

Zasady prowadzenia zbiorów publicznych w świetle nowych rozwiązań prawnych – komentarz do Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych¹

Wprowadzenie

Historia ofiarności publicznej ma długą tradycję. Można przypuszczać, że na samym początku kształtowania się mniejszych lub większych społeczności na pomoc mogli liczyć przede wszystkim członkowie rodziny lub grodu². W późniejszym okresie ofiarność publiczna została skierowana także do szerszego kręgu odbiorców. Stała się również elementem walki o niepodległość. Jak pisał A. Fischer: „Narody kulturalne rozumiały już dawno, że nauka uprawiana we własnych uczelniach, laboratoriach i bibliotekach siłami własnymi, jest dziś potężnym orężem w walce na kulturę z innymi narodami”³. Publikacje prezentujące zestawienia ofiarności miały na celu nie tylko oddanie hołdu tym, którzy wsparli cele godne poparcia. Były też „[z]achętą dla żyjących do wpisania swych nazwisk do złotej karty ofiarodawców [...]”⁴, w ten sposób niejako motywując do organizowania dalszej pomocy potrzebującym.

¹ Dz.U. 2014, poz. 498.

² A. Świętochowski, *Ofiarność obywatelska*, Warszawa 1911, s. 1 i n.

³ A. Fischer, *Ofiarność Lwowa na cele naukowe*, Warszawa 1925, s. 1.

⁴ J. Iwaszkiewicz, *Ofiarność ziemian na cele oświatowo-kulturalne 1800–1929*, Warszawa 1929, s. 38.

Ofiarność publiczna, zdaniem A. Świętochowskiego, pozwalała na korzystanie z dóbr nagromadzonych przez poprzednie pokolenia także osobom obcym⁵. Prócz tego zebrane sumy nierzadko pozwalały na realizację dzieł przekraczających zdolności finansowe rodzin, które to ponadto są nastawione przede wszystkim na pomoc krewnym⁶. Należy również zaakcentować, że ofiarność publiczna wyprzedziła istnienie ubezpieczeń społecznych i gospodarczych. Z drugiej strony ówczesna charakterystyka ofiarności publicznej dostarczała argumentów zwolnikom towarzystw gwarancyjnych. Jako fakt przyjmowano, że „nawet przy wzorowo zorganizowanych akcjach tego rodzaju wynik zbiórki jest w znacznej mierze dziełem przypadku i zależy w wyższym stopniu od akcji propagandy i uświadomienia oraz od płynności gotówkowej niż od rzeczywistych ofiar klęski. Poza tym nie bez słuszności wskazuje się na okoliczność, że niektóre klęski są bardziej faworyzowane przez ofiarność publiczną, jako bardziej przemawiające do wyobraźni, bardziej dramatyczne [...]. Słowem, ofiarność publiczna jest kapryśna, nieobliczalna, zawodna i zazwyczaj spóźniona – pomoc musi być udzielona doraźnie, a wpływy ze zbiórek publicznych napływają po tygodniach”⁷.

Od słów wypowiedzianych powyżej upłynęło już ponad sześćdziesiąt lat. Zmienił się zarówno ustrój polityczny, jak i sposób funkcjonowania społeczeństwa. Potężną siłą są dziś organizacje pozarządowe, często samodzielnie wykonujące zadania publiczne bądź uzupełniające aktywność administracji publicznej. Wśród nich znajdują się podmioty, które w sposób ciągły prowadzą zbiórki publiczne. Głównym zamierzeniem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy nowe rozwiązania prawne w zakresie prowadzenia zbiórek publicznych spełniają oczekiwania społeczne. Ponadto nader ważną kwestią jest to, czy granica ingerencji państwa w sferę organizacji zbiórek publicznych została właściwie określona. Artykuł stanowi też próbę oceny niedawno przyjętych rozwiązań prawnych pod względem ich wpływu na sprawność działań administracji publicznej.

⁵ A. Świętochowski, op. cit., s. 9–10.

⁶ Jak pisał A. Świętochowski: „Jesteśmy zaś większymi i mniejszymi kroplami lub falami rzeki, która się nazywa zbiorowem życia ludzi. Wszystko, co daje nam rodzina, jest zaledwie parą wyдутych pęcherzów lub drobną łódeczką, abyśmy w tej rzece nie utonęli” (ibidem, s. 10).

⁷ W. Warkalło, *Prawo i ryzyko. Prewencja, represja i kompensacja w polityce przeciwskodowej*, Warszawa 1949, s. 81–82 (cyt. za M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s. 25).

1. Ofiarność publiczna

Regulacje dotyczące prowadzenia zbiorów publicznych zaliczane są do tzw. osobowego prawa administracyjnego, stanowiącego część materialnego prawa administracyjnego obejmującego wyodrębnione rzeczowo dziedziny aktywności administracji⁸. Przyjmuje się, że jego przedmiotem są przede wszystkim normy określające treść praw i obowiązków (zachowanie się) podmiotów administrowanych⁹.

Termin „ofiarność” kojarzy się często z darowizną¹⁰. Jednocześnie przyjmuje się, że ofiarność jest „[p]odstawową formą przekazywania korzyści majątkowych innym podmiotom prawa, bez jakiegokolwiek dobra uzyskiwanego w zamian”¹¹. Do cech swoistych ofiar publicznych zalicza się:

- „[m]otywy kierujące ofiarodawcą, polegające na doznaniu współczucia dla potrzebujących lub woli wyświadczenia pomocy ze względu na szczytny charakter celu;
- podjęcie aktu woli o udzieleniu pomocy majątkowej pod wpływem bezpośredniej prośby potrzebującego lub jego przedstawiciela;
- krótki czas, jaki osoba zgłaszająca potrzebę daje ofiarodawcy na podjęcie decyzji o udzieleniu świadczenia, a także
- organiczna możliwość weryfikacji przez ofiarodawcę faktycznych intencji oraz wiarygodności zapewnień osoby zgłaszającej potrzebę pomocy”¹².

Jak podkreśla się w literaturze, zwłaszcza ta ostatnia cecha przemawia za wprowadzeniem ograniczeń wolności organizowania zbiorów publicznych¹³. Konieczność ich wprowadzania jest związana z postulatem ochrony interesu publicznego, który zawsze stanowi o sumie korzyści odnoszonych przez zbiorowości¹⁴. Stąd też tuż po restytucji państwa polskiego sprawy ofiarności publicznej zostały uregulowane przez przyjęcie odpowiednich przepisów. W niniejszym opracowaniu przyjmuje się, że termin „zbiórka publiczna” zawiera się w treści szerszego zwrotu „ofiarność publiczna”. Obok zbiorów publicznych obecnie bowiem występują inne formy ofiarności, takie jak finansowanie społecznościowe.

⁸ M. Miemieć, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 21.

⁹ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 7.

¹⁰ W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 113.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ J. Niczyporuk, *Zbiórki publiczne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, nr 10, s. 32.

2. Zbiórki publiczne w świetle ustawy o zbiórkach publicznych

Regulacje prawne dotyczące prowadzenia zbiórek publicznych przez podmioty zainteresowane zostały przyjęte jeszcze w dwudziestoleciu międzywojennym. Jako pierwsze, w 1928 roku, zostały wydane wytyczne, które przyjęły postać komunikatu w dziale nieurzędowym¹⁵. Pięć lat później uchwalono ustawę o zbiórkach publicznych¹⁶, a w kolejnym roku na jej podstawie wydano Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 lipca 1934 r. o sposobach przeprowadzania zbiórek publicznych oraz kontroli nad temi ziórkami¹⁷. Wspomniana ustawa wprowadzała zasadę, że wszelkie publiczne zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze na pewien z góry określony cel wymaga uprzedniego pozwolenia władzy (art. 1 u.o.z.b.p.b.). Warto zaznaczyć, że zasada ta utrzymała się w systemie prawnym przez ponad osiemdziesiąt lat¹⁸. Zgodnie z brzmieniem ustawy tuż przed jej uchyleniem pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki udzielali wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) – jeżeli zbiórka miała być przeprowadzona na obszarze gminy lub jego części. W przypadku gdy zbiórka miała być przeprowadzona na obszarze powiatu lub jego części obejmującej więcej niż jedną gminę, zgodę wyrażał właściwy starosta. Marszałek województwa podejmował rozstrzygnięcie, jeżeli zbiórka miała być przeprowadzona na obszarze województwa lub jego części obejmującej więcej niż jeden powiat, a minister właściwy do spraw administracji publicznej – jeżeli zbiórka miała być przeprowadzona na obszarze obejmującym więcej niż jedno województwo oraz w każdym przypadku, gdy zebrane ofiary miały być zużyte poza granicą państwa (art. 2 u.o.z.b.p.b.). Ustawa przewidywała liczne wyłączenia¹⁹. *A contrario* nie

¹⁵ W. Oleksy, *Zbiórki publiczne. Obowiązujące przepisy prawne*, Poznań 1935, s. 3.

¹⁶ Ustawa z dnia 15 III 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz.U. R.P. 1933 Nr 22, poz. 162), dalej: „u.o.z.b.p.b.”.

¹⁷ Dz.U. R.P. 1934 Nr 69, poz. 638.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 732.

¹⁹ Ustawa nie miała zastosowania do:

- a. zbierania ofiar na cele religijne, kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywają się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony,
- b. zbiórek, przeprowadzanych w drodze loterii pieniężnych lub fantowych, jeżeli zbiórki te nie są przeprowadzane w miejscach publicznych,

normowała również zasad prowadzenia zbiorów o charakterze niepublicznym.

W literaturze przyjmuje się, że podstawową formą uzyskiwania uprawnień osobowych jest „[d]ecyzja administracyjna wydawana na wniosek zainteresowanego podmiotu, po ustaleniu przez właściwy organ, że wnioskodawca spełnia określone prawem kryteria”²⁰. W powyższe założenie wpisywały się postanowienia ustawy o zbiorach publicznych z 1933 r. Pozwolenie na zbiorówkę publiczną mogło być udzielone tylko wówczas, gdy cel zbiórki nie był przeciwny prawu oraz ze stanowiska interesu publicznego był godny poparcia (art. 3 u.o.z.b.p.b.). Ustawodawca za takie uważał przede wszystkim: cele religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze. Jednocześnie zastrzegał, że te urządzane w interesie osobistym – są wzbronione (art. 3 ust. 3 u.o.z.b.p.b.)²¹. Decyzja miała charakter uznaniowy, o czym przesądzał zwrot „pozwolenie na zbiorówkę może być udzielone...”²². W pozwoleniu organ miał określić czas zbiórki (art. 6 ust. 1 u.o.z.b.p.b.) oraz mógł wskazać warunki jej przeprowadzenia (art. 6 ust. 2 u.o.z.b.p.b.).

Organy administracji publicznej zostały jednocześnie wyposażone przez ustawodawcę w liczne uprawnienia kontrolne i nadzorcze. Władza, która udzieliła pozwolenia, mogła w „[k]ażdym czasie sama lub przez podległe sobie władze i organa informować się o stanie akcji zbiorówkowej w szczególności przez wgląd w akta, księgi oraz dokumenty kasowe, przeprowadzać rewizję kasy, żądać ustnych i pisemnych wyjaśnień oraz wysyłać swoich delegatów na posiedzenia instytucyj” (art. 8 ust. 1 u.o.z.b.p.b.). Z kolei instytucje, na rzecz których zostało wydane zezwolenie, były obciążone obowiązkiem zawiadamiania właściwych

- c. zbiorów, przeprowadzanych w lokalach prywatnych wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzającym zbiorówkę,
- d. zbiorów wśród młodzieży szkolnej w lokalach szkolnych, odbywających się na podstawie pozwolenia władz szkolnych,
- e. zbiorów koleżeńskich w lokalach urzędów publicznych na cele godne poparcia, odbywających się na podstawie pozwolenia przełożonego urzędu.

²⁰ R. Kijowski, *Pojęcie i główne typy uprawnień osobowych*, w: *Prawo administracyjne materialne*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 7, Warszawa 2012, s. 249.

²¹ W praktyce postanowienia te budziły pewne problemy interpretacyjne, np. czy członkiem stowarzyszenia, które złożyło wniosek o pozwolenie na przeprowadzenie zbiórki, może być osoba, na rzecz której zbierane są ofiary, albo czy członkiem komitetu organizacyjnego zbiórki może być opiekun prawny małoletniego.

²² W. Maciejko, op. cit., s. 114.

organów przynajmniej na 24 godziny naprzód o posiedzeniach, na których mają być omawiane sprawy zużytkowania zebranych ofiar (art. 8 ust. 1 u.o.z.b.p.b. *in fine*).

Istotnym uprawnieniem nadzorczym była możliwość cofnięcia pozwolenia w każdym czasie, jeżeli „[z]biórka przeprowadzana była niezgodnie z postanowieniami ustawy lub jeżeli zostało ujawnione, że dalsze prowadzenie zbiórki może zagrażać bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu, albo jeśli władza stwierdzi, że ofiary, uzyskiwane ze zbiórki, nie są przeznaczone na właściwy cel” (art. 10 ust. 1 u.o.z.b.p.b.). Nadto w przypadku przewidzianym powyżej władza mogła „[z]arządzić przekazanie zebranych ofiar na cele humanitarne jednej z instytucyj społeczno-opiekuńczych lub oświatowych” (art. 10 ust. 2 u.o.z.b.p.b.). Wynik zbiórki i sposób zużytkowania zebranych ofiar zgodnie z treścią ustawy powinien zostać podany do wiadomości organu, który udzielił pozwolenia, oraz ogłoszony w terminie jednego miesiąca w prasie, w rozumieniu przepisów Prawa prasowego²³, o zasięgu obejmującym co najmniej obszar, na którym zbiórka została przeprowadzona (art. 9 u.o.z.b.p.b.). Kwestie szczegółowe regulowało Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie sposobów przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiórkami²⁴. Co ciekawe, akt ten definiował formy prowadzenia zbiórek: w gotówce i w naturze. Wątpliwości zarówno interpretacyjne²⁵, jak i praktyczne pojawiały się w odniesieniu do obu form zbiórek²⁶. Treść rozporządzenia wykraczała poza delegację ustawową, na co zwracali uwagę przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz orzecznictwo sądowe²⁷.

²³ Ustawa z dnia 26 I 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.).

²⁴ Dz.U. Nr 199, poz. 1947.

²⁵ Np. czy zbiórkę nakrętek od butelek należy traktować jako zbiórkę publiczną.

²⁶ Oprócz zbiórek do puszek kwestarskich dopuszczona była sprzedaż cegiełek wartościowych, przedmiotów i usług oraz dobrowolnych wpłat na konto, zakładane osobno dla każdej zbiórki.

²⁷ P. Wagłowski, *Internetowy crowdfunding a przepisy o zbiórkach publicznych – wyrok Sądu Rejonowego w Krakowie*, VaGla.pl Prawo i Internet z 10 III 2012 r., <http://prawo.vagla.pl/node/9704> (dostęp: 10 IX 2015). Zob. wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie, Wydział XI Karny, z 6 II 2012 r., sygn. XI W 1497/11/P. Akt ten np. traktował przelewy na konto jako zbiórkę publiczną.

3. Przyczyny zmian

Zarówno regulacje prawne, jak i praktyka stosowania prawa przez organy administracji publicznej w zakresie organizacji zbiorzek publicznych były szeroko krytykowane. Wskazywano „[n]a nierealistyczne, a niekiedy wręcz absurdalne wymogi i obwarowania narzucane przez urzędników koncesjonujących – w sposób całkowicie uznaniowy i niezajdujący oparcia w przepisach – pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej”²⁸. Przede wszystkim podnoszono uznaniowość decyzji podejmowanych przez organy, zwłaszcza w aspekcie kosztów administracyjnych ponoszonych przez organizatorów. Po drugie, z niezrozumieniem organizacji pozarządowych spotykało się „żądanie precyzyjnego określenia celu zbiórki z wyszczególnieniem pozycji, które będą z niej sfinansowane”²⁹. W praktyce bowiem, jak wskazano w interpelacji, nie zawsze jest możliwe precyzyjne wskazanie wydatków. Po trzecie, część zarzutów dotyczyła braku ustawowego terminu rozpatrzenia wniosku, niesporządzenia uzasadnień decyzji odmownych oraz braku możliwości odwołania się od decyzji ministra do innego organu. Po czwarte, wątpliwości budził nakaz wykorzystania i rozliczenia pozyskanych w zbiórce środków w ciągu miesiąca. Sygnalizowano, że spełnienie tego wymogu w przypadku dużych zbiorzek publicznych jest niemożliwe³⁰. Po piąte, problemem dotychczas okazywał się „zakaz zakupu za granicą towarów, które będą wykorzystane w Polsce, oraz odwrotnie – możliwości zakupu towarów w kraju z przeznaczeniem ich wykorzystania za granicą”³¹. Paraliżujące dla zbierających fundusze stało się również wielomiesięczne oczekiwanie na zatwierdzenie lub odrzucenie przesłanego przez organizację sprawozdania. W ten sposób nie mogła ona ubiegać się o nowe pozwolenie. Częstokroć wyjaśnień żądano po upływie kilku miesięcy. Warto nadmienić, że zdaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych nie znajdował racjonalnego uzasadnienia również wymóg otwierania nowego konta dla każdej nowej zbiórki. Ostatni z zarzutów wymienionych w interpelacji wiązał się

²⁸ Interpelacja poselska nr 4264 do ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie przepisów dotyczących przeprowadzania zbiorzek publicznych, Warszawa, 10 VII 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/74B1CEB8> (dostęp: 17 VII 2015).

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

z ustawowym wymogiem publikowania w prasie kosztownych sprawozdań z wykorzystania zbiorów³².

Mankamenty ustawy z 1933 r. zgłaszane były również na etapie prac nad projektem nowej ustawy oraz tuż przed podjęciem tych działań. Dotychczasowej ustawie zarzucano archaiczny język³³. Przede wszystkim dotyczyło to takich nazw i terminów, jak: loteryja pieniężna, instytucje społeczno-opiekuńcze, przełożony urzędu czy władze szkolne³⁴. W tym miejscu warto przypomnieć, że powszechnie przyjmuje się, iż terminologia prawa administracyjnego powinna spełniać wszystkie wymogi języka narodowego³⁵.

Ponadto wskazywano, że obowiązująca ustawa nie odpowiada aktualnym potrzebom społeczeństwa. W ocenie niektórych przedstawicieli doktryny „[d]alsze obowiązywanie takiego stanu prawnego nie mieściło się w standardach demokratycznego państwa prawnego, którego jednym z zasadniczych celów jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego”³⁶. W materiałach dostępnych na stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAC) podkreślano, że od 1933 r. zmieniło się zarówno społeczeństwo, jak i państwo³⁷. W szczególności zwrócono uwagę, iż dzisiaj dostęp do informacji jest znacznie szerszy niż kilkadziesiąt lat temu. Podnoszono również, że zgodnie z intencją środowisk pozarządowych państwo powinno się wycofać z istotnej roli, jaką odgrywało przez wiele lat w zakresie limitowania prowadzenia zbiorów publicznych³⁸ na rzecz szerszego udziału społeczeństwa w kontrolowaniu takiej działalności. To oznaczało całkowitą zmianę paradygmatu, na którym zbudowano założenia kolejnej ustawy.

³² Ibidem.

³³ J. Niczyporuk, op. cit., s. 35, 39.

³⁴ Ibidem, s. 35.

³⁵ Ibidem; zob. także przytoczoną tam literaturę, a zwłaszcza M. Kruk, *Prawo i język, w: Jakość prawa. Książka z konferencji naukowej w ramach obchodów 40-lecia Instytutu Nauk Prawnych PAN*, pod red. A. Wasilkowskiego, H. Kołakowskiej-Przełomiec, Warszawa 1996, s. 75–92.

³⁶ P. Ruczkowski, *Nowe zasady prowadzenia zbiorów*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, nr 12, s. 36.

³⁷ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Nowa ustawa o zbiorach publicznych*, https://prezi.com/vg6okg8_9cfx/nowa-ustawa-o-zbiorkach-publicznych (dostęp: 30 IV 2015).

³⁸ Projekt założeń projektu ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, s. 1, <http://mac.bip.gov.pl/projekty-aktow-prawnych/projekt-zalozen-projektu-ustawy-o-zasadach-prowadzenia-zbiorek-publicznych.html> (dostęp: 10 VI 2014).

4. Nowe regulacje w zakresie zasad prowadzenia zbiorów publicznych

Nowa Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych z dnia 14 marca 2014 r. zaczęła obowiązywać 18 lipca tegoż roku. Zgodnie z treścią projektu założeń ustawy celem regulacji stały się: „[l]iberalizacja zasad przeprowadzania zbiorów publicznych i ułatwienie obywatelom ofiarności przez zmianę roli państwa w tym obszarze tak, by zamiast kontrolować, tworzyło ono ramy organizacyjne dla przejrzystego dla każdego przeprowadzania zbiorów publicznych”³⁹. Tym samym uchwalone przepisy regulujące organizację zbiorów publicznych zostały zbudowane na innym założeniu, niż miało to miejsce w odniesieniu do dotychczasowych rozwiązań.

Ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych obecnie reguluje tylko te zbiórki, w których nie ma śladu przepływu środków i gdy jednocześnie darczyńca pozostaje anonimowy. Zamiarem ustawodawcy było pozostawienie poza zakresem normowania: przelewów na konta bankowe, w tym zleceń stałych, wpłat na konto on-line, przekazywania darów za pomocą wirtualnych platform handlowych, wpłat za pomocą SMS-ów charytatywnych oraz deklaracji wpłat na wszystkich formularzach związanych z system bankowym. Pozyskane w ten sposób środki są bowiem ewidencjonowane i dostępne dla organów kontroli skarbowej⁴⁰. Poza zakresem normowania ostatecznie znalazło się również finansowanie społecznościowe (ang. *crowdfunding*), które określane jest jako proces zbierania funduszy od ogółu społeczeństwa, by zrealizować zamierzony projekt lub uruchomić działalność gospodarczą⁴¹. Na marginesie trzeba dodać, że finansowanie społecznościowe nie musi się wiązać z realizacją celu godnego poparcia z perspektywy interesu publicznego.

Realizacją założenia opisanego w poprzednim akapicie stała się redakcja art. 1 ustawy: „Zbiórką publiczną jest zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego

³⁹ Projekt założeń..., s. 2.

⁴⁰ Projekt założeń..., s. 2–3.

⁴¹ T.E. Young, *The Everything Guide to Crowdfunding: Learn how to use social media for small-business funding*, Avon 2013, s. 14.

i o wolontariacie [...] oraz na cele religijne”⁴². Jednocześnie, podobnie jak w poprzedniej ustawie, przesądzono, że zbiórką publiczną nie jest zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze: na cele religijne, na kościelną działalność charytatywno-opiekuńczą, naukową, oświatową i wychowawczą oraz na utrzymanie duchownych i członków zakonów, jeżeli odbywa się w obrębie terenów kościelnych, kaplic oraz w miejscach i okolicznościach zwyczajowo przyjętych w danej okolicy i w sposób tradycyjnie ustalony; w drodze loterii pieniężnych i fantowych; wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzającym zbiórkę; wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywające się na podstawie pozwolenia władz szkolnych, oraz w ramach zbiórek koleżeńskich odbywających się w lokalu urzędu publicznego na podstawie pozwolenia kierownika urzędu, lub w innym zakładzie pracy (art. 2).

⁴² Wśród zadań publicznych ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wymienia zadania w zakresie: pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa; działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; działalności charytatywnej; podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; ochrony i promocji zdrowia; działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; wypoczynku dzieci i młodzieży; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; turystyki i krajoznawstwa; porządku i bezpieczeństwa publicznego; obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; ratownictwa i ochrony ludności; pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; upowszechniania i ochrony praw konsumentów; działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; promocji i organizacji wolontariatu; pomocy Polonii i Polakom za granicą; działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy, w zakresie określonym powyżej.

Nowa ustawa przyznaje prawo do prowadzenia zbiórki trzem kategoriom podmiotów. Pierwsza grupa to organizacje pozarządowe w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴³, tj. podmioty, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych i nie działają dla osiągnięcia zysku. Ustawa wspomina o osobach prawnych lub jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacjach i stowarzyszeniach. Jednocześnie, podobnie jak to było w świetle przepisów poprzedniej ustawy, prawo zbierania ofiar nie jest zawężone do organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego⁴⁴. Mogą to być też fundacje utworzone przez partie polityczne. Prowadzenia zbiórek przez partie polityczne zabrania art. 24 ust. 6 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁴⁵. Drugą kategorię podmiotów, którym przyznano prawo do przeprowadzania zbiórek, stanowią podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴⁶. Trzecią grupę podmiotów stanowią komitety społeczne powołane w celu przeprowadzenia zbiórki publicznej. Ustawodawca uregulował zarówno to, w jaki sposób założyć ów komitet, jak i to, kto może wchodzić w jego skład (art. 4 ust. 1). Są to mianowicie co najmniej trzy osoby fizyczne, posiadające pełną zdolność do czynności prawnych oraz niekarane za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe, które powołają komitet aktem założycielskim. Jego treść również została przewidziana w ustawie. Przyjęcie rozwiązań w tym zakresie należy ocenić pozytywnie.

⁴³ Ustawa z dnia 24 IV 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1118 ze zm.).

⁴⁴ K. Wojtczak, *Zbiórki publiczne*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej*, pod red. J. Jagielskiego i in., Warszawa 2009, s. 375.

⁴⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2011 Nr 155, poz. 924 ze zm.

⁴⁶ Chodzi tutaj o osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego; stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; spółdzielnie socjalne; spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów Ustawy z dnia 25 VI 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2014, poz. 715), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Osobny rozdział ustawy został poświęcony zasadom organizacji zbiorów publicznych. Artykuł 5 ust. 1 wprowadza regułę, że „[z]biórka publiczna może zostać przeprowadzona po jej zgłoszeniu przez organizatora zbiórki i zamieszczeniu informacji o zgłoszeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych, zwanym dalej «portalem zbiorów publicznych»”. W tym zakresie, w ocenie przyjętej w niniejszym opracowaniu, uzyskano największą zmianę. Otóż zastosowano tutaj konstrukcję „milczenia administracyjnego”, zwaną również „fikcją pozytywnego rozstrzygnięcia”⁴⁷, przybierającą formę dorozumianej zgody organu administracji na określone działanie. Owo zaniechanie, na co zwraca uwagę J. Zimmermann, wywołuje określone skutki prawne⁴⁸, co sprawia, że coraz częściej w literaturze rozpoznawane jest ono jako odrębna forma prawna działania administracji publicznej⁴⁹. Konstrukcja ta jest znana głównie z rozwiązań materialnego prawa administracyjnego, takich m.in. jak prawo o zgromadzeniach⁵⁰ czy prawo budowlane⁵¹. Tym samym organ właściwy nie ma obecnie kompetencji do wydania decyzji pozytywnej. Ustawodawca przyznał jedynie możliwość wydania decyzji negatywnej. W ślad za powyższym odmawia się, w drodze decyzji administracyjnej, zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorów publicznych (jest to decyzja związana), gdy:

„1) wskazany w zgłoszeniu cel zbiórki publicznej jest niezgodny z prawem lub wykracza poza sferę zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, albo nie jest celem religijnym, a w przypadku komitetu społecznego – również jest niezgodny z celem, w jakim komitet został powołany;

⁴⁷ M. Kruś, E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych w kontekście fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy*, w: *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy administracyjnoprawne*, t. 1, pod red. J. Sługockiego, Wrocław 2014, s. 365–377; zob. także tam przytoczony wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 20 IV 2011 r., sygn. Kp 7/09, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=6584&sprawa=5205> (dostęp: 15 X 2015).

⁴⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 424.

⁴⁹ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, w: *Prawne formy działania administracji*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 5, s. 393.

⁵⁰ Ustawa z dnia 5 VII 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 397).

⁵¹ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1409 ze zm.).

2) do dnia wpływu zgłoszenia zbiórki publicznej sprawozdanie z poprzedniej zbiórki publicznej, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1 lub 2, nie zostało zamieszczone na portalu zbiorok publicznych, pomimo upływu terminu, o którym mowa w art. 16 albo art. 17”.

Decyzja w przedmiocie odmowy zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorok publicznych powinna zostać wydana „w terminie 3 dni roboczych dla zgłoszeń dokonanych w postaci elektronicznej i w terminie 7 dni roboczych dla zgłoszeń dokonanych w postaci papierowej”. Zgłoszenie zbiórki publicznej powinno zostać dokonane przy użyciu formularza elektronicznego (art. 5 ust. 2)⁵². W myśl art. 6 ust. 1 dopuszcza się jednak możliwość zgłoszenia zbiórki w postaci papierowej. Organizator zbiórki w tej sytuacji wypełnia zgłoszenie zbiórki publicznej i doręcza je ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Słusznie założono, że nie każdy może mieć możliwość skorzystania z drogi elektronicznej. Ustawodawca okazał się też niezwykle przewidujący, ponieważ w pierwszych miesiącach funkcjonowania portalu zgłoszenie zbiórki drogą elektroniczną nie było możliwe, o czym informowano interesantów na stronach internetowych MAC⁵³. Zainteresowanych proszono o przesyłanie skanów zgłoszeń wypełnionych w wersji papierowej na adres internetowy urzędu. W tym zakresie wydaje się zasadne wyciągnięcie odpowiednich wniosków także wobec innych projektowanych ustaw, które przewidują możliwość elektronicznego załatwiania spraw. Pozostawienie, jako alternatywy, tradycyjnej drogi załatwienia sprawy może niekiedy uratować funkcjonowanie systemu.

W przypadku zgłoszenia zbiórki w postaci elektronicznej uwierzytelnienie zgłoszonych danych następuje przez opatrzenie ich przez osobę uprawnioną do reprezentowania organizatora zbiórki bezpiecznym

⁵² W poszanowaniu art. 9 ust. 1 zgłoszenie zbiórki publicznej powinno zawierać w szczególności takie informacje, jak:

1. cel zbiórki publicznej;
2. dane organizatora zbiórki;
3. dane, w zakresie określonym w pkt 2 lit. b, osoby uprawnionej do reprezentowania organizatora zbiórki;
4. sposób prowadzenia zbiórki publicznej;
5. miejsce prowadzenia zbiórki publicznej;
6. termin rozpoczęcia i termin zakończenia zbiórki publicznej;
7. przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki, które zostaną pokryte z zebranych ofiar.

⁵³ Portal Zbiorok Publicznych, <http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/publikacje/szczegoly-artykulu.xhtml> (dostęp: 15 IX 2015).

podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP (art. 9 ust. 2); w przypadku zgłoszenia tradycyjnego – przez złożenie własnoręcznego podpisu (art. 6 ust. 3). W odpowiedzi na zgłaszane postulaty środowisk pozarządowych przyjęto regułę, że w tym samym czasie organizator zbiórki może prowadzić więcej niż jedną zbiórkę publiczną (art. 7). Są bowiem organizacje, które nieustannie prowadzą zbiórki publiczne.

Kolejna zmiana ustawowa jest związana ze zmianą organu właściwego w zakresie prowadzenia zbiórek publicznych. W nowej ustawie w miejsce wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, starostów i marszałków województw postanowiono przyznać ustawowe kompetencje w zakresie zbiórek publicznych ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Tym samym wszystkie sprawy z zakresu ustawy powierzono jednemu organowi, niezależnie od zakresu terytorialnego prowadzonej zbiórki bądź miejsca spożytkowania darów.

Atutem nowych rozwiązań prawnych jest usprawnienie procesu organizacji pomocy prowadzonej w formie zbiórki publicznej. Służy temu przede wszystkim wspomniana konstrukcja milczenia administracyjnego. Skutkiem „milczącej zgody” jest to, że minister właściwy do spraw administracji publicznej, po zweryfikowaniu poprawności wypełnienia obowiązkowych pól zgłoszenia, informację o zgłoszeniu zbiórki publicznej zamieszcza na portalu zbiórek publicznych (art. 10 ust. 1). Wpis ten powinien nastąpić w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci elektronicznej albo 7 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci papierowej (art. 10 ust. 1 *in fine*). Dowodem na to, że czas przy udzielaniu pomocy odgrywa duże znaczenie, była jedna z akcji charytatywnych w Wielkopolsce. Zaledwie w kilka dni udało się zebrać ponad 6 milionów złotych na leczenie chorego dziecka⁵⁴. Jak podają media, w ciągu jednego dnia po nadaniu komunikatu na konto wpłynęły 2 miliony złotych⁵⁵. Powyższy przykład oddaje sposób funkcjonowania dzisiejszego społeczeństwa opartego na komunikacji elektronicznej i środkach masowego przekazu.

Do pozytywów nowych regulacji należy również przyjęcie, że „[z]miana celu zbiórki publicznej jest możliwa, jeżeli cel podany w zgłoszeniu został osiągnięty lub ze względów obiektywnych nie może być

⁵⁴ Błyskawiczna zbiórka dla małego Kajtka!, <http://www.radiomerkury.pl/informacje/pozostale/blyskawiczna-zbiorka-dla-malego-kajtka.html> (dostęp: 19 VII 2015).

⁵⁵ Ibidem.

dalej realizowany, o ile realizacja nowo zgłoszonego celu pozostaje w zakresie tych samych zadań ze sfery zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, lub pozostaje w zakresie celów religijnych” (art. 12 ust. 2). Na organizatorze ciąży obowiązek zawiadomienia ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zmianach danych zawartych w zgłoszeniu zbiórki publicznej (w tym o zmianie celu) w terminie 30 dni od dnia, w którym zmiana nastąpiła (art. 12 ust. 1). Można to uczynić w postaci elektronicznej bądź papierowej. Treść przepisów w tym zakresie odpowiada na problemy wynikające z praktyki. Bywają bowiem sytuacje, kiedy nie ma sensu zbierać dalej na wskazany wcześniej cel. Czasami został już on osiągnięty lub pojawiła się inna, lepsza możliwość (np. opracowano i dopuszczono do użytku nowe leki, inny ośrodek medyczny zdecydował się na podjęcie zabiegu). Dotychczasowe przepisy ustawy z 1933 r. nie regulowały takich sytuacji. Zbierający w takich przypadkach próbowali dokonać zmiany decyzji w trybie art. 155 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁶ (zmiana decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo). Obecnie stosowną informację o zmianie minister właściwy do spraw administracji publicznej zamieszcza na portalu zbiorów publicznych (art. 12 ust. 3).

W inny sposób niż dotychczas zostały ukształtowane przepisy prawne dotyczące rozliczenia zbiórki publicznej. Zgodnie z wolą ustawodawcy organizator musi złożyć dwa sprawozdania: pierwsze – z przeprowadzonej zbiórki publicznej, z podaniem wartości i rodzaju zebranych ofiar, oraz drugie – ze sposobu rozdysponowania ofiar. Termin złożenia sprawozdania zależy od czasu prowadzenia zbiórki. W przypadku zbiórki prowadzonej do 12 miesięcy pierwsze sprawozdanie należy złożyć w ciągu 30 dni od zakończenia zbiórki publicznej, natomiast drugie:

„1) w terminie 3 miesięcy od zakończenia roku obrotowego w przypadku organizacji, o których mowa w art. 3 pkt 1 i 2, a jeżeli ofiary w tym terminie nie zostaną rozdysponowane, również w terminie 3 miesięcy od zakończenia każdego roku obrotowego do momentu rozdysponowania zebranych ofiar;

2) w terminie 30 dni od zakończenia 12-miesięcznego okresu od zakończenia zbiórki publicznej, a w przypadku gdy ofiary w tym terminie

⁵⁶ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.).

nie zostaną rozdysponowane, również w terminie 30 dni od zakończenia każdego kolejnego 12-miesięcznego okresu, aż do momentu rozdysponowania zebranych ofiar – w przypadku komitetów społecznych” (art. 16 ust. 2).

Inaczej unormowano obowiązek przedstawienia sprawozdań w odniesieniu do zbiórki trwającej dłużej niż rok. Sprawozdanie z przeprowadzonej zbiórki publicznej w celu zamieszczenia na portalu zbiorok publicznych z podaniem wartości i rodzaju zebranych dotychczas ofiar przesyła się w terminie 30 dni od zakończenia każdego 6-miesięcznego okresu prowadzenia zbiórki, przy czym pierwszy okres liczy się od dnia rozpoczęcia zbiórki publicznej (art. 17 pkt 1). Natomiast sprawozdanie ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar należy przesłać w terminie 30 dni od dnia zakończenia każdego 12-miesięcznego okresu, przy czym pierwszy okres liczy się od dnia rozpoczęcia zbiórki publicznej, aż do momentu rozdysponowania ofiar (art. 17 pkt 2). Wszystkie sprawozdania w postaci dokumentu elektronicznego⁵⁷ należy przesłać do ministra właściwego do spraw administracji publicznej, który umieszcza je w portalu zbiorok publicznych. W myśl art. 19 zarówno informacje o zgłoszeniu zbiórki publicznej, jak i sprawozdania będą dostępne na portalu zbiorok publicznych przez okres 10 lat, licząc od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania (art. 19). Dzięki jawności wpisów każdy może skontrolować podmioty prowadzące zbiórki publiczne.

Pomysł na włączenie kontroli społecznej do sprawdzania zbiorok publicznych jest jak najbardziej trafiony. Już kilka lat temu Z. Leoński pisał, że współcześnie obserwuje się pojawienie się nowych form kontroli społecznej (obywatelskiej)⁵⁸. Wydaje się również, że dzięki temu ustawodawca doskonale wypełnił treścią przepisów słowa A. Świętochowskiego, iż „[k]ażda wola obywatelska, pragnąc złożyć ofiarę na ołtarzu dobra społecznego, może łatwo dowiedzieć się, który z tych ołtarzów najbardziej odpowiada jego przekonaniom i pragnieniom”⁵⁹.

Atutem nowej ustawy o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych jest to, że zbierający fundusze nie ponoszą wielu kosztów, które dotychczas obciążały budżety organizatorów zbiórki. Szacuje się, że

⁵⁷ Ustawodawca dopuszcza również możliwość przesłania sprawozdania w postaci papierowej (art. 18 ust. 2).

⁵⁸ Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 240.

⁵⁹ A. Świętochowski, op. cit., s. 24.

rocznie zbierający zaoszczędzą ok. 2925 tys. zł w związku z likwidacją obowiązku publikowania sprawozdań finansowych, ok. 281 tys. zł na skutek likwidacji opłaty skarbowej i ok. 118–236 tys. zł w przypadku składania wniosku drogą elektroniczną⁶⁰. Powyższa zmiana powinna satysfakcjonować wszystkie podmioty zgłaszające zbiórki publiczne. Ustawodawca z nadstatkiem spełnił w ten sposób postulaty zgłaszane przez organizacje pozarządowe. Kwestie szczegółowe, w tym wzór aktu założycielskiego, wzór zgłoszenia zbiórki publicznej i wzory sprawozdań, wskazuje stosowne rozporządzenie⁶¹.

5. Nowa ustawa – zagadnienia sporne

Jedną z intencji prawodawcy było rozwianie wątpliwości, gdzie można prowadzić zbiórki publiczne⁶². W ten sposób w art. 1 ust. 2 przyjęto, że „[m]iejsca publiczne to miejsca ogólnodostępne, a w szczególności ulice, place, parki i cmentarze”. Wprowadzenie przepisu o takiej treści sprawia, że organ będzie musiał zdefiniować, co uważa za miejsca ogólnodostępne. Tylko po części zdefiniował je ustawodawca – wskazując na to, co oczywiste. Wyjaśniając pojęcie „miejsce publiczne”, trudno nie dostrzec podobieństwa z rozumieniem tego terminu przyjętym przez ustawę o zgromadzeniach, zgodnie z którym zgromadzenie publiczne jest organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. Można również przyjąć, że miejsce ogólnodostępne to takie, które służy wszystkim, miejsce użyteczności publicznej. Problem zdefiniowania przedmiotowego pojęcia sygnalizowany jest w piśmiennictwie, także w kontekście innych regulacji prawnych⁶³. Już w Dekrecie z dnia 7 kwietnia 1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r.⁶⁴ przewidziano,

⁶⁰ Uzasadnienie do ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/DE47D0B12C85A5B9C1257BEA00372D14?OpenDocument> (dostęp: 16 IX 2015).

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 VI 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorów publicznych (Dz.U. 2014, poz. 833).

⁶² Opis projektu. Zbiórki publiczne, <https://mac.gov.pl/projekty/zbiorki-publiczne-po-nowemu/opis-projektu> (dostęp: 10 I 2015).

⁶³ P. Wancke, *Miejsce publiczne to przestrzeń służąca do wspólnego użytkowania*, Infor.pl z 24 X 2013 r., s. 1–2, http://samorzad.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_komunalna/389028,Miejsce-publiczne-to-przestrzen-sluzaca-do-wspolnego-uzytowania.html, (dostęp: 16 I 2015).

⁶⁴ Dz.U. Nr 20, poz. 138.

że wywłaszczenie było możliwe pod nieruchomości zajęte na cele budowy, rozwoju i utrzymania urządzeń komunikacji publicznej, pod ulice i place publiczne, skwery, zieleńce, parki, place sportowe i cmentarze, pod zalesienia lub na melioracje oraz cele użyteczności publicznej (art. 2 pkt 1). *Expressis verbis* pojęciem „miejsce publiczne” posługiwało się Rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki oraz Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 8 października 1970 r. w sprawie zatwierdzania pod względem artystycznym niektórych projektów budowlanych⁶⁵. Wśród przykładów wymienionych w tym rozporządzeniu znajdowały się: place i ulice; stałe szlaki turystyczne między liniami rozgraniczającymi te szlaki od innych nieruchomości; obszary kolejowe; pasy drogowe dróg publicznych; drogi wodne z brzegami oraz dostępne dla ogółu tereny portów i przystani; tereny lotnisk cywilnych; tereny zieleni użytku publicznego, jak parki, skwery itp. urządzenia, oraz cmentarze i inne obiekty związane z upamiętnieniem walki i męczeństwa narodu polskiego; wnętrza obiektów budowlanych użytku publicznego oraz przynależne do tych obiektów ogrody i działy dostępne dla ogółu⁶⁶. Pomocna w definiowaniu terminu może być przytoczona przez P. Wanckego⁶⁷ konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 grudnia 1997 r.⁶⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 5 tej konwencji miejsce użyteczności publicznej „[o]znacza te części jakiegokolwiek budynku, terenu, ulicy, drogi wodnej lub innego miejsca, które są dostępne lub otwarte, niezależnie, czy stale, okresowo, czy od czasu do czasu, dla przedstawicieli ogółu społeczeństwa, i są miejscami o charakterze handlowym, biurowym, kulturalnym, historycznym, oświatowym, religijnym, rządowym, rozrywkowym, wypoczynkowym lub innym, dostępnymi lub otwartymi dla publiczności”. Obecnie też punktem odniesienia do definicji może stać się art. 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶⁹ wskazujący cele publiczne bądź definicja „budynek użyteczności publicznej”⁷⁰.

⁶⁵ P. Wancke, op. cit., s. 1.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem, s. 2.

⁶⁸ Dz.U. 2007 Nr 66, poz. 438.

⁶⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 782 ze zm.

⁷⁰ § 3 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 IV 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690).

Pomocniczo przy wyjaśnianiu omawianego pojęcia należałoby poszukać wsparcia w orzecznictwie⁷¹. W odniesieniu do komentowanej ustawy zdefiniowanie, że miejsca publiczne to miejsca ogólnodostępne ze wskazaniem kilku przykładów, w praktyce wykładni i stosowania prawa nic w zasadzie nie zmienia. Zarówno organ, jak i podmiot zgłaszający zbiórkę będą zobowiązane do samodzielnego wyjaśnienia tego pojęcia. Należy pamiętać, że podobnie jak w poprzednim porządku prawnym, ograniczenia w przeprowadzaniu zbiorów dotyczą stanu wyjątkowego lub stanu wojny bądź też określonych obszarów uważanych za publiczne (np. tereny kolejowe)⁷².

Pewnym problemem w praktyce może okazać się brak przepisów regulujących nadzór organu nad prowadzoną zbiórką. Należy przypomnieć, że w myśl ustawy z 1933 r. można było cofnąć pozwolenie na przeprowadzenie zbiórki. Istotne jest także, że deregulacji, w tym pozbawienia administracji publicznej możliwości nadzoru nad zbiorami publicznymi, obawiały się same organizacje pozarządowe⁷³. Wskazywano, że nie jest to w interesie organizacji społecznych i może rodzić olbrzymie pole do nadużyć, w tym tzw. prania brudnych pieniędzy⁷⁴. Wprowadzenie rozwiązań nadzorczych wydaje się zasadne, tym bardziej że – jak ujmuje się w literaturze – wprowadzone dotychczas ograniczenia miały charakter pozytywny, a ich głównym celem było zagwarantowanie bezpieczeństwa podczas realizacji ofiarności publicznej⁷⁵.

Należy też pamiętać, że przy wprowadzaniu nowych przepisów ograniczających niezbędne jest kierowanie się zasadami poprawnej legislacji⁷⁶. Po pierwsze, przepisy ograniczające powinny być sformułowane w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom⁷⁷. Po drugie, redakcja przepisów musi

⁷¹ Na przykład zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 3 XI 1936 r., sygn. III 1371/36, „Obchodzenie [...] mieszkań prywatnych i dostępność w ten sposób do nieokreślonej liczby osób z prośbą o ofiary odpowiada pojęciu publicznego ich zbierania w rozumieniu pow. ustawy”.

⁷² Por. K. Wojtczak, op. cit., s. 381.

⁷³ M. Władysław, *Debata w Fundacji Batorego: organizacje boją się zbiorów publicznych bez kontroli [relacja]*, ngo.pl, Portal Organizacji Pozarządowych z 15 II 2013 r., <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/844424.html> (dostęp: 10 IX 2015).

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ K. Wojtczak, op. cit., s. 376.

⁷⁶ Wyrok TK z 30 X 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217; wyrok TK z 18 I 2006 r., sygn. K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4).

⁷⁷ Wyrok TK z 30 X 2001 r., sygn. K 33/00; wyrok TK z 18 I 2006 r., sygn. K 21/05).

być precyzyjna, tak aby gwarantować jednolitą wykładnię i stosowanie prawa⁷⁸. Po trzecie, przepisy ograniczające powinny zostać skonstruowane w taki sposób, by nie było wątpliwości co do intencji racjonalnego prawodawcy.

Podsumowanie

Materialne prawo administracyjne adresowane jest do jednostek⁷⁹, cechuje się szerokim zakresem podmiotowym i zmiennością⁸⁰. W przypadku zbiorów publicznych owa zmienność nie została w pełni odzwierciedlona w przepisach. Dopiero bowiem po ponad osiemdziesięciu latach zdecydowano się na przyjęcie nowych regulacji. Można więc powiedzieć, że dotychczasowe rozwiązania prawne były bardzo dobrze sformułowane, skoro przetrwały tak długi okres. Od czasu uchwalenia ustawy z 1933 r. zmieniły się jednak warunki społeczne. Niezwykle istotnym czynnikiem było powstanie Internetu, wymuszające zmianę wielu dotychczasowych konstrukcji oraz wywołujące przeobrażenia administracji publicznej i prawa administracyjnego. E-administracja staje się na naszych oczach nie tylko postulatem, ale i faktem.

Przyjęte rozwiązania prawne ocenia się pozytywnie. Dotyczy to przede wszystkim usprawnień systemu podejmowania decyzji przez administrację publiczną. Niewątpliwie, także zastosowanie milczenia administracyjnego przyczyniło się do usprawnienia procedury związanej z organizacją zbiorów publicznych. Podążając śladem zmian przyjętych w komentowanej ustawie, można się zastanowić, gdzie jeszcze fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia mogłaby być zastosowana. Warto byłoby zwłaszcza przeanalizować te postępowania, w których nie występuje wielość stron. Również doświadczenia związane z praktyką stosowania przepisów pochodzących z innych działów prawa administracyjnego skłaniają do zgłoszenia postulatu *de lege ferenda* uregulowania konstrukcji milczenia administracyjnego bądź w Kodeksie postępowania administracyjnego, bądź w przepisach ogólnych prawa administracyjnego.

⁷⁸ Wyrok TK z 30 X 2001 r., sygn. K 33/00; wyrok TK z 18 I 2006 r., sygn. K 21/05).

⁷⁹ J. Jagielski, *Rozważania nad pojęciem i istotą prawa administracyjnego materialnego*, w: *Prawo administracyjne materialne*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. 7, s. 29.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 34–35.

Z opisu ustawy zamieszczonego na stronie internetowej MAC można się dowiedzieć, że komentowana ustawa jest efektem ponadrocznych prac administracji i organizacji społecznych zajmujących się dobroczynnością⁸¹. Projekt był również konsultowany z obywatelami na wielu etapach, został poddany konsultacjom publicznym, podczas których, jak utrzymują przedstawiciele MAC, zostały wyjaśnione „[w]szystkie intencje i jako strony wysłuchaliśmy siebie nawzajem”⁸². Z zadowoleniem można przyjąć sam sposób wprowadzania nowych regulacji prawnych, chociaż należy przyznać, że nie obyło się bez problemów. Aktywna działalność organizacji społecznych zapobiegła przyjęciu rozwiązań prawnych oderwanych od postulatów zgłaszanych od wielu lat przez samych zainteresowanych⁸³.

Ofiarność publiczna jest wyrazem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Do jej rozwoju może przyczynić się większe zaufanie państwa do swoich obywateli, zaś w przypadku zbiorów publicznych poddanie kontroli społecznej niektórych zagadnień z nimi związanych. Wycofanie się państwa z regulowania sfery, która podlega już innym formom sprawdzania (np. przelewy na rzecz organizacji), uzyskało pełną akceptację. Doświadczenia w tym zakresie mogą również dać asumpt do podjęcia działań zmierzających do ustalenia i zmiany przepisów, w których rola administracji publicznej jest nieadekwatna do interesu chronionego. Pozytywnie ocenia się też przekazanie zadań z zakresu zbiorów publicznych jednemu organowi, tj. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. W ten sposób, by tak rzec, „powróciły” one do rządu. Z drugiej strony bezwzględnie nadal należy chronić samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi o to, by szukając usprawnień, nie ograniczać ich kompetencji i nie ograniczać wykonywanych przez nie zadań własnych.

Zgodzić się trzeba z Z. Duniewską, że prawo administracyjne materialne „zrodziło się [...] i trwa ze względu na ludzi; na potrzeby człowieka i kreowanych przez ludzi wspólnot. Nie jest ono – ze swej istoty – nastawione na spełnianie oczekiwań administracji publicznej, choć ona jest często jego inicjatorem lub kreatorem. Sprzyjając

⁸¹ Opis projektu..., op. cit.

⁸² Ibidem.

⁸³ Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju, *Podziękowanie za nagłośnienie problemu niekorzystnych zmian w zakresie zbiorów publicznych*, <https://www.for.org.pl/pl/a/2224,Podziekowania-za-naglosnienie-problemu-niekorzystnych-zmian-w-zakresie-zbiorow-publicznych> (dostęp: 15 IX 2015).

dobremu administrowaniu, prawo tworzone jest przede wszystkim dla tych, którzy objęci są prawnie zakreśloną aktywnością tej administracji lub narzuconą jej powściągliwością⁸⁴. Kryteria sformułowane powyżej spełnia nowa ustawa o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Odpowiadając na pytanie sformułowane we wstępie o granice ingerencji państwa w sferę praw jednostki: zostały one właściwie postawione. Wymagają tylko drobnego doprecyzowania.

⁸⁴ Z. Duniewska, *W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego*, w: *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szeniaowskiemu*, pod red. Z. Czarnika, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 165 i n., cyt. za: J. Jagielski, op. cit., s. 4.