitatem*, a zatem jej niezachowanie powoduje bezwzględną nieważność czynności prawnej. Przepisy szczególne regulujące użytkowanie nieruchomości państwowych, obowiązujące równoległe z prawem rzeczowym a później (od 1965 r.) z kodeksem cywilnym, przewidywały także inną formę oddawania w użytkowanie, a mianowicie decyzję administracyjną. Wśród wielu aktów prawnych przewidujących oddawanie gruntów państwowych (początkowo również komunalnych) w użytkowanie należy wymienić: dekret z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (tekst jednolity z 1952 r. Dz.U. Nr 4, poz. 31), ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jednolity z 1961 r. Dz.U. Nr 18, poz. 94), rozporządzenie Rady Ministrów z 4 października 1958 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania w ramach administracji państwowej przedsiębiorstw, instytucji oraz zakładów, nieruchomości i innych obiektów majątkowych (tekst jednolity z 1970 r. Dz.U. Nr 28, poz. 225), ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159), rozporządzenie Rady Ministrów z 22 listopada 1968 r. w sprawie przekazywania nieruchomości rolnych i niektórych innych nieruchomości położonych na terenie gromad pomiędzy jednostkami gospodarki społecznej (Dz.U. z 1969 r. Nr 1, poz. 1) oraz ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99). Analiza tych aktów prawnych wskazuje, że dla ustanowienia użytkownika na nieruchomościach państwowych

ustawodawca, w miejsce aktu notarialnego, wymagał decyzji administracyjnej wydawanej przez właściwy organ. Wymagały jej w szczególności art. 10 ust. 1 ustawy z 1961 r. i art. 39 ust. 1 ustawy z 1985 roku.

Ważna decyzja administracyjna, niejako zastępująca akt notarialny, była więc zawsze, mimo zmieniających się ustaw, warunkiem koniecznym powstania prawa użytkownika gruntu państwowego na rzecz organizacji społecznej, w tym spółdzielni. Bez decyzji prawo to nie mogło powstać. Trybunał podkreśla w szczególności, że prawo polskie nie znało (pod rządami prawa rzeczowego) i nie zna (pod rządami kodeksu cywilnego) nabycia ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest użytkowanie, przez zasiedzenie. Trzeba też zwrócić uwagę, że pod rządami ustawy z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, a także ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie było dopuszczalne przekazywanie użytkowanych nieruchomości w drodze czynności prawnych między organizacjami społecznymi. Możliwość przekazywania, obwarowana kilkoma warunkami, istniała tylko w odniesieniu do państwowych jednostek organizacyjnych (art. 10 ust. 4 ustawy z 1961 r. i art. 43 ustawy z 1985 r.). Według przepisów kodeksu cywilnego użytkowanie jest niezbywalne (art. 254). Dlatego organizacje społeczne nie mogą skutecznie powoływać się na fakt, iż nabyły użytkowanie od innego podmiotu, dla którego zostało ono ustanowione. Jeśli dziś ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje uwłaszczenie następców prawnych spółdzielni i ich związków (art. 205 ust. 2), to przepis ten można odnosić wyłącznie do następców pod tytułem ogólnym, czyli osób prawnych, które powstały na skutek przekształceń podmiotowych dotychczasowych użytkowników i wstąpiły w ogół ich praw i obowiązków (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 1 kwietnia 1998 r., OSNC 1999, nr 1, poz. 3).

Podsumowując Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że - przy braku umowy zawartej w formie aktu notarialnego - organizacje społeczne nie mogą wywodzić swojego użytkowania z żadnego innego zdarzenia cywilnoprawnego, jak tylko z konstytucyjnej decyzji administracyjnej o ustanowieniu dla nich tego prawa. Decyzja odpowiedniego organu administracji o oddaniu gruntu państwowego w użytkowanie określonemu podmiotowi nie jest więc tylko dowodem na to, że użytkowanie powstało, ale determinuje samo powstanie użytkowania; ma charakter konstytucyjny. W przypadku gdy taka decyzja nie zapadła, podmiot władający nieruchomością państwową był wyłącznie jej posiadaczem, nie przysługiwało mu natomiast do niej żadne ograniczone prawo rzeczowe. "Fakt użytkowania nieruchomości", o którym pisze Prokurator Generalny, rzeczywiście można wykazać różnymi środkami dowodowymi, także oświadczeniami stron i zeznaniami świadków. Jednak istnienie prawa użytkowania, które jest warunkiem roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego, wynikać może tylko z odpowiedniej decyzji.

Trybunał zwraca też uwagę na to, że - stanowiąc przepisy dotyczące uwłaszczenia - ustawodawca uświadamiał sobie istnienie w przeszłości pewnej "swobody" w gospodarowaniu nieruchomościami państwowymi. Przekazywanie gruntów we władanie państwowym osobom prawnym i organizacjom społecznym nie zawsze przybierało formy przewidziane prawem, często było dokonywane bez zachowania jakiegokolwiek procedury i nie towarzyszyły mu żadne dokumenty. Na potrzeby takich właśnie sytuacji ustawodawca wprowadził art. 80 ust. 1a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, obecnie zastąpiony przez art. 207 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten reguluje sytuację podmiotów, które 5 grudnia 1990 r. były posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, a nie legitymowały się "dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości, wydanymi w formie przewidzianej prawem". Ponadto, art. 208 ust. 2-4 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje "uwłaszczenie" spółdzielni, ich związków, innych osób prawnych, jeżeli do 5 grudnia

1990 r. na posiadanym gruncie, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego wzniosły budynki (odpowiednik art. 88a ust. 2-4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości). Osobom prawnym wskazanym w art. 208 ustawy służy roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego i przeniesienie własności budynków. Powołane przepisy dowodzą, że ustawodawca zróżnicował sytuację prawną podmiotów ubiegających się o ustanowienie użytkowania wieczystego. Z ich zestawienia wynika w sposób niewątpliwy, że “uwłaszczenie” przewidziane w art. 204 ustawy odnosi się tylko do tej grupy spółdzielni i innych osób prawnych, dla których w przeszłości ustanowiono prawo użytkowania w formie przewidzianej przez obowiązujące przepisy.

Konsekwencją powyższych rozważań jest ustalenie znaczenia normy zawartej w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jeśli ustawodawca w tym przepisie (a także w poprzedzającym go art. 2 d) stanowi o “dokumentach niezbędnych” do stwierdzenia 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.

3. Po rozstrzygnięciu wątpliwości co do przedmiotu dowodzenia w sprawach uwłaszczeniowych, możliwe jest przejście do oceny zgodności z ustawą kwestionowanych przepisów § 6 ust. 1 pkt 2 oraz § 6 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego. Należy jej dokonać z uwzględnieniem obowiązujących obecnie konstytucyjnych zasad stanowienia prawa.

Stosownie do art. 92 konstytucji, 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 musi mieć zatem charakter szczegółowy podmiotowo, przedmiotowo i treściowo (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Liber 1998, s. 257, B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, C.H. Beck 1999, s. 159, 160). Upoważnienie zawarte w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami w pełni odpowiada wymogom konstytucyjnym. Art. 92 ust. 1 konstytucji określa wprawdzie warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, jednocześnie jednak 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.

Oceniając z punktu widzenia tych kryteriów rozporządzenie z 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zostało ono wydane przez organ wskazany w upoważnieniu i niewątpliwie służy wykonaniu ustawy. Rada Ministrów szczegółowo uregulowała: w rozdziale 2 - stwierdzanie praw uzasadniających uwłaszczenie, w rozdziale 3 - uznawanie środków za środki własne, w rozdziale 4 - zabezpieczenie wierzytelności Skarbu Państwa oraz gmin z tytułu nabycia budynków, innych urządzeń oraz lokali. W drugim i trzecim rozdziale rozporządzenia wskazano także dowody, jakie mogą być wykorzystane w sprawach o stwierdzenie praw i ustalenie należności za naniesienia. Trybunał zwraca uwagę, że już w tytułach drugiego i trzeciego rozdziału Rada Ministrów odstąpiła od treści delegacji zawartej w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W upoważnieniu ustawodawca stanowi bowiem, iż Rada Ministrów określi “rodzaje dokumentów

stanowiących niezbędne dowody w tych sprawach”, zaś w tytułach rozdziałów rozporządzenia znalazło się sformułowanie: “rodzaje dokumentów stanowiących dowody w tych sprawach”. Sam tytuł wskazuje na to, że cecha niezbędności dokumentów została przez Radę Ministrów pominięta. Konsekwencją takiej decyzji twórców rozporządzenia stanowi treść kwestionowanego § 6, a także treść § 4, który nie jest przedmiotem wniosku. Wskazują one nie tylko dokumenty będące podstawą stwierdzenia prawa zarządu i użytkowania, lecz także zajmują się innymi środkami dowodowymi, jakie mogą być wykorzystane w postępowaniu.

Ani kodeks postępowania administracyjnego, ani kodeks postępowania cywilnego, nie zawierają legalnej definicji dokumentu. Nie ulega jednak wątpliwości, że cechą konieczną dokumentu jest jego pisemny charakter (por. K. Piasecki, *op.cit.*, s. 814,). Dokument, to “akt pisemny, stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości” (por. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112). Nie ma natomiast znaczenia istotnego substrat, na którym dokument został sporządzony. Cecha pisemności jest wymagana – co oczywiste – zarówno od dokumentów urzędowych, jak i prywatnych. Dokumenty urzędowe muszą dodatkowo pochodzić od właściwych (kompetentnych) organów i spełniać warunki formalne wynikające z przepisów regulujących postępowanie w określonego typu sprawach, np. w Prawie o aktach stanu cywilnego (por. K. Piasecki, *op.cit.*, s. 814, 815, B. Adamiak, *op. cit.*, s. 362). Nie może być wątpliwości, że w pojęciu dokumentu - ze względu na brak cechy pisemności - nie mieszczą się “zeznania świadków i oświadczenia stron”. Takiej kwalifikacji nie zmienia fakt utrwalenia zeznań i oświadczeń w protokole sporządzonym w toku postępowania uwłaszczeniowego. Stwierdzenie to determinuje ocenę kwestionowanego przepisu rozporządzenia. Rada Ministrów została upoważniona do określenia niezbędnych dokumentów. Jej legitymacja nie obejmowała wskazywania innych środków dowodowych, jakie mogą być stosowane w postępowaniu uwłaszczeniowym. Wyliczenie w § 6 ust. 3 rozporządzenia możliwości skorzystania przez organ z innych dowodów stanowi więc przekroczenie dyrektywy merytorycznej zawartej w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Odrębnej analizy wymaga ocena § 6 ust. 1 pkt. 2 rozporządzenia. Przepis ten przewiduje, że dowodem w sprawie o stwierdzenie prawa użytkowania może być “decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania nieruchomości”. Decyzja taka jest niewątpliwie dokumentem, i to dokumentem urzędowym w rozumieniu przepisów kodeksów postępowania administracyjnego i cywilnego. Z całą pewnością nie stanowi ona jednak dokumentu niezbędnego dla stwierdzenia, że prawo istniało. Podmiot legitymujący się decyzją o ustanowieniu użytkowania nie musi dysponować dokumentem dotyczącym opłat. Z drugiej strony, jak słusznie podnosi wnioskodawca, sam fakt wydania decyzji w sprawie opłat nie determinuje w sposób konieczny istnienia prawa użytkowania. Na ogół była ona logiczną konsekwencją ustanowienia prawa, jednak związek ten nie ma charakteru koniecznego. W ocenie Trybunału dokument zawierający decyzję o naliczeniu lub aktualizacji opłat może być uznany za podstawę stwierdzenia użytkowania, gdy jest wydany w nawiązaniu do decyzji o ustanowieniu tego prawa, która zaginęła czy uległa zniszczeniu. Z decyzji o opłatach powinien wynikać w sposób jednoznaczny tytuł prawny ich wnoszenia: ustanowione mocą konkretnej decyzji administracyjnej prawo użytkowania na rzecz podmiotu wnoszącego opłatę. Naliczenie lub aktualizację opłat można uznać za wyraźne, urzędowe potwierdzenie wcześniejszego aktu, konstytutywnego dla powstania prawa, oczywiście pod warunkiem, że pismo zawiera minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania go jako decyzji administracyjnej. Do tych elementów zalicza się: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie jego adresata, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ (por. J. Borkowski, *Kodeks*

postępowania..., *op. cit.*, s. 447). Dokumentem wystarczającym do ustalenia, że prawo użytkowania istniało nie jest natomiast na pewno pisemny dowód potwierdzający dokonywanie opłat przez podmiot ubiegający się o ustanowienie użytkowania wieczystego (przekaz, faktura, pokwitowanie). Nawet, jeśli na takim dowodzie wpłaty użyto słów: “z tytułu użytkowania”, czy “za użytkowanie”, nie świadczy to o istnieniu prawa użytkowania; opłaty mogły być bowiem wnoszone za samo korzystanie z nieruchomości, które w języku potocznym bywa określane jako użytkowanie.

Tylko przy uwzględnieniu powyższego zastrzeżenia dopuszczalne jest uznanie, że – w razie braku dokumentu ustanawiającego użytkowanie - decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat może spełnić rolę dokumentu niezbędnego a zarazem wystarczającego do stwierdzenia prawa. Dlatego – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – wyliczenie jej w § 6 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, oczywiście przy spełnieniu wskazanych warunków.

4. Stwierdzenie, iż § 6 ust. 3 rozporządzenia z 10 lutego 1998 r. wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powoduje utratę mocy obowiązującej przez ten przepis. Rodzi się jednak pytanie, czy organ prowadzący postępowanie nie może skorzystać z zeznań świadków i oświadczeń stron odwołując się do zasad ogólnych regulujących postępowanie dowodowe, czy to w sprawach administracyjnych, czy cywilnych.

Przede wszystkim konieczne jest w tym miejscu rozróżnienie dwu etapów postępowania w sprawach uwłaszczeniowych: 1) ustaleń dokonywanych przez właściwy organ administracji przed zawarciem umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego oraz 2) ewentualnego postępowania sądowego, które ma doprowadzić do orzeczenia stwierdzającego obowiązek zawarcia tej umowy.

W pierwszej kolejności wypada przyrzeć się czynnościom dokonywanym przez właściwy organ, a zatem zarząd gminy w odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy i kierownika urzędu rejonowego w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (od 1 stycznia 1999 r. kierownika urzędu rejonowego zastąpił starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej – art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Przyznając rację wnioskodawcy trzeba powtórzyć za Sądem Najwyższym, że “sprawy dotyczące oddania gruntu w użytkowanie wieczyste oraz przeniesienia własności budynków czy też innych urządzeń są typowymi sprawami cywilnymi, do których rozstrzygania powołane są z mocy art. 2 kpc sądy powszechne i Sąd Najwyższy” (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 1993, OSNCP 1994, nr 3, poz. 57). W stanie faktycznym, do którego ma zastosowanie art. 204 ustawy o gospodarce nieruchomościami i § 6 rozporządzenia wykonawczego nie ma więc miejsca na postępowanie administracyjne. Właściwy organ administracji, który ma oddać nieruchomość w użytkowanie wieczyste, występuje tu jako reprezentant osoby prawnej (Skarbu Państwa albo gminy) będącej podmiotem praw majątkowych, a nie jako organ władzy publicznej. Organ zawiera umowę, gdy stwierdzi, że 5 grudnia 1990 r. zainteresowana była użytkownikiem nieruchomości. Stwierdzenie tej przesłanki ustawowej nie przybiera jednak postaci decyzji administracyjnej, co zostało w sposób wyraźny wyjaśnione przez Sąd Najwyższy i przedstawiciele doktryny (przykł. powołana wyżej uchwała, E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości*, Zakamycze 1995, s. 378). 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 przedstawione wyżej, oczywiście 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.

W sytuacji, gdy właściwy organ odmówi zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego i przeniesienie własności, zainteresowanemu podmiotowi służy powództwo cywilne o zawarcie tych umów. Zgodnie z art. 64 kc, prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. Sąd stwierdzi obowiązek zawarcia umowy na podstawie art. 204 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeśli spełniona jest ustawowa przesłanka - istnienie prawa użytkowania w dacie 5 grudnia 1990 r. Walor umowy notarialnej bądź decyzji administracyjnej, jako elementu stanowiącego materialnoprawny warunek ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego – użytkowania, jest uwzględniany także na tym etapie postępowania. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, że samo udowodnienie faktu władania nieruchomością przez stronę nie jest wystarczającą podstawą do stwierdzenia, iż była ona użytkownikiem w rozumieniu prawa. W konsekwencji nie stanowi podstawy zawarcia umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.