



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 8 XII. 2011

RPO-671010-IV-SK/11

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

Pan
Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa i
Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze,

Niniejszym pismem chciałabym zwrócić uwagę Pana Ministra na problem, który jest podejmowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich od ponad czternastu lat, a mimo to ciągle pozostaje aktualny (nr sprawy: RPO-428774/03 oraz RPO-14788/97). Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich nadal bowiem wpływają skargi lokatorów zamieszkujących w budynkach administrowanych przez zrzeczenia właścicieli i zarządców domów utworzonych w przeszłości na podstawie przepisów Prawa lokalowego, którzy to najemcy napotykać trudności z ustaleniem podstawowych danych takich zrzeczeń, a tym samym zweryfikowaniem prawidłowości działań zrzeczeń oraz osób działających w ich imieniu.

Istotą sprawy, z którą zwracam się do Pana Ministra jest brak przepisów regulujących działalność zrzeczeń właścicieli i zarządców domów utworzonych zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym przed dniem 5 czerwca 1990r., tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1990r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe. Analizując natomiast aktualną sytuację prawną zrzeczeń właścicieli domów trzeba przede wszystkim wskazać, iż możliwość powoływania lokalnych zrzeczeń właścicieli nieruchomości przewidywała już ustawa z dnia 30 stycznia 1959r. Prawo lokalowe (tekst jedn. Dz. U. z 1962r., Nr 47, poz. 227). Na podstawie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 73 Prawa lokalowego z 1959r. Minister Gospodarki Komunalnej wydał w dniu 23 grudnia 1963r. rozporządzenie w sprawie zrzeczeń prywatnych właścicieli domów (Dz. U. z 1964r., Nr 1, poz. 2 ze zra.), Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia powstałe w ten sposób zrzeczenia prywatnych właścicieli domów uzyskiwały osobowość prawną z dniem wpisania do rejestru.

Formułę zrzeszeń stworzoną pod rządami Prawa lokalowego z 1959r. przyjęto - z pewnymi modyfikacjami - w ustawie Prawo lokalowe z dnia 10 kwietnia 1974r. (tekst jedn. Dz.U. z 1987r., 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 zrzeszenia posiadające osobowość prawną. Zadaniem zrzeszeń było zaś prowadzenie w imieniu swoich członków administracji nieruchomości oraz reprezentowanie ich w tym zakresie. Szczegółowe zasady tworzenia zrzeszeń oraz zakres ich działania regulowało natomiast rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 23 lutego 1983r. w sprawie zasad tworzenia i zakresu działania zrzeszeń 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 1990r. 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 1994r. 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.

Po raz pierwszy na sytuację, w której w obrocie funkcjonują podmioty 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 1997r. skierowanym do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (znak sprawy: 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 dnia 24 października 1997r. (Dz. U. 97, Nr 111, poz. 723). Obowiązywał on do 2001r., 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 1997r. do dnia 12 listopada 2001r. 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 1990r. tj. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1990r. 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 1995r. (sygn. akt III CZP 78/95, publ: OSNC 1195/11/157) wskazano min., 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 2004r. (sygn. akt III CZP 58/4, publ: 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 zrzeczeń właścicieli nieruchomości i zarządców domów miałyby zastosowanie przepisy Prawa o stowarzyszeniach, próby wyjaśnienia przez Rzecznika nieprawidłowości związanych z występowaniem w obrocie prawnym przedmiotowych zrzeczeń, napotyka na trudności. Występująca luka w przepisach powoduje również, iż ocena zgodności działania zrzeczenia właścicieli i zarządców domów z przepisami prawa, nie może mieć 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.

Badane przez Rzecznika skargi dotyczące zrzeczeń właścicieli domów pozwalają zauważyć, iż są one ewentualnie rejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym jako inne organizacje społeczne lub zawodowe albo stowarzyszenia. 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; funkcję organu nadzorującego (jeżeli tylko taki zostaje powołany) pełni np. komisja rewizyjna. Potwierdzeniem tej praktyki rejestracyjnej jest wspomniana już uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2004r. (sygn. akt III CZP 58/04) stwierdzająca, iż zrzeczenia właścicieli nieruchomości powstałe na podstawie Prawa lokalowego z roku 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 1997r. - 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 2001r. 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 1989r. 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 2004r. 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 zrzeszenie takich właścicieli może zostać zakwalifikowane do organizacji samorządu zawodowego przedsiębiorców. Krytyczną ocenę możliwości uznania zrzeszenia 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 2004r. (Rejent nr 1/ 2007, str. 109).

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

Porównanie celów zrzeszenia właścicieli nieruchomości określonych w art. 25 ust. 5 Prawa lokalowego z 1974r., a rozwiniętych następnie w ww. rozporządzeniu Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 23 lutego 1983r. z celami, dla których mogły być tworzone stowarzyszenia w rozumieniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1932r. - Prawo o stowarzyszeniach, prowadzi do wniosku, iż zrzeszeń tych nie można było uznać za stowarzyszenia. W istocie bowiem zrzeszenia takie miały charakter zarobkowy, a nadto nie mogły samodzielnie określać swoich celów. Tym niemniej, okoliczność prowadzenia działalności gospodarczej przez zrzeszenie wyposażone w przymiot osobowości prawnej, nie decyduje o uznaniu jego członków za przedsiębiorców. Warto natomiast podkreślić, iż w orzecznictwie zrzeszenia 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).

Niezależnie natomiast od przedstawionego powyżej stanowiska Rzecznika, z udzielonej przez Ministerstwo Infrastruktury odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika, dotyczące przedmiotowych zrzeszeń, podzielono pogląd Sądu Najwyższego zawarty w uchwale z dnia 29 października 2004r. (sygn. akt: III CZP 58/04), iż zrzeszenia podlegają wpisowi do rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej na podstawie art. 10 przepisów wprowadzających ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (pismo Podsekretarza Stanu z dnia 4 lutego 2008r., Nr ML2J-0732-1/08). Dalej, Ministerstwo Infrastruktury przyznało jednak, że trudno uznać zrzeszenie za organizację samorządową przedsiębiorców właścicieli nieruchomości, zaznaczając przy tym, że *„Natomiast faktycznie charakter działalności tych zrzeszeń (...)*

świadczy o prowadzeniu przez nie działalności polegającej, ogólnie rzecz ujmując, na zarządzaniu nieruchomościami swych członków i ich wspólnej reprezentacji w tym zakresie. Porównanie zakresu działania zrzeszeń wymienionego w wymienionych przepisach z przykładowo wyliczonymi w art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, ze zm.) czynnościami składającymi się na zarządzanie nieruchomościami prowadzi do wniosku, iż działalność zrzeszeń na tle obecnego stanu prawnego była zarządzaniem nieruchomościami". We wnioskach końcowych, Ministerstwo Infrastruktury wyjaśniło: „Według art. 184 ust. 3 tej ustawy inne podmioty, o ile są przedsiębiorcami, mogą zarządzać nieruchomościami pod warunkiem takim, że czynności z zakresu zarządzania będą wykonywane przez licencjonowanych zarządców nieruchomościami. **Takim przedsiębiorcą może być także stowarzyszenie, o ile jest zarejestrowane w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego** (art. 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach w zw. z art. 50 i art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym). ”

W tym miejscu należy jednak podnieść, że ze skarg obywateli wynika, że nadal działają zrzeszenia, które zarządzają nieruchomościami, a nie są jednak ujawnione w rejestrze przedsiębiorców. Nadto, poczynione przez Rzecznika ustalenia wskazują, że omawiane zrzeszenia, jak zostało to już wyżej wspomniane, są rejestrowane albo jako stowarzyszenia (np. podmioty o nr KRS: 151740, 238556, 88650) albo jako inna organizacja społeczna lub zawodowa (podmioty o nr KRS: 342742, 209395, 231248, 232392), co wskazywałoby na brak jednolitej koncepcji, co do charakteru przedmiotowych zrzeszeń. Reasumując należy stwierdzić, iż funkcjonowanie w obrocie osób prawnych, których status nie jest w ogóle regulowany przez przepisy prawa, stanowi istotne zagrożenie dla uczestników owego obrotu oraz narusza prawa osób tworzących omawiane zrzeszenia.

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

Leona Wójciszewska

Leona Wójciszewska