

Przemysław Sobolewski

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o rzeczach znalezionych oraz niektórych innych ustaw¹

Legal opinion on the bill on found property and some other acts (Sejm Paper No. 2064): The author analyzes the bill in terms of the division of tasks that have been imposed on the county head (*starosta*), into their own and delegated tasks. The main criterion of the division is the purpose of the activity. An analysis of the bill would argue for recognition of the tasks imposed on *starosta* as delegated tasks. The bill provides for the possibility of loss of a property by the owner. This is a permissible limitation of the right of property, which according to the Constitutional Tribunal has not an absolute character and is subject to limitation only by statute, without limiting the essence of ownership. The above result consisting in the loss of property by the owner is in conformity with the Constitution. However, doubts are raised as to the approach of the bill to the status of animals. The author suggests that the bill should contain a provision comparable to Article 9a of the Act on the Protection of Animals applicable to all animals.

Keywords: county (*powiat*) | found property | county head
Słowa kluczowe: powiat | rzeczy znalezione | starosta

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; przemyslaw.sobolewski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest zagadnienie charakteru zadań (zadanie własne czy zlecone) nałożonych na powiaty w rządowym projekcie ustawy o rzeczach znalezionych oraz zmianie niektórych innych ustaw (dalej: projekt) oraz kwestia zgodności tego projektu z Konstytucją RP. Projekt był już analizowany w opinii prawnej z 5 marca 2013 r.².

¹ Opinia sporządzona 24 kwietnia 2014 r. na zlecenie przewodniczącej podkomisji nadzwyczajnej do rozpoznania rządowego projektu ustawy o rzeczach znalezionych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2064/VII kad.); BAS-WAL-686/14.

² M. Warciński, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o rzeczach znalezionych oraz zmianie niektórych innych ustaw*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2014, nr 1(41), s. 313–323.

Kwalifikacja zadań nakładanych w projekcie jako własnych lub zleconych

Zgodnie z art. 13 projektu odbieranie zawiadomień o znalezieniu rzeczy zgubionych, przechowywanie tych rzeczy oraz poszukiwanie osób uprawnionych do ich odbioru należy do kompetencji starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania znalazcy lub miejsce znalezienia rzeczy. Organ uprawniony do przechowywania rzeczy nie może odmówić odebrania rzeczy znalezionej, chyba że rzecz nie przedstawia wartości majątkowej, naukowej, historycznej lub artystycznej (art. 14 projektu). Zaproponowane w projekcie ustawy przepisy nakładają na starostę także wiele innych obowiązków, np. wzywianie właścicieli rzeczy znalezionych do ich odbioru.

Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji: *Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.* Według ust. 2 przywołanego przepisu: *jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych.* Podstawowym kryterium podziału zadań na własne i zlecone jest cel działania – czy służy ono zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

O kwalifikacji zadania jako własnego lub zleconego nie przesądza natomiast fakt powierzenia tego zadania organom administracji rządowej albo organom jednostek samorządu terytorialnego³. Odbieranie zawiadomień o znalezieniu rzeczy zgubionych, przechowywanie tych rzeczy oraz poszukiwanie osób uprawnionych do ich odbioru nie mieści się w katalogu zadań publicznych powiatu o charakterze ponadgminnym wskazanym w art. 4 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595, ze zm.; dalej: u.s.p.).

Katalog zadań własnych powiatów wymieniony jest w art. 4 ust. 1 u.s.p. W przywołanym już wyroku z 28 czerwca 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: *Zadania publiczne wymienione w tym artykule są zadaniami samorządowymi, które można określić jako zadania własne samorządu powiatowego.* W orzecznictwie NSA⁴ utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym, w przeciwieństwie do katalogu zadań gminy, wymienionych w art. 7 ust.1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który jest katalogiem otwartym ze względu na istnienie domniemania kompetencji gminy, wyliczenie zadań własnych powiatów dokonane w art. 4 ust. 1 u.s.p. jest enumeratywne

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.p. inne ustawy mogą nakładać na powiaty dodatkowe zadania. Zadania nałożone przez inne ustawy również mogą uzyskać

³ Wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00, OTK 2001, nr 5, poz. 123.

⁴ Por. wyrok NSA z 3 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Ka 631/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 133.

status zadań własnych powiatu, tytułem przykładu status taki ma opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 19 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2013 r. poz. 182).

Preferowanym rozwiązaniem byłoby określenie w proponowanej ustawie, czy zadania nakładane na starostę realizowane mają być jako zadania własne, czy zadania zlecone.

W przypadku braku określenia charakteru nałożonych na starostę zadań odwołać należy się do kryteriów rozróżnienia zadań własnych i zleconych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Podstawowym kryterium jest cel zadania, a więc stwierdzenie, czy służy ono zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej. Trybunał stosuje także dodatkowe kryteria, w szczególności kwalifikacja zadania jako własnego wymaga, aby przy jego realizacji organowi przyznano pewien zakres „samodzielności” i „kreatywności”, który umożliwi dostosowanie sposobu realizacji zadania do preferencji i potrzeb wspólnoty lokalnej⁵. Zadanie własne charakteryzować powinno się pozostawieniem przez prawodawcę organowi je wykonującemu pewnego „marginesu uznania”⁶. Trybunał uznał także, że zadaniami własnymi są zadania realizowane w sferze „tożsamości powiatowej wspólnoty samorządowej”⁷.

Analiza przyjmowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów podziału zadań na własne i zlecone przemawia za kwalifikacją zadań nałożonych na starostę w projekcie ustawy jako zadań zleconych. Zadania wynikające z projektu nie są realizowane w interesie wspólnoty samorządowej, ale w interesie całego społeczeństwa (właściciel rzeczy zgubionej nie musi mieć miejsca zamieszkania na obszarze właściwości starosty). Powierzane staroście zadania realizowane są w interesie całego społeczeństwa. Dodatkowo przy realizacji zadania starosta nie dysponuje praktycznie żadnym zakresem samodzielności, który pozwoliłby dostosować sposób realizacji tego zadania do potrzeb i preferencji wspólnoty samorządowej. Za kwalifikacją zadania jako zleconego przemawia także fakt, że w wypadku nieodebrania rzeczy przez właściciela i znalazcę staje się ona własnością Skarbu Państwa (art. 22 ust. 1 projektu), a nie powiatu.

Zgodność projektu ustawy z Konstytucją RP

W projektowanej ustawie, podobnie jak w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych (art. 187 Kodeksu cywilnego, k.c.), przewidziano możliwość

⁵ Tak TK w przywoływanym już wyroku z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00, *op. cit.*; stanowisko to potwierdzone zostało w wyroku TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, OTK-A ZU 2013, nr 8, poz. 125.

⁶ Wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, *op. cit.*

⁷ Wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. akt U 8/00, *op. cit.*

utruty własności rzeczy zgubionej w przypadku jej nieodebrania przez właściciela w ustawowym terminie (jednego roku od wezwania albo dwóch lat w wypadku niemożliwości wezwania). Tego rodzaju konstrukcja prawna kwalifikowana jest jako jedna z postaci dawności – tzw. przemilczenie⁸ (utrata własności ze względu na niewykonywanie prawa właścicielskiego przez określony ustawowo okres). Przemilczenie jest instytucją wykazującą wiele podobieństw do zasiedzenia (nabycia własności przez jej posiadanie przez wyznaczony okres), dlatego, analizując tę instytucję, można odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego instytucji zasiedzenia.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji prawo własności podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej. Prawo własności jest w polskim systemie prawnym najsilniejszym prawem do rzeczy i prawem podmiotowym o najszerzej treści⁹. Prawo własności nie jest jednak prawem absolutnym. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim ograniczenie to nie narusza istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). Utrata przez właściciela, który nie odbierze rzeczy zgubionej w ustawowym terminie, własności tej rzeczy stanowi ograniczenie prawa własności, jednak ograniczenie jest dopuszczalne, jeśli okres, który upływa od chwili zgubienia rzeczy do chwili utraty własności, pozwala, w normalnych okolicznościach, właścicielowi tej rzeczy na ustalenie jej położenia i odzyskanie jej posiadania. Jak zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, ochrona własności może być przez ustawodawcę ograniczona między innymi w celu stabilizacji stosunków prawnych i zapewnienia zgodności stanu prawnego ze stanem faktycznym.

W wyroku z 14 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 61/03)¹⁰, dotyczącym zgodności z Konstytucją instytucji zasiedzenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że utrata własności w wyniku niewykonywania praw właściciela przez wyznaczony okres nie narusza konstytucyjnej zasady równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). W wyroku z 25 maja 1999 r. (sygn. akt SK 9/98)¹¹ Trybunał zwrócił uwagę, że, choć „instytucja zasiedzenia może budzić zastrzeżenia natury etycznej”, za jej wprowadzeniem „przemawia konieczność zapewnienia porządku prawnego i stabilizacji stosunków”. Natomiast w wyroku z 23 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) stwierdził, że zasiedzenie jest odstępstwem od zasady nienaruszalności prawa własności i to bardzo daleko idącym, choć dopuszczalnym. Trybunał uznał instytucję zasiedzenia za zgodną z Konstytucją, ponieważ utrata własności następuje po upływie czasu, który umożliwia właścicielowi odzyskanie rzeczy.

⁸ Tak trafnie J. Nedler [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), Warszawa 2011, s. 335.

⁹ Orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt P 6/92, OTK 1993, cz. I, s. 89 i n.

¹⁰ OTK-A ZU 2005, nr 11, poz. 136.

¹¹ Zb. Orz. 1999, nr 4, poz. 78.

Istotne znaczenie dla oceny zgodności instytucji zasiedzenia z Konstytucją ma długość okresu, który prowadzi do zasiedzenia. W wyroku z 29 października 2010 r. (sygn. akt P 34/08) Trybunał Konstytucyjny uznał, że wprowadzanie szczególnych zasad (krótszego okresu) utraty (zasiedzenia) własności ze względu na jej przedmiot (nieruchomości zabudowane przez spółdzielnie budynkami mieszkalnymi) stanowi naruszenie zasady równej ochrony własności.

Biorąc powyższe pod uwagę, podstawowy cywilnoprawny skutek nieodebrania rzeczy w ustawowym terminie – utrata przez właściciela tej rzeczy jej własności i nabycie tej własności przez znalazcę lub Skarb Państwa jest zgodny z Konstytucją, ponieważ utrata własności następuje po upływie roku od wezwania właściciela rzeczy do jej odebrania przez starostę albo po upływie dwóch lat od znalezienia rzeczy, jeśli wezwanie właściciela nie jest możliwe. Okresy te wydają się wystarczające, aby właściciel rzeczy zgubionej, zainteresowany jej odzyskaniem, uzyskał u właściwego miejscowo starosty informację, czy rzecz została znaleziona i jest przechowywana oraz odzyskał posiadanie tej rzeczy.

Żaden przepis Konstytucji nie gwarantuje znalazcy rzeczy prawa do nabycia własności tej rzeczy. Ustawodawca może wprowadzić taką możliwość (np. w wypadku nieodebrania rzeczy przez właściciela w ustawowo określonym terminie). Dopuszczalne jest także wyłączenie możliwości nabycia przez znalazcę niektórych kategorii rzeczy (np. rzeczy wpisanych do krajowego rejestru utraconych dóbr kultury).

Wątpliwości co do zgodności z wynikającą z art. 64 ust 2 Konstytucji zasadą ochrony własności budzi niejasność uregulowania zakresu obowiązków znalazcy rzeczy nieprzedstawiającej wartości majątkowej, naukowej, historycznej lub artystycznej. W szczególności art. 14 projektu w zakresie, w jakim przewiduje, że w razie odmowy przyjęcia takiej rzeczy na przechowanie przez właściwy organ „znalazca może postąpić z rzeczą według swojego uznania”. Nałożenie na starostę obowiązku przechowywania rzeczy znalezionych, które nie mają wartości majątkowej, naukowej, historycznej lub artystycznej, łączyłoby z koniecznością ponoszenia przez Skarb Państwa wydatków na ich przechowywanie. Wydatki takie nie wydają się racjonalne, biorąc pod uwagę, że w większości przypadków zgubienia rzeczy nieprzedstawiającej wartości majątkowej, naukowej, historycznej lub artystycznej właściciel takiej rzeczy nie jest gotowy pokryć kosztów przechowania takiej rzeczy w celu jej odzyskania.

Z konstytucyjnej zasady ochrony własności nie wynika obowiązek pokrywania przez państwo kosztów przechowywania każdej zgubionej rzeczy. Z drugiej strony konstytucyjna ochrona własności jest niezależna od wartości rzeczy. Nawet rzecz o znikomej wartości pieniężnej może mieć bardzo dużą wartość sentymentalną dla właściciela (np. pamiątki, listy, pamiętniki, zdjęcia). Biorąc powyższe pod uwagę, art. 14 ust.1 projektu budzi wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą ochrony własności w zakresie, w jakim stanowi, że w razie odmowy odebrania rzeczy przez starostę znalazca może postąpić z rzeczą

według swojego uznania. Należy zwrócić uwagę, że do czasu upływu terminów z art. 187 k.c. znalazca nie stanie się właścicielem rzeczy znalezionej, a zatem nie powinien być uprawniony do postępowania z rzeczą wedle swego uznania, ale do podjęcia działań mających na celu ustalenie właściciela tej rzeczy.

Wątpliwości budzi stosowanie wprost przepisów projektu ustawy do zwierząt. Według art. 2 projektu przepisy o rzeczach znalezionych mają znaleźć zastosowanie do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły. Oznacza to, że do zwierząt znajdzie zastosowanie także wspomniany już wyżej art. 14 ust. 1 projektu, zgodnie z którym organ uprawniony do przechowywania rzeczy może odmówić odebrania rzeczy znalezionej, jeśli rzecz nie przedstawia wartości majątkowej, naukowej, historycznej lub artystycznej. W takim wypadku znalazca może postąpić z rzeczą wedle swojego uznania.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że podstawę ochrony zwierząt w prawie polskim stanowi art. 5 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego i zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹². Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.; dalej: u.o.z.) stanowi, że: *Zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą*. Wprawdzie do zwierząt znajdują zastosowanie przepisy o rzeczach, jednak ich stosowanie następuje „odpowiednio”, a nie wprost, czyli z uwzględnieniem statusu zwierząt jako istot żywych odczuwających ból i cierpienie. Należy zwrócić uwagę, że art. 9a u.o.z. przewiduje, że osoba, która napotka porzuconego psa lub kota, w szczególności pozostawionego na uwięzi, ma obowiązek powiadomić o tym najbliższe schronisko dla zwierząt, straż gminną lub Policję. Przepis ten, jako *lex specialis*, będzie stosowany z pierwszeństwem wobec przepisów projektu. Należy jednak zauważyć, że przepisy projektu mają szerszy zakres zastosowania niż przywołany przepis, ponieważ dotyczą wszystkich zwierząt, a nie jedynie psów lub kotów. Wydaje się, że status zwierząt jako istot żywych odczuwających ból i cierpienie przemawia za potraktowaniem ich w sposób odmienny od innych zgubionych rzeczy ruchomych, w szczególności zawarcia w proponowanej ustawie normy podobnej do art. 9a u.o.z., która znajdzie zastosowanie do wszystkich zwierząt, a nie jedynie psów i kotów. Cel ten zrealizowany może być także przez zmianę art. 9a przez rozszerzenie zakresu jego stosowania.

¹² Por. G. Rejman, *Ochrona prawna zwierząt*, „Studia Iuridica” 2006, nr XLVI, s. 258.