



Warszawa, 31/07/2007.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-428774-V-SK/03

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

Na tle wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg, dotyczących działalności zrzeczeń właścicieli domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego, pojawiły się wątpliwości, co do sytuacji prawnej ww. zrzeczeń. Skarżący zwracają uwagę, iż w aktualnym stanie prawnym status tych zrzeczeń jest niejasny i powoduje liczne trudności w ich funkcjonowaniu. Skargi te - zdaniem Rzecznika - są w pełni uzasadnione.

Analizując aktualną sytuację prawną zrzeczeń właścicieli domów trzeba przede wszystkim wskazać, iż możliwość powoływania lokalnych zrzeczeń właścicieli nieruchomości przewidywała już ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe (tekst jedn. Dz. U. z 1962 r., Nr 47, poz. 227). Na podstawie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 73 Prawa lokalowego z 1959 r. Minister Gospodarki Komunalnej wydał w dniu 23 grudnia 1963 r. rozporządzenie w sprawie zrzeczeń prywatnych właścicieli domów (Dz. U. z 1964 r., Nr 1, poz. 2 ze zm.). Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia powstałe w ten sposób zrzeczenia prywatnych właścicieli domów uzyskiwały osobowość prawną z dniem wpisania do rejestru.

Formułę zrzeczeń stworzoną pod rządami Prawa lokalowego z 1959 r. przyjęto - z pewnymi modyfikacjami - w ustawie Prawo lokalowe z dnia 10 kwietnia 1974 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165). Zgodnie z treścią art. 25 ust. 5 tejże ustawy właściciele i zarządcy domów nie stanowiących własności jednostek gospodarki uspołecznionej mogli tworzyć lokalne zrzeczenia posiadające osobowość prawną. Zadaniem zrzeczeń było zaś prowadzenie w imieniu swoich członków administracji nieruchomości oraz reprezentowanie ich w tym zakresie. Szczegółowe zasady tworzenia zrzeczeń oraz zakres ich działania regulowało natomiast rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie zasad tworzenia i zakresu działania zrzeczeń właścicieli i zarządców domów oraz Krajowej

Komisji Współpracy Zrzeszeń Właścicieli i Zarządców Domów (Dz. U. Nr 11, poz. 57). Z przepisów tego rozporządzenia wynikało, iż zrzeszenia nabywały osobowość prawną z dniem wpisania ich do rejestru zrzeszeń prowadzonego przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego (§8 ust. 1 rozporządzenia).

Istotne zmiany w funkcjonowaniu zrzeszeń wprowadziła ustawa z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 32, poz. 190). Uchyliła ona mianowicie upoważnienia zawarte w ustawie - Prawo lokalowe (art. 26 pkt 2) do określenia w formie rozporządzenia zasad tworzenia oraz zakresu działania zrzeszeń. W praktyce oznaczało to wyeliminowanie z obrotu prawnego wspomnianego rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, a w konsekwencji także brak możliwości tworzenia nowych zrzeszeń. Przestały bowiem wówczas funkcjonować rejestry prowadzone przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego na podstawie przepisów rozporządzenia. Nie był więc już możliwy wpis do rejestru kreujący osobowość prawną zrzeszenia.

Z kolei ustawa z dnia 2 lipca 1994 o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) uchyliła Prawo lokalowe, a tym samym zlikwidowała materialnoprawną podstawę tworzenia zrzeszeń właścicieli i zarządców domów wynikającą z art. 25 ust. 5 Prawa lokalowego.

Na sytuację, w której w obrocie funkcjonują osoby o nieuregulowanym przez przepisy prawa statusie, co w rezultacie stanowi istotne zagrożenie dla uczestników owego obrotu oraz narusza prawa osób tworzących omawiane zrzeszenia, Rzecznik zwrócił uwagę w wystąpieniu z dnia 3 marca 1997 skierowanym do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (RPO/14788/ST/V/97). W efekcie powyższego wystąpienia projekt ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze uzupełniono o art. 61a, mówiący, iż do zrzeszeń właścicieli i zarządców domów, utworzonych na podstawie art. 25 ust. 5 Prawa lokalowego, stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, jeżeli statut zrzeszenia nie stanowi inaczej. Powyższy przepis zmienił ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z dniem 24 października 1997 (Dz. U. 97, Nr 111, poz. 723). Obowiązywał on do 2001 r., kiedy to został uchylony ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie przepisów Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733). W ustawie o ochronie praw lokatorów brak jest odpowiednika art. 61a ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Warto więc wskazać, iż tylko w okresie od dnia 24 października 1997 r. do dnia 12 listopada 2001 r. istniała możliwość przekształcenia zrzeszeń właścicieli nieruchomości w stowarzyszenia.

W konsekwencji, jakkolwiek nie jest obecnie prawnie dopuszczalne utworzenie przedmiotowego zrzeszenia, to niemniej żaden przepis nie pozbawił osobowości prawnej

zrzeszeń, które zostały utworzone zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym przed dniem 5 czerwca 1990 r. tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe. Prowadzi to do wniosku, że zrzeszenia zachowały osobowość prawną również po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Pogląd powyższy znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1995 (sygn. akt III CZP 78/95, OSNC 1195/11/157) wskazano m.in., że teza o utracie osobowości prawnej przez zrzeszenia pozostawałaby w kolizji z art. 37 k.c, jak też godziłaby w zasadę integralności praw legalnie nabytych. Żadnych wątpliwości dotyczących zachowania osobowości prawnej, a co za tym idzie zdolności sądowej lokalnych zrzeszeń właścicieli i zarządców nieruchomości, nie miał już Sąd Najwyższy uzasadniając uchwałę z dnia 29 października 2004 r. (sygn. akt III CZP 58/4, OSNC 2005/10/173).

Orzecznictwo rozstrzygnęło kwestię osobowości prawnej omawianych zrzeszeń, lecz sytuacja, w której żaden przepis prawa nie reguluje funkcjonowania tych zrzeszeń, jest źródłem kolejnych problemów. Jak wskazują skarżący - zarówno same zrzeszenia, jak i osoby trzecie, które w różnym zakresie współpracują z tymi zrzeszeniami, działalność zrzeszeń jest utrudniona przez funkcjonowanie w swoistej próżni prawnej. W szczególności dotkliwie odczuwalny jest brak regulacji prawnych w zakresie prowadzenia rejestru zrzeszeń, nadzoru nad zrzeszeniami, a także trybu likwidacji zrzeszeń. Z jednej strony zrzeszenie takie ma osobowość prawną, organy i określony majątek, a z drugiej strony nie ma obowiązku ujawnienia się w powszechnie funkcjonujących rejestrach, a co za tym idzie nie są ujawniane zmiany dotyczące np., jego organów czy statutu. Ponadto, także przekształcenie zrzeszenia w inny podmiot napotyka barierę prawną, gdyż nie ma przepisów określających zasady likwidacji takiego bytu, a przy tym niewykonalne byłoby wykreślenie zrzeszenia z nieprowadzonego obecnie rejestru.

Mając na uwadze, iż w obecnym stanie prawnym nie istnieją przepisy, na podstawie których do zrzeszeń właścicieli nieruchomości i zarządców domów miałyby zastosowanie przepisy Prawa o stowarzyszeniach, próby wyjaśnienia przez Rzecznika nieprawidłowości związanych z występowaniem w obrocie prawnym przedmiotowych zrzeszeń, napotykały na trudności. Występująca luka w przepisach powoduje również, iż ocena zgodności działania zrzeszenia właścicieli i zarządców domów z przepisami prawa, nie może mieć bynajmniej kompleksowego zakresu, a następuje w konkretnych, pojedynczych przypadkach, gdy samo zrzeszenie lub osoba trzecia występują na drogę sądową z żądaniem rozstrzygnięcia sporu lub też gdy działanie zrzeszenia budzi wątpliwości organów ścigania.

Badane przez Rzecznika skargi dotyczące zrzeszeń właścicieli domów pozwoliły zauważyć, iż są one rejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym, jako inne organizacje społeczne lub zawodowe. Podstawą tego wpisu nie jest oczywiście Prawo o stowarzyszeniach, stąd też sąd rejestrowy w ramach procedury rejestracyjnej nie przekazuje

staroście - jako organowi nadzorującemu - dokumentów dotyczących zrzeczenia. Potwierdzeniem tej praktyki jest wspomniana już uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r. (sygn. akt III CZP 58/04) stwierdzająca, iż zrzeczenia właścicieli nieruchomości powstałe na podstawie Prawa lokalowego z 1959 podlegają wpisowi do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej na podstawie art. 10 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. Nr 121, poz. 770 ze zm.). Przepis art. 10 ust 1 Przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, z którego jednoznacznie wynika, iż wpis następuje z urzędu, dotyczy tych stowarzyszeń i innych organizacji społecznych i zawodowych, które były wpisane do odpowiedniego rejestru sądowego przed dniem 1 stycznia 2001 r. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, iż wyraźną podstawą dla wpisywania zrzeczeń właścicieli nieruchomości do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej w KRS stwarza ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 35, poz. 194 ze zm.). Zdaniem Sądu Najwyższego nie ma przeszkód, aby właściciela nieruchomości, który wynajmuje lokale w należącym do niego budynku, traktować jako przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807).

Rzecznik stoi na stanowisku, że pogląd wyrażony w powyższej uchwale Sądu Najwyższego w zakresie dotyczącym charakteru prawnego działalności prowadzonej przez właściciela nieruchomości, nie znajduje wystarczającego uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Mając bowiem na uwadze, iż tylko z racji zarządu własną nieruchomością właściciel nie może zostać uznany za przedsiębiorcę, to także nie każde zrzeczenie takich właścicieli może zostać zakwalifikowane do organizacji samorządu zawodowego przedsiębiorców. Krytyczną ocenę możliwości uznania zrzeczenia właścicieli nieruchomości za organizację samorządu zawodowego osób prowadzących inny rodzaj działalności w rozumieniu ustawy o samorządzie zawodowym zaprezentował Piotr Bielski w głosie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004 r. (Rejent nr 1/ 2007, str. 109).

Niewątpliwie działalność samego zrzeczenia właścicieli nieruchomości ma cechy właściwe raczej dla przedsiębiorcy, niż stowarzyszenia. Także analiza skarg rozpatrywanych przez Rzecznika pozwala sądzić, iż funkcjonujące w obrocie zrzeczenia właścicieli domów prowadzą w istocie działalność gospodarczą i nie są skierowane na cele właściwe stowarzyszeniom.

Porównanie celów zrzeczenia właścicieli nieruchomości określonych w art. 25 ust. 5 Prawa lokalowego z 1974 r., a rozwiniętych następnie w ww. rozporządzeniu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 23 lutego 1983 r. z

celami, dla których mogły być tworzone stowarzyszenia w rozumieniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932 r. - Prawo o stowarzyszeniach, prowadzi do wniosku, iż zrzeczeń tych nie można było uznać za stowarzyszenia. W istocie bowiem zrzeczenia takie miały charakter zarobkowy, a nadto nie mogły samodzielnie określać swoich celów. Tym niemniej, okoliczność prowadzenia działalności gospodarczej przez zrzeczenie wyposażone w przymiot osobowości prawnej, nie decyduje o uznaniu jego członków za przedsiębiorców. Warto natomiast podkreślić, iż w orzecznictwie zrzeczenia właścicieli i zarządców domów uznawane były za jednostki gospodarki uspołecznionej, prowadzące określoną przepisami działalność gospodarczą (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 1982 r. III CZP 47/82, OSNCP 1983, z. 5-6, poz. 72; uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia 2 stycznia 1976 r. III CZP 84/75, OSNCP 1976, z. 9, poz. 188 oraz z dnia 24 maja 1977 r. III CZP 27/77, OSNCP 1978, z. 2, poz. 23).

Reasumując należy stwierdzić, iż funkcjonowanie w obrocie osób prawnych, których statut nie jest w ogóle regulowany przez przepisy prawa, stanowi istotne zagrożenie dla uczestników owego obrotu oraz narusza prawa osób tworzących omawiane zrzeczenia. Sytuacja ta w sposób oczywisty pozostaje w kolizji z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażonego w art. 2 Konstytucji RP, jak również pochodną od niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, zawierającą w sobie zasadę przyzwoitej legislacji. W istocie bowiem następujące po sobie kolejne zmiany przepisów prawa zdestabilizowały sytuację prawną zrzeczeń, wprowadzając do ich działalności stan niepewności prawnej. Stąd, nie sposób nie zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie i doktrynie, iż normatywna sytuacja zrzeczeń właścicieli nieruchomości jest skomplikowana, a w związku z tym wymaga bezzwłocznej interwencji ustawodawcy. Istniejąca luka w prawie zmusza sądy do poszukiwania rozwiązań, niekiedy karkołomnych, które miałyby rozstrzygać kolejne zagadnienie prawne pojawiające się w związku z zrzeczeniami właścicieli nieruchomości. Podkreślenia wymaga, że omawiane zrzeczenia, jako osoby prawne, nie tylko zarządzają nieruchomościami (przede wszystkim mieszkaniowymi), ale także mogą nabywać i zbywać prawa majątkowe. To zaś może w praktyce prowadzić (i prowadzi) do szeregu konfliktów, których prawidłowe i sprawne rozwiązanie jest bardzo trudne z powodu braku wspomnianych regulacji prawnych.

Trzeba również zwrócić uwagę, że z art. 12 i 58 Konstytucji RP wynika, że wolność zrzeczania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw i nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. Realizacja tego prawa może następować w różnych formach. Jak wskazano powyżej, ustawodawca w dalszym ciągu honoruje prawo do zrzeczania się, realizowane w formie zrzeczeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości, tj. przed 5 czerwca 1990 r. Niemniej, pełne urzeczywistnienie prawa do zrzeczania się, wymaga także regulacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego — w zakresie

określonym w art. 58 ust. 3 Konstytucji RP. Natomiast w omawianym zakresie żadne przepisy ustawowe nie precyzują ani zasad sądowej rejestracji, ani trybu tej rejestracji, jak też form nadzoru nad tymi zrzeczeniami, co w istotny sposób ogranicza wolność zrzeczania się wskazanej grupy obywateli.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, iż niezbędne jest podjęcie działań w celu dostosowania sytuacji prawnej zrzeczeń właścicieli i zarządców domów do standardów konstytucyjnych. Powyższe uwagi przekazuję, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147), z prośbą o rozważenie pilnej konieczności podjęcia stosownych prac legislacyjnych w omawianym zakresie. Będę wdzięczny za poinformowanie o stanowisku zajętym przez Pana Ministra w tej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskiej!

Stanisław Trociuk ^
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 31 lipca 2007 r.

RPO-428774-V-SK/03

Abstrakt

Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie braku przepisów regulujących działalność zrzeczeń właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego.

Przedmiot sprawy: Na tle skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich pojawiły się wątpliwości, co do sytuacji prawnej zrzeczeń właścicieli domów, których status na gruncie obowiązujących przepisów jest niejasny i powoduje liczne trudności w ich funkcjonowaniu. Ww. zrzeczenia, jako osoby prawne, nie tylko zarządzają nieruchomościami (przede wszystkim mieszkaniowymi), ale także mogą nabywać i zbywać prawa majątkowe. To zaś w praktyce prowadzi do szeregu konfliktów, których prawidłowe i sprawne rozwiązanie jest bardzo trudne z powodu braku regulacji prawnych określających zasady ich działania.

Aktualnie nie jest prawnie dopuszczalne tworzenie przedmiotowych zrzeczeń właścicieli i zarządców domów. Niemniej, żaden przepis nie pozbawił osobowości prawnej zrzeczeń, które zostały utworzone zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym przed dniem 5 czerwca 1990 r. tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe. W konsekwencji, w obrocie funkcjonują osoby o nieuregulowanym przez przepisy prawa statusie, co w rezultacie stanowi istotne zagrożenie dla uczestników owego obrotu oraz narusza prawa osób tworzących omawiane zrzeczenia. W szczególności dotkliwie odczuwalny jest brak regulacji prawnych w zakresie prowadzenia rejestru zrzeczeń, nadzoru nad zrzeczeniami, przekształceń, a także trybu likwidacji zrzeczeń. Występująca luka w przepisach powoduje również, iż ocena zgodności działania zrzeczenia właścicieli i zarządców domów z przepisami prawa, nie może mieć bynajmniej kompleksowego zakresu, a następuje w konkretnych, pojedynczych przypadkach, gdy samo zrzeczenie lub osoba trzecia występują na drogę sądową z żądaniem rozstrzygnięcia sporu lub też gdy działanie zrzeczenia budzi wątpliwości organów ścigania.

Podjęte działania: W związku z powyższym, Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie, a także - w sytuacji, w której Minister podzieliłby wątpliwości przedstawione przez Rzecznika - o podjęcie stosownych prac legislacyjnych, których celem byłoby stworzenie przepisów regulujących sytuację prawną zrzeczeń właścicieli i zarządców domów.