



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Marek Tramś  
POWIAT POLKOWICKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Marzena Kempieńska  
POWIAT ŚWIECKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Cezary Gabryjczyk  
POWIAT ŁASKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Piotr Lech  
POWIAT MILICKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Mirosław Pampuch  
POWIAT OLSZTYŃSKI

Józef Reszke  
POWIAT WEJHEROWSKI

Elżbieta Smolińska  
POWIAT PRUSZKOWSKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Wacław Strażewicz  
POWIAT GIŻYCKI

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Zenon Szczepankowski  
POWIAT PRZASNYSKI

Józef Tomal  
POWIAT MYŚLENICKI

## KOMISJA REWIZYJNA

**PRZEWODNICZĄCY**  
Michał Karalus

POWIAT PLESZEWSKI

## Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

## CZŁONKOWIE

Włodzimierz Brodiuk  
POWIAT OSTRÓDZKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Zdzisław Kałamaga  
POWIAT OSTROWIECKI

Ryszard Kurp  
POWIAT WOLSZTYŃSKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWAŃSKI

Zygmunt Worsa  
POWIAT ŚWIDNICKI

Robert Zakrzewski  
POWIAT RADOMSZCZAŃSKI

## DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/25/15

Warszawa, 28 stycznia 2015 roku

## Komisja Kultury i Środków Przekazu

## Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji

## Komisja Ustawodawcza

## Senat RP

W związku z przewidywanym rozpatrywaniem przez połączone Komisje ustawy o rzeczach znalezionych (druk senacki nr 815, druki sejmowe nr 2064, 2945 i 2945-A) Związek Powiatów Polskich pozwala sobie przesłać:

1. propozycje kilku poprawek do ustawy – z gorącą prośbą o ich przeanalizowanie i przyjęcie. Mają one znaczenie nie tylko dla sprawnego i efektywnego realizowania zadań przez starostów, lecz w niektórych przypadkach również dla osób, które rzecz zgubiły;
2. sporządzoną przez prof. dr hab. Huberta Izdebskiego opinię w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP proponowanego przez Związek Powiatów Polskich skrócenia okresu przechowywania rzeczy znalezionych.

Z wyrazami szacunku

Dyrektor Biura  
Związku Powiatów Polskich

*Rudolf Borusiewicz*  
Rudolf Borusiewicz

## **Propozycje poprawek do ustawy z dnia 15 stycznia 2015 roku o rzeczach znalezionych (druk senacki nr 815)**

*Uwaga redakcyjna:*

*Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej co do zasady przedstawiano nowe brzmienie całej jednostki redakcyjnej. Od tej zasady odstąpiono w przypadku, w którym kilka niezależnych poprawek dotyczy tej samej jednostki redakcyjnej. W tym przypadku celem umożliwienia odrębnego rozpatrywania poszczególnych poprawek w każdej z nich odniesiono się jedynie do zmienianego tą poprawką fragmentu jednostki redakcyjnej.*

### Poprawka 1

1. W art. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:  
„2) postępowanie w sprawach odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, przyjmowania i przechowywania rzeczy znalezionych oraz informowanie o ich znalezieniu;”.
2. Tytuł rozdziału 3 otrzymuje brzmienie:  
„Postępowanie w sprawach odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, przyjmowania i przechowywania rzeczy znalezionych oraz informowanie o ich znalezieniu”.
3. W art. 12 ust. 1 otrzymuje brzmienie:  
„1. Prowadzenie postępowania w sprawach odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, przyjmowania i przechowania rzeczy znalezionych oraz informowanie o ich znalezieniu należy do zadań właściwego starosty, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.”
4. Art. 14 otrzymuje brzmienie:  
„Art. 14. Właściwy starosta umieszcza w swojej siedzibie w widocznym miejscu tablicę, na której zamieszcza informację o godzinach urzędowania komórki organizacyjnej, powołanej do odbierania zawiadomień o znalezieniu rzeczy, przyjmowania, przechowywania tych rzeczy, informowania o ich znalezieniu oraz udzielania wyjaśnień osobom zgłaszającym istnienie ich praw.”
5. W art. 18 ust. 1 otrzymuje brzmienie:  
„Właściwy starosta informuje osobę uprawnioną do odbioru rzeczy o kosztach przechowywania oraz utrzymania rzeczy w należytych stanie, a także o kosztach informowania o znalezieniu rzeczy.”.

Uzasadnienie: Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 1 ustawa ma regulować sposób poszukiwania osób uprawnionych do odbioru rzeczy znalezionych. Wbrew tej deklaracji projekt praktycznie nie zawiera przepisów merytorycznych dotyczących poszukiwania osób uprawnionych. Jedyne przepisy mający zbliżony charakter to art. 15 ust. 1 projektu, zgodnie z którym w przypadku, gdy adres zamieszkania albo siedziby osoby uprawnionej do odbioru rzeczy nie są znane, właściwy starosta występuje do organu prowadzącego właściwą ewidencję, rejestr lub zbiór danych o udzielenie informacji umożliwiających ustalenie tego adresu. Warto w tym miejscu dodać, że zakres zastosowania tego przepisu jest niewielki, gdyż wymaga uprzedniego jednoznacznego ustalenia danych indywidualizujących właściciela rzeczy. Dodatkowo art. 18 ust. 1 projektu przesądza, że w ramach kosztów, do uiszczania których zobowiązana jest osoba uprawniona do odbioru rzeczy, mieszczą się również koszty jej poszukiwania.

Za sposób poszukiwania osoby uprawnionej do odbioru nie można natomiast uznać zamieszczania wezwania zgodnie z art. 15 ust. 3 projektu. Jest to bowiem raczej poinformowanie o przechowywaniu rzeczy znalezionej, nie zaś wyraz aktywnego poszukiwania osoby uprawnionej.

W pozostałych miejscach projektu odwołanie do „poszukiwania osób uprawnionych do odbioru” występuje albo ze względów formalnych, albo w przepisach kompetencyjnych. Znajduje się ono bowiem:

- w tytule rozdziału 3;
- w art. 12 ust. 1 wskazującym, że starosta jest organem zobowiązanym do poszukiwania osób uprawnionych do odbioru rzeczy znalezionych;
- w art. 14 – gdzie występuje jedynie w charakterze definicyjnym.

Oznacza to, że projekt nakłada na starostów prawny obowiązek poszukiwania osób uprawnionych do odbioru rzeczy znalezionych nie dając jednocześnie jakichkolwiek narzędzi służących temu celowi. Na tle analogicznego obecnego stanu prawnego zgłaszane są ze strony poszczególnych powiatów problemy polegające np. na niemożności uzyskania danych osobowych właściciela zgubionego telefonu komórkowego w oparciu o jego numer seryjny, czy też numer seryjny karty SIM. Dowodzi to, że tak właściwie obowiązek poszukiwania osoby uprawnionej jest przepisem martwym. W tej sytuacji za zasadne należy uznać odstąpienie od zawierania w projekcie obowiązku poszukiwania osoby uprawnionej.

Zaproponowana zmiana polega na konsekwentnym zastąpieniu pojęcia „poszukiwania osoby uprawnionej do odbioru rzeczy” pojęciem „informowania o znalezieniu rzeczy”, które to pojęcie jest znacznie bardziej adekwatne do czynności wykonywanych przez starostę.

#### Poprawka 2

W art. 15 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. W przypadku, gdy brak jest możliwości doręczenia osobie uprawnionej wezwania do odbioru rzeczy lub osoba ta jest nieznaną, a szacunkowa wartość rzeczy przekracza 100 złotych, właściwy starosta dokonuje wezwania na tablicy, o której mowa w art. 14, oraz w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres roku, licząc od dnia znalezienia rzeczy. Jeżeli szacunkowa wartość rzeczy znalezionej przekracza kwotę 5000 złotych, właściwy starosta zamieszcza również ogłoszenie w dzienniku o zasięgu lokalnym lub ogólnopolskim.”

Uzasadnienie: Zaproponowana zmiana polega na wprowadzeniu obowiązku zamieszczania informacji o znalezieniu rzeczy w Biuletynie Informacji Publicznej w każdym przypadku, a nie jedynie w sytuacji, gdy wartość rzeczy przekracza 5000 zł. Rozwiązanie obecnie zaproponowane wymaga od osoby poszukującej swojej rzeczy alternatywnie: osobistego przyjeżdżania do siedziby starosty albo też telefonicznego zasięgnięcia informacji. Oba te rozwiązania są nieefektywne z ekonomicznego punktu widzenia – stąd umożliwienie każdemu łatwego zapoznania się z pełnym wykazem rzeczy znalezionych przechowywanych w danym powiecie, dzięki skorzystaniu z systemu teleinformatycznego, wydaje się uzasadnione. Co więcej – wraz z rozwojem metod agregacji danych pozwoli to w przyszłości na stworzenie ogólnopolskiego portalu informującego o rzeczach znalezionych.

#### Poprawka 3

W art. 16 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rzeczy oddane organowi właściwemu do przechowywania rzeczy przechowuje się w warunkach zapewniających ich bezpieczeństwo i trwałość.”

Uzasadnienie: Zaproponowana zmiana dotyczy rezygnacji z wymogu przechowywania rzeczy oddanych organowi właściwemu (staroście) w pomieszczeniu zamkniętym do tego przeznaczonym. Obecna redakcja przepisu wymaga każdorazowego wydzielenia odrębnego pomieszczenia, dedykowanego przechowywaniu rzeczy znalezionych. Rozwiązanie takie wydaje się nieracjonalne z kilku przyczyn:

- z przeprowadzonej przez Związek Powiatów Polskich ankiety wynika, że (wg stanu na dzień 31 VIII 2014 roku) w około 15% powiatów nie są przechowywane żadne rzeczy znalezione, zaś w kolejnych 15% liczba przechowywanych rzeczy nie przekracza 5. W tych przypadkach obowiązkowe utrzymywanie wyodrębnionego pomieszczenia – de facto pustego – stanowi zbędne obciążenie finansowe;

- rzeczy znalezione mają bardzo różny charakter, co pociąga za sobą konieczność elastyczności w sposobie ich przechowywania. Zupełnie innych warunków przechowywania wymaga znaleziony telefon komórkowy, innych – rower, a jeszcze innych – gabarytowe fragmenty złomu. Zapewnienie pojedynczego pomieszczenia adekwatnego dla wszystkich prawdopodobnych rzeczy znalezionych wiąże się z poważnymi utrudnieniami.

Wobec powyższego zasadne wydaje się pozostawienie starostom swobody w zakresie miejsca przechowywania przyjętych na przechowanie rzeczy znalezionych. Umożliwi to racjonalne realizowanie zadań, a nie będzie stanowiło utrudnienia dla osób uprawnionych do odbioru, które będą się zgłaszały i tak do komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za przechowywanie rzeczy znalezionych (por. art. 14 projektu), nie zaś bezpośrednio do wyodrębnionego magazynu rzeczy znalezionych.

#### Poprawka 4

W art. 17 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W przypadku gdy właściwy starosta przyjął na przechowanie rzecz ulegającą łatwemu zepsuciu lub której przechowanie byłoby związane z kosztami niewspółmiernie wysokimi w stosunku do jej wartości rynkowej lub nadmiernymi trudnościami albo powodowałoby znaczne obniżenie jej wartości rynkowej – sprzedaje tę rzecz podmiotom prowadzącym działalność handlową po cenach rynkowych pomniejszonych o zwyczajową marżę handlową.”

Uzasadnienie: Zgodnie z §156 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej odesłaniami można się posługiwać wówczas, gdy zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótości testu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych. Odesłanie do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawarte w obecnym brzmieniu art. 17 ust. 1 projektu nie odpowiada ani pierwszemu, ani drugiemu warunkowi. Sprowadza się ono bowiem do odesłania do trzech przepisów, z których w dodatku nie wszystkie mogą być zastosowane w przypadku określonym w art. 17 ust. 1. W tej sytuacji proponuje się rezygnację z przedmiotowego odesłania i uregulowanie całości hipotezy normy w przywołanym przepisie.

Zaproponowane brzmienie przepisu nawiązuje przy tym do rozwiązań z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania przy sprzedaży zajętych ruchomości ulegających szybkiemu zepsuciu oraz przechowywaniu i sprzedaży niektórych ruchomości.

#### Poprawka 5

W art. 17 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Wniosek, o którym mowa w ust. 2 jest wolny od kosztów sądowych.”

Uzasadnienie: W obowiązującym stanie prawnym jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje ogólne zwolnienie od kosztów sądowych – takie jakie przysługuje Skarbowi Państwa. Przy zmianie charakteru zadań z zakresu postępowania z rzeczami znalezionymi brak zaproponowanej regulacji oznaczałby zwiększenie kosztów ponoszonych przez powiaty na realizację tego zadania.

#### Poprawka 6

W art. 19 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„Właściwy starosta wydaje znalazcy, który odebrał rzecz, zaświadczenie stwierdzające upływ terminów przechowywania rzeczy oraz informację o wydaniu rzeczy. W zaświadczeniu zamieszcza się informację o treści ust. 1.”

Uzasadnienie: Zgodnie z obecnym brzmieniem projektu starosta jest zobowiązany wydać znalazcy zaświadczenie stwierdzające upływ terminu przechowywania rzeczy w każdym przypadku – nawet wówczas, gdy znalazca nie zdecydował się na odebranie rzeczy, a tym samym rzecz z mocy prawa przeszła na własność powiatu. Trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego działania – stąd propozycja, by zaświadczenie było wydawane jedynie w przypadku odebrania rzeczy przez znalazcę. Potrzebuje on wtedy bowiem dokumentu potwierdzającego nabycie prawa własności.

#### Poprawka 7

W art. 26 pkt 5 w zmienianym art. 187 §1 Kodeksu Cywilnego zwrot „w ciągu roku od dnia doręczenia jej wezwania do odbioru” zastępuje się zwrotem „w ciągu trzech miesięcy od dnia doręczenia jej wezwania do odbioru”.

Uzasadnienie: Zaproponowana zmiana ma na celu skrócenie czasu przechowywania rzeczy znalezionych, których właściciel jest znany i który został poinformowany o fakcie znalezienia rzeczy. Obowiązujący obecnie roczny okres na zgłoszenie się uprawnionego do odbioru od chwili poinformowania pozostaje niezmienny od roku 1964, kiedy to mobilność społeczeństwa była znacznie mniejsza. Nie wydaje się, by pół wieku później, w dzisiejszych realiach, skrócenie terminu odbioru do trzech miesięcy miało stanowić istotne osłabienie praw właścicieli rzeczy. Nie ulega wątpliwości, że zgłoszenie się do urzędu w celu odebrania znalezionej rzeczy nie przekracza miary zwykłej uciążliwości.

Zaproponowany trzymiesięczny okres pozwala na zgłoszenie się poinformowanej osoby praktycznie we wszystkich standardowych przypadkach, włącznie z przypadkiem dłuższego urlopu zagranicznego. Podkreślić należy, że w związku z wątpliwościami formułowanymi ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości co do konstytucyjności zaproponowanego rozwiązania sporządzona została na zlecenie Związku Powiatów Polskich przez prof. dr hab. Huberta Izdebskiego opinia prawna wskazująca na niesprzeczność zaproponowanej zmiany z Konstytucją RP.

#### Poprawka 8

W art. 26 pkt 5 w zmienianym art. 187 §1 Kodeksu Cywilnego zwrot „w ciągu dwóch lat od znalezienia” zastępuje się zwrotem „w ciągu roku od znalezienia”.

Uzasadnienie: Zaproponowana poprawka ma na celu skrócenie okresu przechowywania rzeczy znalezionych, których właściciel nie został ustalony. Procedowany obecnie projekt ustawy utrzymuje obowiązujący obecnie dwuletni okres przechowywania, który jednak – z praktycznego punktu widzenia – wydaje się zbyt długi. Jak wskazuje praktyka powiatów rzeczy znalezione są odbierane zazwyczaj albo bardzo szybko, albo nie są odbierane w ogóle. Jest to w pełni zrozumiałe – osoba, która zgubiła swoją rzecz – jeśli jej na tej rzeczy zależy – podejmuje od razu działania mające na celu jej znalezienie, w szczególności zwraca się do właściwego organu realizującego zadania związane z postępowaniem z rzeczami znalezionymi. Pięćdziesiąt lat temu, w czasach gdy powstawał Kodeks Cywilny istniały zupełnie inne niż dziś uwarunkowania związane z możliwością i szybkością komunikacji, a także charakterem gubionych rzeczy. Ustalenie, czy w danym powiecie przechowywana jest rzecz znaleziona nie wymaga obecnie zdania się na wymianę korespondencji w formie papierowej, a jedynie skorzystania z elektronicznych form komunikacji. Nieznane w latach 60. drobne urządzenia elektroniczne po upływie dwóch lat przechowywania tracą w znacznej mierze swoją wartość użytkową – zarówno ze względu na żywotność poszczególnych elementów (zwłaszcza akumulatorów), jak i starzenie się technologiczne. W tej sytuacji utrzymywanie wymogu oczekiwania przez dwa lata jest całkowicie nieracjonalne.

Zasygnalizować w tym miejscu należy, że poprawka ta pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości, które uznaje że dwuletni okres przechowywania za niezbędny z punktu widzenia zabezpieczenia interesów właściciela.

Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. Ocena niezbędności określonych rozwiązań prawnych wymaga nie tyle bezkrytycznego trzymania się tradycji, lecz odwołania do funkcjonowania współczesnego świata. Starorzymaska paremia głosi, że *ius civile vigilantibus scriptum est* (prawo cywilne pisane jest dla osób starannych) – uznając, że w sferze prawa cywilnego każdy powinien dbać o swój własny interes – pod rygorem poniesienia negatywnych konsekwencji zaniechania swoich działań. W przypadku osoby, która zgubiła swoją własność nie jest dziś szczególnym problemem ustalenie, czy jej rzecz nie jest przypadkiem przechowywana przez właściwy organ. Można oczekiwać, że osoba taka podejmie poszukiwania w ciągu roku od chwili zgubienia rzeczy.

Nie należy przy tym poszukiwać analogii z przypadkiem zasiedzenia rzeczy ruchomej, które może nastąpić dopiero po upływie trzech lat nieprzerwanego posiadania rzeczy w charakterze posiadacza samoistnego. W tym bowiem przypadku właściciel rzeczy nie wie, kto posiada jego rzecz – tym samym prawo musi przewidywać rozsądny okres na jej aktywne poszukiwanie. W przypadku rzeczy

znalezionej wystarczające jest zgłoszenie się właściciela do ściśle określonego podmiotu – tym samym nie jest potrzebny odrębny czas na poszukiwanie.

Warto wreszcie w tym miejscu wskazać, że w odniesieniu do rzeczy o przeciętnie znacznie większej wartości obowiązujące przepisy szczególne przewidują znacznie krótszy okres oczekiwania. Zgodnie z art. 130a ust. 10d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – Prawo o ruchu drogowym upływ 4-miesięcznego terminu liczonego od dnia usunięcia pojazdu z drogi jest przesłanką do orzeczenia jego przepadku na rzecz właściwego powiatu.

W tej sytuacji nie ma uzasadnienia do utrzymywania dwuletniego okresu przechowywania rzeczy znalezionych.

Podkreślić należy, że w związku z wątpliwościami formułowanymi ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości co do konstytucyjności zaproponowanego rozwiązania sporządzona została na zlecenie Związku Powiatów Polskich przez prof. dr hab. Huberta Izdebskiego opinia prawna wskazująca na niesprzeczność zaproponowanej zmiany z Konstytucją RP.



**SPÓŁKA PRAWNICZA  
I & Z  
spółka cywilna**

**R. pr. adw. prof. Hubert Izdebski  
Adw. Jerzy Kaczorek  
R. pr. Jan Zieliński**

---

02-520 Warszawa, ul. Wiśniowa 57-6, tel. (+48, 22) 848-40-61, tel./fax: (+48, 22) 848-26-26  
mail: izlaw@izlaw.eu; NIP 521-29-16-433; Regon: 013184056; PKO BP S.A. VI O/Warszawa Nr 85 1020 1068 0000 1102 0069 7961

---

Warszawa, dnia 26 listopada 2014 r.

**OPINIA W PRZEDMIOCIE ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RP  
PROPONOWANEGO PRZEZ ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH  
SKRÓCENIA OKRESU PRZECHOWYWANIA  
RZECZY ZNALEZIONYCH**

Działając na zlecenie Związku Powiatów Polskich, pozwalam sobie przedstawić opinię w przedmiocie określonym w tytule – stanowiącą odpowiedź na postawione przez Zleceniodawcę pytanie: „Czy skrócenie okresu przechowywania rzeczy znalezionych (z roku do trzech miesięcy w przypadku ustalenia i poinformowania właściciela rzeczy, z dwóch lat do roku w przypadku nieustalenia właściciela) narusza konstytucyjny standard ochrony własności?” – przy czym opinia jest wydawana w związku z pracami nad rządowym projektem ustawy o rzeczach znalezionych (druk Sejmowy nr 2064), znajdującym się w komisjach po I czytaniu (sprawozdanie podkomisji nadzwyczajnej z dnia 6 b.m.).

W toku tych prac, Związek Powiatów Polskich (zainteresowany ze względu na ogólną właściwość starostów przewidzianą w materii objętej przedmiotowym projektem ustawy) przedstawił:

- (I) propozycje zmian w art. 26 projektu według sprawozdania podkomisji (któremu w tym zakresie odpowiada art. 30 projektu rządowego) oraz
- (II) propozycję zmiany w art. 15 ust. 1.

Ad (I)

Art. 26 pkt 2 projektu dotyczy zmian w art. 187 Kodeksu cywilnego, przy czym zmiany zaproponowane przez Związek Powiatów Polskich w tym miejscu projektu, odnoszące się do § 1 zd. 1, dotyczą skrócenia wskazanych tam terminów (przejętych zresztą z obecnego brzmienia art. 187, przy innym zakresie jego unormowania). Naniesione na tekst projektu propozycje Związku mają następujący kształt:

*„Rzecz znaleziona, która nie zostanie przez osobę uprawnioną w ciągu **trzech miesięcy** [zamiast roku] od dnia doręczenia jej wezwania do odbioru, a w przypadku niemożności wezwania – w ciągu **roku** [zamiast*



*dwóch lat] od dnia jej znalezienia, staje się własnością znalazcy, jeżeli uczynił on zadość swoim obowiązkom”.*

Związek Powiatów Polskich uzasadnił propozycję skrócenia czasu przechowywania rzeczy znalezionych, których właściciel jest znany i który został poinformowany o fakcie znalezienia rzeczy, tym że obowiązujący obecnie roczny okres na zgłoszenie się uprawnionego do odbioru od chwili poinformowania pozostaje niezmienny od roku 1964, kiedy to mobilność społeczeństwa była znacznie mniejsza; zdaniem Związku, w dzisiejszych realiach skrócenie terminu odbioru do trzech miesięcy nie powinno stanowić istotnego osłabienia praw właścicieli rzeczy, a zgłoszenie się do urzędu w celu odebrania znalezionej rzeczy nie przekracza miary zwykłej uciążliwości.

Z kolei skrócenia okresu przechowywania rzeczy znalezionych, których właściciel nie został ustalony, jest obecnie, zdaniem Związku, zbyt długi z praktycznego punktu widzenia – jak wykazuje praktyka powiatów, rzeczy znalezione są odbierane zazwyczaj albo bardzo szybko, albo nie są odbierane w ogóle, przy czym od czasu uchwalenia Kodeksu cywilnego zmieniły się zasadniczo uwarunkowania związane z możliwością i szybkością komunikacji, a także charakterem gubionych rzeczy; ustalenie, czy w danym powiecie przechowywana jest rzecz znaleziona, nie wymaga obecnie zdania się na wymianę korespondencji w formie papierowej, a jedynie skorzystania z elektronicznych form komunikacji.

Jak podniósł Zleceniodawca, to w szczególności ta druga propozycja ma, zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, nie zabezpieczać należycie interesów właściciela, naruszając tym samym konstytucyjne reguły ochrony prawa własności. W związku z tym, Zleceniodawca zwrócił się o sporządzenie opinii.

Rozważając kwestię konstytucyjności proponowanego skrócenia obydwóch terminów wskazanych w art. 187 Kodeksu cywilnego, powinno się mieć na uwadze fakt, że dotychczasowe terminy (i w ogóle cały, obecnie jednolity, przepis) nie były przedmiotem bezpośredniej oceny Trybunału Konstytucyjnego, a także nie doszło w przedmiocie terminów do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w materii bliskiej rozwiązaniom tego przepisu: w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r. (P 4/06 – OTK-A 2008 nr 5, poz. 76) dotyczącym konstytucyjności art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (obecnie Dz.U. z 2012 r. poz. 1137, z późn.zm.), gdzie wystąpił termin sześciomiesięczny, po którym następowało przeniesienie własności pojazdu mechanicznego usuniętego z drogi na Skarb Państwa (obecnie są jeszcze krótsze terminy skutkujące przejściem własności na rzecz powiatu, ale decyzja należy następnie do sądu), oraz w wyroku z dnia 16 marca 2004 r. (K 22/03 – OTK-A 2004 nr 3, poz. 20), na mocy którego Trybunał uznał



niezgodność także z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia ochrony prawa własności, art. 6 dekretu z dnia 18 września 1954 r. o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz.U. Nr 41, poz. 184, z późn.zm.) - w art. 4 tego dekretu występowały terminy tożsame z dotychczas przyjętymi w art. 187 Kodeksu cywilnego (w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów – Dz.U. Nr 208, poz. 1537, z późn. zm. – terminy przedłużono. Fakt braku zaskarżenia samego terminu z art. 130a Prawa o ruchu drogowym mógłby wskazywać na brak kwestionowania jego konstytucyjności, jednakże wniosek taki może być uznany za zbyt daleko idący.

Wobec tego, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie odnosi się bezpośrednio do przedmiotu niniejszej opinii ani do materii mu bliskich, konieczne jest rozważenie tego przedmiotu w kontekście ogólnych norm Konstytucji dotyczących prawa własności.

Prawa własności bezpośrednio dotyczą trzy artykuły Konstytucji:

(1) art. 20, który nadaje własności prywatnej status jednego z istotnych składników społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego RP;

(2) art. 21, zgodnie z którym RP chroni własność i prawo dziedziczenia (ust. 1, przy czym przyjmuje się, że przepis ten dotyczy własności w znaczeniu znacznie wykraczającym poza jej rozumienie w prawie cywilnym) i w którym wskazane są konieczne przesłanki wywłaszczenia (ust. 2 – znów przy rozumieniu wywłaszczenia jako jakiegokolwiek sposobu pozbawienia własności na rzecz podmiotu publicznego, znacznie szerszym niż rozumie się je w przepisach ustawowych, tj. obecnie ustawie o gospodarce nieruchomościami);

(3) art. 64, wedle którego własność (rozumiana już w sposób cywilistyczny) jest przedmiotem prawa każdego, a więc jest prawem człowieka (ust. 1), podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2 – co oznacza odrzucenie funkcjonującego do 1990 r. różnego statusu prawnego różnych typów i form własności) oraz może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (ust. 3 – który, z jednej strony, pośrednio odwołuje się do art. 21 ust. 2, bowiem to wywłaszczenie stanowi naruszenie istoty prawa własności, z drugiej zaś strony w końcowej części powtarza ogólne stwierdzenie art. 31 ust. 3 Konstytucji, co zrodziło problem zastosowania do ograniczenia własności całości tego przepisu, uważanego za sformułowanie zasady proporcjonalności – Trybunał Konstytucyjny opowiada się za takim zastosowaniem).



Dopuszczalność ograniczania (i znoszenia) prawa własności stała się przedmiotem obfitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ale też i – ze względu na treść, dotyczącego ochrony prawa własności, Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ze względu na obfitość, nie jest możliwe przedstawienie tego orzecznictwa – co powoduje konieczność odesłania do, niewątpliwie bogatej, literatury<sup>1</sup>. W świetle tejże literatury i orzecznictwa za uprawniony wydaje się pogląd, zgodnie z którym „należy posługiwać się sprawiedliwej równowagi pomiędzy [prawem własności] a innymi wartościami i prawami podstawowymi – jednak bez naruszania istoty prawa własności oraz bez przekraczania granic racjonalności i proporcjonalności”<sup>2</sup>. Prawo własności jest najdalej posuniętym prawem do rzeczy, ale nie jest prawem świętym, nietykalnym czy absolutnym i powinno być rozważane w styku z innymi prawami, których ochronę zapewnia Konstytucja.

Co więcej, należy zauważyć, że – także kierując się konstytucyjną ochroną prawa własności osób trzecich (a prawa osób trzecich są wymienione wśród wartości uprawniających do ograniczania prawa konstytucyjnego w ramach proporcjonalnego wyważania, w tym przypadku wyważania z prawem własności, w art. 31 ust. 3 Konstytucji) – właściciela rzeczy muszą obciążać – do wysokości wartości - koszty przechowania przedmiotowych rzeczy oraz utrzymania ich w należyтым stanie, ponoszone przez znalazcę lub przechowującego, co znalazło również odzwierciedlenie w art. 9 omawianego projektu. Oznacza to, że im dłuższe przechowywanie, tym bardziej właściciel może utracić zainteresowanie odzyskaniem przedmiotu swojej własności – a wobec tego odnalezienie adekwatnego do aktualnych warunków terminu przechowywania rzeczy znalezionych służy wskazaniu takiego rozwiązania, które dostatecznie chroniłoby interes właściciela, o ile wykazuje społecznie uznane minimum staranności o przedmiot swojej własności, i nie naruszałoby przy tym istoty prawa własności, a nie stałoby na przeszkodzie realizacji innych wartości chronionych przez Konstytucję.

W tym kontekście, nie można nie mieć na uwadze faktu, iż w przypadku osoby, która zgubiła rzecz stanowiącą jej własność, nie jest już dziś szczególnym problemem ustalenie przez nią, czy jej rzecz nie jest przechowywana przez właściwy organ, a więc kto znajduje się w posiadaniu rzeczy – a, co więcej, w obecnych warunkach można wręcz oczekiwać, że osoba taka podejmie poszukiwania w ciągu roku od chwili zgubienia rzeczy.

<sup>1</sup> Por. np. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003; J. Cierniewski, „Niektóre problemy konstytucyjnej regulacji własności”, w: *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006; P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji*, Warszawa 2013.

<sup>2</sup> H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, wyd. 2, Warszawa 2012, s. 301.



Zaznaczyć należy, że nie ma tu analogii z przypadkiem zasiedzenia rzeczy ruchomej, które może nastąpić dopiero po upływie trzech lat nieprzerwanego posiadania rzeczy w charakterze posiadacza samoistnego, bowiem w tym przypadku właściciel rzeczy nie wie, kto posiada jego rzecz, a zatem potrzeby jest dostatecznie długi, choć zawsze rozsądny okres na jej aktywne poszukiwanie, podczas gdy w przypadku rzeczy znalezionej wystarczające jest zgłoszenie się właściciela do ściśle określonego ustawowo podmiotu – tym samym nie jest potrzebny odrębny czas na poszukiwanie.

Istotne znaczenie dla należytego określenia omawianych terminów ma również okoliczność, że zakwalifikowanie rzeczy jako znalezionej ma charakter czysto faktyczny wynikający z faktu jej znalezienia. Tymczasem rzecz taka może być zarówno rzeczą porzuconą w zamiarze wyzbycia się (art. 180 Kodeksu cywilnego), jak i rzeczą, której posiadanie zostało przypadkowo utracone. W tym pierwszym przypadku rzecz znaleziona jest rzeczą niczyją, której własność może zostać bezpośrednio nabyta poprzez objęcie w posiadanie samoistne (art. 181 k.c.). W drugim przypadku rzecz pozostaje własnością dotychczasowego właściciela, a wówczas zasadniczo występuje sytuacja, w której nabycie może nastąpić poprzez zasiedzenie rzeczy ruchomej (art. 174 k.c.). Oznacza to, że przepisy dotyczące postępowania z rzeczami znalezionymi w istocie opierają się na domniemaniu, że rzecz została porzucona z zamiarem wyzbycia się. Jeżeli jest to domniemanie wzruszalne (a taki charakter domniemania był przyjęty do tej pory i ma być dalej przyjmowany), a wzruszenie następuje poprzez odpowiednie czynności właściciela, o ile ma on możliwość uzyskania wiedzy o miejscu przechowywania rzeczy stanowiącej jego własność i ma wystarczający czas na dokonanie tychże czynności, nie następuje naruszenie jakichkolwiek konstytucyjnych standardów ochrony własności.

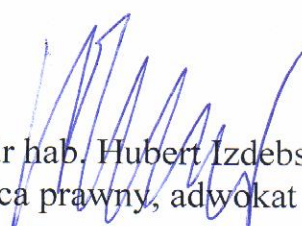
#### Ad (II)

Proponowane skrócenie terminów przechowywania rzeczy znalezionych może znajdować najpełniejsze uzasadnienie w przypadku łatwego dostępu właściciela do informacji o znalezieniu rzeczy udostępnianych przez właściwego starostę – co jest oczywiste w stosunku zarówno do ustalonego właściciela, jak i do właściciela nieznanego.

Z tego punktu widzenia, celowe mogłoby być rozważenie celowości liczenia proponowanego rocznego terminu odnoszącego się do właścicieli nieznanego organowi nie od dnia znalezienia rzeczy, lecz od dnia udostępnienia informacji o jej znalezieniu wraz z wezwaniem do odbioru – a to jest możliwe tylko w razie przyjęcia, także skądinąd potrzebnej, proponowanej zmiany brzmienia odpowiedniej części art. 15 ust. 1 projektu; w brzmieniu proponowanym przez Związek Powiatów Polskich starosta miałby obowiązek zamieszczenia

wezwania do odbioru w Biuletynie Informacji Publicznej nie tylko w razie przekroczenia przez wartość rzeczy znalezionej kwoty 5.000 zł, ale co każdej rzeczy znalezionej. Samo dokonanie wezwania na tablicy w urzędzie jest z tego punktu widzenia niewystarczające – i nie zapewnia wystarczającej ochrony praw właściciela, który w konkretnym stanie faktycznym (zguba w podróży) może poszukiwać wezwania u różnych starostów. Przyjęcie tego rozwiązania pozwoliłoby, wraz z rozwojem metod agregacji danych, na stworzenie w przyszłości ogólnopolskiego systemu informacji o rzeczach znalezionych.

Przy przyjęciu rozwiązania polegającego na liczeniu proponowanych terminów od dnia, w którym właściciel może dowiedzieć się o miejscu przechowywania utraconej rzeczy stanowiącej jego własność, a zarazem rzeczy znalezionej, tym jeszcze trudniej byłoby uznać zasadność zastrzeżeń dotyczących konstytucyjności przedstawionych w niniejszej opinii rozwiązań proponowanych przez Związek Powiatów Polskich.



prof. dr hab. Hubert Izdebski  
radca prawny, adwokat