



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Instytucja zbiórki publicznej oraz postępowanie w sprawie jej organizacji

Author: Anna Gronkiewicz

Citation style: Gronkiewicz Anna. (2016). Instytucja zbiórki publicznej oraz postępowanie w sprawie jej organizacji. W: Anna Gronkiewicz, Agnieszka Ziółkowska (red.), "Administracyjnoprawne aspekty działalności kulturalnej : zagadnienia wybrane" (S. 257-273). Katowice: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; Włocławek : Agencja Reklamowa TOP.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Instytucja zbiórki publicznej oraz postępowanie w sprawie jej organizacji

Public fundraising and proceedings concerning its organization.

1. Wprowadzenie

Należy uświadomić sobie, że szeroko pojęta kultura nie jest wolna od ekonomii. Z jednej strony sektor kultury ma swój udział w wytwarzaniu PKB naszego kraju, a z drugiej uczestniczy w nim finansowo, a zatem jest twórcą rozwoju gospodarczego, ale i jego beneficjentem, gdyż korzysta z środków publicznych, pochodzących z budżetu państwa czy budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiedzialność państwa za kulturę wyraża się między innymi w jej organizowaniu i finansowaniu.

Niezależnie jednak od tego kto tworzy działalność kulturalną (tj. podmioty publiczne czy prywatne) dla jej rozwoju niezbędne są środki finansowe. Od lat w przestrzeni publicznej wśród problemów kultury wymienia się na pierwszym miejscu jej niedofinansowanie. Bez wątpienia zrealizowanie spektaklu, filmu, koncertu, wystawy czy innego przedsięwzięcia kulturalnego wymaga odpowiedniego zaplecza finansowego. Zbiórki publiczne, obok takich form jak dotacje publiczne, granty, mecenat, sponsoring, czy crowdfunding¹, stanowią jeden ze

¹ Crowdfunding stanowi nową formę finansowania społecznego, która w ostatnich latach rozwija się coraz bardziej. Polega ona na finansowaniu przez społeczność najczęściej internetową określonego przedsięwzięcia poprzez specjalnie stworzoną do tego platformę internetową (np. kickstarter). Platformy takie powstają również w Polsce (np. polakpotrafi). W większości krajów crowdfunding nie jest uregulowany prawnie. Na temat crowdfundingu zob. szerz. monografię B. F. Malinowski, M. Giełzak, *Crowdfunding: zrealizuj swój pomysł ze wsparciem cyfrowego tłumu*, Gliwice 2015.

sposobów finansowania przedsięwzięć kulturalnych. W literaturze przedmiotu wprost wskazuje się, „że w ostatnich latach organizowanie zbiorów publicznych stało się skutecznym i popularnym sposobem pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania (...)”².

Zbiórka czy inaczej kwesta oznacza „zbieranie datków na cel społeczny lub dobroczynny”³ czy „zbieranie darów zwykle na jakiś szczytny cel”⁴. Potoczne rozumienie zbiórki publicznej nie odbiega zatem znacząco od jej definicji prawnej przyjętej w ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych⁵. W myśl niniejszej ustawy zbiórka publiczna to zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel, pozostający w sferze zadań publicznych, lub na cel religijny. Inaczej ujmując zbiórki publiczne są przejawem ofiarności publicznej bowiem „Istotą zbiórki publicznej jest zbieranie ofiar, nie zaś pobieranie opłat, nawet jeżeli środki uzyskane z opłat są przeznaczone z góry określony cel”⁶.

2. Zbiórki publiczne – rys historyczny

Do 2014 r. zagadnienie ofiarności publicznej uregulowane było w przepisach ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorach publicznych⁷. Wskazana ustawa była wielokrotnie krytykowana przez organizacje pozarządowe, które wskazywały, iż nie przystaje ona do rzeczywistości społecznej, w tym do zmieniających się technologii. W dyskursie publicznym wytykano liczne błędy tej regulacji, jak np. zbyt skomplikowany tryb rozliczania pieniędzy zebranych w ramach zbiórki publicznej, problemy z organizowaniem różnych form zbiorów (szczególnie w odniesieniu do zbiorów elektronicznych, w tym tych organizowanych przez Internet)⁸.

² P. Ruczkowski, *Nowe zasady prowadzenia zbiorów publicznych*, Przegląd Prawa Publicznego 2014, nr 12, s. 26.

³ Pod. za <http://sjp.pwn.pl/sjp/kwesta;2565384.html> [dostęp na dzień: 30.03.2016].

⁴ Pod. za <http://sjp.pl/kwe%C5%9Bcie> [dostęp na dzień: 30.03.2016].

⁵ Dz.U. z 2014 r., poz. 498., dalej: u.z.p.z.p.

⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2009 r., IV SA/GL 977/08, LEX nr 563974.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 732. Zob. też na ten temat: K. Wojtczak, *Zbiórki publiczne* (w:) M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.) *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 375-389; J. Niczyporuk, *Zbiórki publiczne*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2007, nr 10, s. 31-41; T. Suchar, *Pozwolenie na zbiórkę publiczną*, *Wspólnota* 2011, nr 5, s. 28-29; D.P. Kała, *Zbiórka publiczna w gminie*, *Wspólnota* 2012, nr 45-46, s. 32-34.

⁸ Od 2003 r. rozszerzono pojęcie zbiorów publicznych o wpłaty na konto (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie sposobu

Dlatego też wskutek postulatów środowiska pozarządowego w 2014 roku przyjęto nową ustawę o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych. Niniejsza regulacja została przygotowana przez ministra administracji i cyfryzacji⁹ we współpracy z sektorem pozarządowym, co pozwoliło na szerokie konsultacje społeczne w wyniku których przyjęto nowy model organizacji zbiórki publicznej. W przepisach u.z.p.z.p. odstąpiono od reglamentacji administracyjnoprawnej w postaci pozwolenia na organizację zbiórki publicznej na rzecz jej zgłoszenia. Powyższe nie oznacza jednak zupełnej rezygnacji państwa z kontroli bezpieczeństwa obrotu prawnego w zakresie ofiarności publicznej. Nowa regulacja precyzuje bowiem definicję zbiórki publicznej, charakteryzuje kto może być jej organizatorem, a także określa wymogi, które muszą zostać spełnione dla jej przeprowadzenia i rozliczenia.

Tym samym aktualnie w zakresie organizowania zbiorok publicznych zastosowanie znajduje wspomniana ustawa o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych, wydane na jej podstawie rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorok publicznych¹⁰ oraz pośrednio ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹.

Porównując aktualnie obowiązującą ustawę z tą z 1933 r., można wskazać następujące różnice w zakresie organizacji zbiórki publicznej: 1) dotychczas wymagane było pozwolenie, a obecnie funkcjonuje zgłoszenie, 2) dotychczas organami odpowiedzialnymi za wydawanie pozwoleń były zarówno organy samorządowe i rządowe, co zależne było od terenu organizacji zbiórki (tj. wójt, burmistrz, pre-

przeprowadzania zbiorok i zakresu kontroli nad tymi zbiórkami (Dz.U. z 2003 r., Nr 199, poz. 1947)), a od 2004 r. o sprzedaż przedmiotów i usług (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobów przeprowadzania zbiorok publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiórkami (Dz.U. z 2004 r., Nr 50, poz. 491)). Stopniowe rozszerzanie pojęcia zbiórka publiczna na różne formy zbiorok niestety wywoływało wiele problemów w praktyce organizacji tych zbiorok. Przykładowo początkowo charytatywne sms-y podległy podatkowi od towarów i usług, co w kolejnych latach częściowo zmieniono. Z kolei w przypadku zbiorok organizowanych przez Internet występowały problemy z ustaleniem organu właściwego dla uzyskania zezwolenia. Generalnie urzędnicy mieli problemy z ustaleniem jakie formy działania można uznać za zbiórkę publiczną, a jakie już nie, stąd występowała wykładnia rozszerzająca. Powyższe wynikało z faktu, iż definicja zbiórki zawarta była w ustawie, zaś formy zbiorok wskazywano w aktach wykonawczych.

⁹ Aktualnie nie istnieje urząd ministra administracji i cyfryzacji, który funkcjonował w latach 2011-2015.

¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 833.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 239, dalej: u.d.p.p.

zydent miasta, minister); obecnie organem właściwym jest wyłącznie minister (tj. minister spraw wewnętrznych i administracji), 3) dotychczas możliwe było wyłącznie tradycyjne pisemne zgłoszenie zbiórki publicznej (tj. zgłoszenie papierowe); obecnie możliwe jest zgłoszenie pisemne zarówno w wersji papierowej, jaki i w wersji elektronicznej, 4) dotychczas termin załatwienia sprawy wynosił 30 dni, zaś obecnie termin ten wynosi 3 lub 7 dni, 5) dotychczas występował obowiązek publikacji sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki w prasie, obecnie sprawozdania publikowane są on-line na przeznaczonym do tego portalu¹², 6) dotychczas wniesienie podania o przeprowadzenie zbiórki publicznej wymagało uiszczenia opłaty skarbowej w kwocie 82 zł; obecnie opłatę zniesiono¹³.

3. Definicja zbiórki publicznej oraz podmioty uprawnione do jej przeprowadzenia

Na podstawie art. 1 ust. 1 u.z.p.z.p. można wskazać, iż zbiórkę publiczną określają trzy cechy takie jak: sposób zbierania ofiar, miejsce zbierania ofiar oraz cel, na który zbierane są ofiary.

Zbieranie ofiar w ramach zbiórki publicznej polega na zbieraniu ofiar w gotówce do puszek kwestarskich lub skarbon stacjonarnych, bądź na zbieraniu darów do koszy lub w wyznaczonym do tego miejscu.

Miejsce przeprowadzenia zbiórki zostało określone jako miejsce publiczne, czyli miejsce ogólnodostępne dla nieograniczonej liczby osób, na co wskazuje się w uzasadnieniu niniejszej ustawy.¹⁴ W przepisach u.z.p.z.p. doprecyzowano pojęcie miejsca publicznego poprzez wskazanie w szczególności ulic, placów, parków czy cmentarzy (art. 1 ust. 2 u.z.p.z.p.). Należy się zgodzić się z P. Ruczkowskim, według którego pojęcie miejsca ogólnodostępnego spełniać będą zarówno zbiórki przeprowadzane na wolnym powietrzu, jak i zbiórki wewnątrz pomieszczeń,

¹² Obecnie portal ten działa pod adresem <http://zbiorki.gov.pl> Jak wskazuje się na niniejszej stronie „Portal zbiórki.gov.pl jest miejscem, gdzie organizatorzy zbiórek publicznych informują o swoich inicjatywach, o tym, jak je przeprowadzili i jak je rozliczyli. Informacje te są dostępne dla każdego.” Zob. <http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/publikacje/wykaz-artykulow.xhtml> [dostęp na dzień: 3.04.2016].

¹³ Zob. <http://poradnik.ngo.pl/zbiorki-publiczne> [dostęp na dzień: 30.03.2016].

¹⁴ Uzasadnienie do ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach przeprowadzania zbiórek publicznych, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1726> [dostęp na dzień: 18 marzec 2016]. W uzasadnieniu wskazuje się, iż projekt ustawy posługuje się terminem „miejsce publiczne” zgodnie z rozumieniem przyjętym w wyroku SN z dnia 9 listopada 1971 r., VKRN 219/71, OSNPG 1972, nr 2, poz. 25.

pod warunkiem iż będą przeprowadzane w miejscu ogólnodostępnym.¹⁵ Trzeba zatem zauważyć, że katalog określony w art. 1 ust. 2 u.z.p.z.p. nie ma charakteru zamkniętego, a warunek miejsca ogólnodostępnego spełniają także np. sklepy wielkopowierzchniowe czy domokrażne zbieranie ofiar od domu do domu¹⁶.

Cel zbiórki publicznej został natomiast określony jako cel pozostający w sferze zadań publicznych bądź cel religijny. Cel pozostający w sferze zadań publicznych został dookreślony poprzez odesłanie do przepisów u.d.p.p., gdzie w art. 4 ust 1 u.d.p.p. wskazuje się działalność pożytku publicznego prowadzoną przez organizacje w sferze zadań publicznych tam wymienionych. Są to tzw. zadania ze sfery pożytku publicznego. Obecnie lista ta obejmuje 38 sfer pożytku publicznego¹⁷ i jest to katalog enumeratywny¹⁸. W kontekście niniejszego opracowania na uwagę zasługują 3 sfery pożytku publicznego, związane pośrednio lub bezpośrednio z kulturą. Są to zadania w zakresie podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej (art. 4 ust 1 pkt 4 u.d.p.p.), zadania z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego (art. 4 ust 1 pkt 16 u.d.p.p.) oraz zadania z zakresu promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą (art. 4 ust 1 pkt 30 u.d.p.p.).

Wskazanie celu zbiórki poprzez odesłanie do przepisów u.d.p.p. w zakresie zadań publicznych skutkuje tym, iż ocenny pozostaje jedynie cel religijny, bowiem zadania z zakresu pożytku publicznego są wyraźnie określone w przepisach u.d.p.p. Takie rozwiązanie niewątpliwie zmniejsza zakres swobody urzędników przy ocenie celu zbiórki. Na kanwie ustawy z 1933 r. to urzędnicy decydowali o tym czy dany cel zbiórki zawarty w zgłoszeniu spełniał cechy celu godnego poparcia.¹⁹ Reasumując zbiórka publiczna nie może być organizowana na inny cel niż ten ze sfery pożytku publicznego wymieniony w art. 4 ust. 1 u.d.p.p. czy

¹⁵ P. Ruczkowski, *Nowe zasady prowadzenia...*, s. 27.

¹⁶ „Obchodzenie przeto mieszkań prywatnych i dostępność w ten sposób do nieokreślonej liczby osób z prośbą o ofiary odpowiada pojęciu publicznego ich zbierania.” – Wyrok SN z dnia 3 listopada 1936 r., III K 1371/36, LEX nr 363931.

¹⁷ Zob. art. 4 ust 1 u.d.p.p.

¹⁸ Wprowadzie zgodnie z art. 4 ust. 2 u.d.p.p. Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia określić inne niż wymienione zadania jako zadania należące do sfery zadań publicznych, ale jak słusznie zauważa J. Blicharz wyczerpujący charakter katalogu przyjętego w art. 4 ust. 1 u.d.p.p. osłabia możliwość określenia przez Radę Ministrów dodatkowych zadań publicznych przypisanych do sfery zadań pożytku publicznego.- zob. J. Blicharz, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 66.

¹⁹ Zgodnie z postanowieniami ustawy z 1933 r. pozwolenie za zbiórkę publiczną mogło być udzielone tylko wówczas, gdy cel zbiórki nie był przeciwny prawu oraz ze stanowiska interesu publicznego był godny poparcia (art. 3 ust 1). Za takie cele uważano przede wszystkim:

cel religijny. Tym bardziej zbiórka publiczna nie może być organizowana na cel niezgodny z prawem.

Dla pełnego zdefiniowania pojęcia „zbiórka publiczna” należy też odwołać się do jej negatywnej definicji zawartej w art. 2 u.z.p.z.p. Zgodnie z jego brzmieniem nie stanowi zbiórki publicznej zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze: 1) 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; 2) w drodze loterii pieniężnych i fantowych; 3) wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzających zbiórkę; 4) wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywające się na podstawie pozwolenia władz szkolnych²⁰; 5) w ramach zbiórek koleżeńskich odbywających się w lokalu urzędu publicznego na podstawie pozwolenia kierownika urzędu lub w innym zakładzie pracy.

Mając na uwadze poczynione wyżej wyjaśnienia należy wskazać, iż z zakresu zbiórek publicznych podlegających notyfikacji wyłączone zostały zbiórki ujęte w przywołanym w art. 2 u.z.p.z.p., zbiórki elektroniczne oraz sprzedaż przedmiotów i usług. Zbiórki elektroniczne to przelewy na konta bankowe, wpłaty na konto online, przekazywanie darów za pomocą wirtualnych platform handlowych, wpłaty za pomocą sms-ów²¹, deklaracje wpłat na wszystkich formularzach związanych z systemem bankowym²² Wyłączenie zbiórek elektronicznych spo-

religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze (art. 3 ust 2). Tak też P. Ruczkowski, *Nowe zasady prowadzenia...*, s. 28.

²⁰ Jednakże wówczas gdy na terenie szkoły (np. boiska szkolnego, sali gimnastycznej) będzie odbywać się festyn miejski połączony przykładowo ze zbiórką pieniędzy do skarbon lub żywności do koszy to wtedy zastosowanie znajdują przepisy dotyczące zbiórek publicznych, a tym samym działanie takie podlega zgłoszeniu jako zbiórka publiczna.

²¹ Należy nadmienić, iż sms-y charytatywne, pomimo ich wyłączenia z zakresu zbiórek publicznych, są obecnie pod pewnymi warunkami zwolnione z podatku VAT na podstawie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 736) oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 736). Przy tym zwolnienie to występuje w odniesieniu do akcji charytatywnych organizowanych przez stowarzyszenia fundacje, organizacje kościelne mające status organizacji pożytku publicznego oraz w odniesieniu połączeń realizowanych z telefonów na abonament (tzw. postpaid) i nie obejmuje połączeń realizowanych z telefonów na kartę (tzw. prepaid).

²² Uzasadnienie do ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach przeprowadzania zbiórek publicznych, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1726> [dostęp na dzień: 3.04.2016].

śród zbiorok publicznych wynika z faktu, iż zbieranie gotówki w wyżej opisany sposób jest ewidencjonowane i dostępne dla organów kontroli skarbowej.²³ Założeniem ustawodawcy było bowiem objęcie przepisami u.z.p.z.p. „ (...) tylko tego rodzaju zbiorok, gdzie nie ma śladów przepływu środków.”²⁴ Dla ścisłości trzeba zauważyć, iż w przypadku ostatniej kategorii działań tj. sprzedaży przedmiotów i usług wyłączenie ich spod regulacji u.z.p.z.p. nie zawsze jest takie oczywiste, gdyż w niektórych przypadkach mogą one spełniać warunki przewidziane dla zbiorok publicznej. Po pierwsze należy zauważyć, iż problemy dotyczące kategoryzacji tych działań wiążą się z tym, iż według poprzednio obowiązujących regulacji sprzedaż przedmiotów i usług była traktowana jako forma zbiorok publicznej²⁵. Aktualnie sprzedaż przedmiotów rozumiana jako świadczenie wzajemne (niezależnie od sposobu ich pozyskania) nie spełnia warunków zbiorok publicznej i może być podejmowana przez organizacje pozarządowe w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego lub w ramach działalności gospodarczej. Odmiennie natomiast przedstawia się kwestia sprzedaży w przestrzeni publicznej przedmiotów lub cegiełek, które stanowią jedynie dowód wdzięczności za otrzymany dar. Wówczas gdy w zamian za przekazaną kwotę ofiarodawca otrzymuje przedmiot (cegiełkę) niestanowiący praktycznie żadnej wartości lub mający wartość nieadekwatną do poczynionej wpłaty, działanie to nie stanowi sprzedaży, a mieści się w definicji zbiorok publicznej i jako taka podlega zgłoszeniu.

Zbiorok spełniająca wszystkie wyżej opisane wymagania co do sposobu zbierania ofiar (zbieranie darów w naturze lub gotówki do puszek/skarbon), miejsca zbierania ofiar (miejsca publiczne) oraz celu zbiorok (cel publiczny lub religijny) podlega zgłoszeniu.

Analizując aktualnie obowiązujące regulacje prawne w przedmiocie zbiorok publicznych (zarówno ustawę jak i rozporządzenie) wskazać można, iż definicja zbiorok publicznej ujęta jest wyłącznie w ogólnych założeniach ustawy. Co więcej

²³ Jak przyjęto w uzasadnieniu ustawy „Ten sposób prowadzenia zbiorok pozostaje jednak poza zakresem regulacji projektowanej ustawy. Różni się on od zbiorok z puszką na ulicy w ten sposób, że mamy tu ślady przepływu środków, więc w razie problemów obywatel może dochodzić swoich praw.” Uzasadnienie do ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach przeprowadzania zbiorok publicznych, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1726> [dostęp na dzień: 3.04.2016].

²⁴ Uzasadnienie do ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach przeprowadzania zbiorok publicznych, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1726> [dostęp na dzień: 3.04.2016].

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobów przeprowadzania zbiorok publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiorokami (Dz.U. z 2004 r., Nr 50, poz. 491).

jest ona skonstruowana poprzez odniesienie do cech zbiórki publicznej, a nie jak wcześniej poprzez odwołanie się zarówno do cech jak i form zbiorów publicznych.

Podmiotami uprawnionymi do organizacji zbiórki publicznej mogą być: 1) organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.p.; 2) podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 u.d.p.p.; 3) komitet społeczny powołany w celu prowadzenia zbiórki publicznej (art. 3 pkt 3 u.z.p.z.p.).

Organizacjami pozarządowymi są niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, niebędące jednocześnie jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych²⁶ lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi (art. 3 ust. 2 pkt 1 i 2 u.d.p.p.). Przy tym wprost jako takie wskazuje się fundacje²⁷ i stowarzyszenia.²⁸ Z kolei wyłączeniu z niniejszej definicji podlegają partie polityczne²⁹, związki zawodowe³⁰ i organizacje pracodawców³¹, samorządy zawodowe, fundacje utworzone przez partie polityczne (art. 3 ust. 2 u.d.p.p. w zw. z art. 3 ust.4 u.d.p.p.).

Podmioty wymienione w art. 3 ust 3 u.d.p.p. to: 1) 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; 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego; 3) spółdzielnie socjalne³²; 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy

²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

²⁷ Zob. ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 40).

²⁸ Zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1393 ze zm.).

²⁹ Zob. ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924 ze zm.).

³⁰ Zob. ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz.1881).

³¹ Zob. ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2029).

³² Zob. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651 ze zm.), na ten temat szerz. A. Gronkiewicz, *Spółdzielnie socjalne jako próba zwiększenia tolerancji w społeczeństwie obywatelskim*, Tolerancja 2011, Tom XVI, s. 85-95.

z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie³³, 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.

Komitet społeczny założony w celu przeprowadzenia zbiórki publicznej mogą ustanowić co najmniej 3 osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, niekarane za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe (art. 4 ust. 1 u.z.p.z.p.). Akt założycielski takiego komitetu powinien spełniać określone wymogi przewidziane przepisami prawa. Musi on zawierać: 1) określenie celu, w jakim komitet społeczny został powołany; 2) dane osób powołujących komitet społeczny (tj.: imię, nazwisko, adres zamieszkania, numer PESEL, a w przypadku gdy dana osoba nie ma numeru PESEL, serię i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość tej osoby); 3) adres do korespondencji; 4) dane osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu społecznego, 5) oświadczenia o niekaralności członków założycieli komitetu społecznego (art. 4 ust. 2 u.z.p.z.p.). Akt ten może być sporządzony zarówno w wersji elektronicznej, jak i papierowej. W sytuacji elektronicznego zgłaszania zbiórki publicznej, akt założycielski należy sporządzić z wykorzystaniem formularza elektronicznego udostępnionego nieodpłatnie na portalu zbiorok publicznych przez ministra spraw wewnętrznych i spraw administracji (art. 11 ust. 1 pkt 1 u.z.p.z.p.). Zaś w przypadku zgłoszenia zbiórki dokonywanego w formie papierowej akt założycielski komitetu winien być opracowany według formularza udostępnionego nieodpłatnie na portalu zbiorok publicznych przez ministra spraw wewnętrznych i spraw administracji (art. 11 ust. 1 pkt 2 u.z.p.z.p.)³⁴. Co więcej, akt założycielski komitetu społecznego sporządzony w wersji elektronicznej wymaga opatrzenia bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnych kwalifikowanych certyfikatów³⁵ lub podpisem potwierdzonym

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 176.

³⁴ Formularze te skonstruowane są w oparciu o wzór takiego aktu zawartego w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorok publicznych.

³⁵ Zob. ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 262 ze zm.). „Podpis elektroniczny jest sposobem potwierdzania autentyczności dokumentu i tożsamości jego nadawcy przy wymianie informacji drogą elektroniczną” – szerz. zob. A. Ziółkowska (w:) A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Organizacja pracy biurowej w administracji. Zagadnienia prawne*, Katowice 2014, s. 208-209. Na ten temat też D. Descours (w:) G. Szpor (red.) *Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych*, Warszawa 2013, s. 126 i nast.

profilem zaufanym ePUAP³⁶, zaś akt sporządzony w wersji papierowej wymaga podpisania własnoręcznymi podpisami członków komitetu. Zasygnalizować trzeba, iż ustawa z 1933 r. oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia nie określały w tak precyzyjny sposób wymagań przewidzianych dla tworzenia komitetu powoływanego w celu przeprowadzenia zbiórki. Nadto liczba osób wymaganych dla utworzenia komitetu nie była określona przepisami prawa. W praktyce zwyczajowo przyjmowano, że komitet powinien liczyć od 6 osób (przy wydatkowaniu funduszy w kraju) do 10 osób (przy wydatkowaniu funduszy za granicą)³⁷.

W konkluzji należy zasygnalizować, iż na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy – podobnie, jak na podstawie ustawy z 1933 r. – niemożliwe jest zorganizowanie zbiórki publicznej wyłącznie przez osobę fizyczną.

4. Postępowanie administracyjne w sprawie zbiórki publicznej

Zbiórka publiczna może zostać przeprowadzona po jej zgłoszeniu przez organizatora zbiórki i zamieszczeniu informacji o zgłoszeniu przez ministra spraw wewnętrznych i administracji publicznej na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorów publicznych (art. 5 ust. 1 u.z.p.z.p.). Należy zgodzić się z Z. Ćwiklińskim, iż przyjęte rozwiązanie, ustalające jako organ właściwy wyłącznie ministra spraw wewnętrznych i administracji, stanowi „jeden z nielicznych przypadków, gdy następuje centralizacja realizacji zadania publicznego.”³⁸ W tym przypadku jest to centralizacja zadania publicznego polegającego na przyjmowaniu zgłoszeń zbiórki publicznej.

Postępowanie w przedmiocie zbiórki publicznej według nowych przepisów określić można jako postępowanie administracyjne o charakterze mieszanym. Postępowanie to może zakończyć się zarówno czynnością materialno-techniczną

³⁶ Zob. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, unieważniania oraz wykorzystania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz.U. z 2014 r., poz. 778). Profil zaufany ePUAP jest bezpłatną metodą potwierdzania tożsamości obywatela w systemach elektronicznej administracji. Stanowi on swoistego rodzaju odpowiednik bezpiecznego podpisu elektronicznego, weryfikowanego certyfikatem kwalifikowanym. W celu potwierdzenia profilu zaufanego ePUAP osoba wnioskująca zgłasza się do wybranego przez siebie punktu potwierdzającego, tj. np. urzędu miasta, urzędu wojewódzkiego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Szerz. zob. A. Ziółkowska (w:) A. Ziółkowska, A. Gronkiewicz, *Organizacja pracy biurowej*...s. 211-213.

³⁷ K. Marciniak, *Zbiórki publiczne*, Warszawa 2005, s. 6.

³⁸ Z. Ćwikliński, *Zmiany w zbiorach publicznych*, Wspólnota 2014, nr 14, s. 40.

(tj. wpisaniem na listę zbiorok publicznych), jak i decyzją administracyjną (tj. decyzją o odmowie wpisania na listę zbiorok publicznych). Do niniejszego postępowania stosuje się przepisy u.z.p.z.p. a w zakresie nieuregulowanym w ustawie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.³⁹

Zgłoszenie zbiórki publicznej powinno określać: 1) cel zbiórki publicznej, 2) dane organizatora zbiórki, 3) dane 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. Zgłoszenie zbiórki publicznej w postaci elektronicznej musi być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym bądź dokonane przy użyciu profilu zaufanego (art. 9 ust. 2 u.z.p.z.p.). Oprócz tego, gdy organizator zbiórki jest reprezentowany przez pełnomocnika, do zgłoszenia zbiórki publicznej dołącza się oryginał albo kopię pełnomocnictwa (art. 9 ust. 4 u.z.p.z.p.). Pełnomocnictwo podlega opłacie skarbowej 17 zł zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.⁴⁰ Zatem dokonując zgłoszenia zbiórki publicznej przez pełnomocnika, należy dołączyć dowód uiszczenia należnej opłaty skarbowej, najlepiej w postaci skanu przy zgłoszeniu elektronicznym lub w tradycyjnej wersji przy zgłoszeniu papierowym. Nadmienić jednak należy, że niektóre organizacje pozarządowe, tj. te posiadające status organizacji pożytku publicznego, są zwolnione z tej opłaty.

W przypadku gdy zgłoszenie dotyczące zbiórki publicznej jest wypełnione w sposób nieprawidłowy bądź nie dołączono do niego aktu założycielskiego komitetu społecznego, minister spraw wewnętrznych i administracji wzywa zgłaszającego do usunięcia braków zgłoszenia w terminie 7 dni, pod rygorem pozostawienia zgłoszenia bez rozpoznania (art. 14 ust. 1 u.z.p.z.p.). Termin określony dla ministra spraw wewnętrznych i administracji do wystosowania przedmiotowego wezwania wynosi odpowiednio 3 dni robocze w przypadku zgłoszenia wniesionego w formie elektronicznej lub 7 dni roboczych w przypadku zgłoszenia wniesionego w formie papierowej i liczony jest od momentu wniesienia zgłoszenia. Oczywiście braki formalne zgłoszenia de facto powodują wydłużenie terminu załatwienia sprawy przez ministra spraw wewnętrznych i administracji, który wynosi odpowiednio 7 dni roboczych od momentu otrzymania zgłoszenia w wersji papierowej i 3 dni robocze od momentu otrzymania zgłoszenia w for-

³⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23), dalej: k.p.a.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 783 ze zm.

mie elektronicznej. Wskazane terminy rozpoczynają bowiem bieg dopiero od dnia otrzymania uzupełnionego zgłoszenia (art. 14 ust. 2 u.z.p.z.p.).

Jeżeli w toku postępowania nastąpią zmiany dotyczące danych zawartych w zgłoszeniu zbiórki publicznej, w tym np. zmiana celu zbiórki publicznej czy zmiana składu komitetu społecznego, jej organizator zobowiązany jest do dokonania tzw. zgłoszenia aktualizacyjnego w terminie 30 dni od dnia w którym nastąpiła zmiana (art. 12 ust. 1 u.z.p.z.p. w zw. z art. 13 ust. 1 u.z.p.z.p.). Przy tym o ile zmiana składu osobowego komitetu społecznego może nastąpić z różnych przyczyn i w każdym czasie, to już zmiana celu zbiórki publicznej może mieć miejsce w ściśle określonych przypadkach. Inaczej ujmując zmiana celu zbiórki publicznej jest możliwa, jeżeli cel podany w zgłoszeniu został osiągnięty lub ze względów obiektywnych nie może być dalej realizowany, a realizacja nowo zgłoszonego celu pozostaje w zakresie tych samych zadań ze sfery pożytku publicznego lub pozostaje w zakresie celów religijnych (art. 12 ust. 2 u.z.p.z.p.).

Odmowa ministra spraw wewnętrznych i administracji w przedmiocie zamieszczenia zgłoszenia zbiórki publicznej na portalu zbiorok publicznych, przyjmuje formę decyzji administracyjnej i ma miejsce w ściśle określonych przypadkach. Według art. 15 u.z.p.z.p. następuje to wówczas, gdy: 1) wskazany w zgłoszeniu cel zbiórki publicznej jest niezgodny z prawem lub wykracza poza sferę zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p., albo nie jest celem religijnym, a w przypadku komitetu społecznego - również jest niezgodny z celem, w jakim komitet został powołany (art. 15 ust. 1 pkt 1 u.z.p.z.p.), 2) do dnia wpływu zgłoszenia zbiórki publicznej, sprawozdanie z poprzedniej zbiórki publicznej, nie zostało zamieszczone na portalu zbiorok publicznych, pomimo upływu terminów wskazanych w art. 16 i 17 u.z.p.z.p. (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.z.p.z.p.). Tak jak już wspomniano wcześniej cel zbiórki publicznej nie może być niezgodny z prawem, stąd jeśli wystąpi taka sytuacja stanowi to przesłankę do wydania decyzji odmownej. Podobnie będzie w przypadku, gdy cel zbiórki wskazany przez organizatora nie będzie mieścił się w ramach wymienionych sfer pożytku publicznego określonych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p., bądź nie będzie wypełniał znamion celu religijnego lub gdy komitet społeczny będzie powołany w innym celu aniżeli cel wskazany w zgłoszeniu zbiórki publicznej. Odrębną przesłankę dla wydania decyzji odmownej stanowi fakt nierozliczenia zbiórki, czyli zaniechanie przez organizatora obowiązków sprawozdawczych, o których będzie mowa w dalszej części opracowania.

Należy zgodzić się z P. Ruczkowskim, iż takie rozwiązanie zapewnia organizatorowi zbiórki publicznej możliwość skorzystania z systemu gwarancji procesowo-

wych przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego.⁴¹ Od momentu wydania decyzji administracyjnej postępowanie ma charakter postępowania jurysdykcyjnego i toczy się zgodnie z przepisami k.p.a., a zatem organizator ma prawo do wniesienia środka odwoławczego w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.), a w przypadku ponownej odmowy przysługiwać mu będzie skarga do sądu administracyjnego (art. 16 § 2 k.p.a.).

5. Obowiązki sprawozdawcze i wykroczenia związane z naruszeniem przepisów o zbiórkach publicznych jako gwarancja legalności zbiórek publicznych

Do obowiązków organizatora zbiórki publicznej należy złożenie wymaganych prawem sprawozdań. W ocenie Z. Ćwiklińskiego przepisy obowiązujące aktualnie w tej materii są wygodniejsze dla organizatorów zbiórek, aczkolwiek zawierają one określone obostrzenia i konsekwencje za nieprzestrzeganie odpowiednich terminów⁴². Organizator zbiórki zobligowany jest do złożenia dwóch sprawozdań, tj. sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki publicznej (art. 16 ust. 1 pkt 1 u.z.p.z.p.) oraz sprawozdania ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar (art. 16 ust. 1 pkt 2 u.z.p.z.p.)⁴³. W pierwszym z nich organizator zamieszcza informację o kategorii i ilości⁴⁴ zebranych ofiar bądź informację o wartości zebranych dóbr. Wybór w tym zakresie należy do organizatora i podyktowany jest w dużej mierze rodzajem zebranych darów. W drugim z wymienionych sprawozdań wskazuje się informację o wysokości i rodzaju rozdysponowanych ofiar w okresie sprawozdawczym, także poprzez odwołanie się do wcześniejszych danych tj. kategorii i ilości bądź wartości zebranych dóbr.

Opisywane sprawozdania muszą być złożone w konkretnych terminach. Sprawozdanie z przeprowadzonej zbiórki publicznej należy złożyć w terminie 30 dni od dnia jej zakończenia. Zaś termin do złożenia sprawozdania z rozdysponowania zebranych ofiar nie ma charakteru jednolitego, gdyż zależny jest od rodzaju podmiotu organizującego zbiórkę, a nadto powiązany jest z terminem rozdyspo-

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23.

⁴² Z. Ćwikliński, *Zmiany w zbiórkach...*, s. 41.

⁴³ Wzór sprawozdań określony został w załącznikach do Rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiórek publicznych odpowiednio w załączniku nr 3 (sprawozdanie z przeprowadzonej zbiórki publicznej) i w załączniku nr 4 (sprawozdania ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar).

⁴⁴ Ilość może być oznaczona w kilogramach lub w sztukach.

nowania darów. Inaczej ujmując – organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 u.d.p.p. oraz podmioty określone w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. muszą złożyć opisywane sprawozdanie w terminie 3 miesięcy od zakończenia roku obrotowego, a jeżeli ofiary w tym terminie nie zostaną rozdysponowane, również w terminie 3 miesięcy od zakończenia każdego roku obrotowego do momentu rozdysponowania zebranych ofiar (art. 16 ust. 2 pkt 1 u.z.p.z.p.). Z kolei komitet społeczny będący organizatorem zbiórki musi złożyć sprawozdanie z rozdysponowania zebranych ofiar w terminie 30 dni od zakończenia 12-miesięcznego okresu od zakończenia zbiórki publicznej, a w przypadku gdy ofiary w tym terminie nie zostaną rozdysponowane, również w terminie 30 dni od zakończenia każdego kolejnego 12-miesięcznego okresu, aż do momentu rozdysponowania zebranych ofiar (art. 16 ust. 2 pkt 2 u.z.p.z.p.).

Odmienne prezentuje się kwestia obowiązku sprawozdawczego co do zbiorok publicznych długoterminowych, czyli tych trwających dłużej niż rok. W ich przypadku sprawozdanie z przeprowadzonej zbiórki publicznej składa 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 ust. 1 pkt 1 u.z.p.z.p.). Natomiast sprawozdanie ze sposobu rozdysponowania zebranych ofiar składa się 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 ust. 1 pkt 1 u.z.p.z.p.).

Niniejsze sprawozdania, analogicznie jak zgłoszenie zbiórki, muszą być opatrzone podpisem elektronicznym, podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP lub własnoręcznym podpisem organizatora zbiórki bądź osoby go reprezentującej. W przypadku, gdy sprawozdanie zawiera braki formalne minister spraw wewnętrznych i administracji wzywa do ich usunięcia. W myśl art. 20 u.z.p.z.p. czyni to niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni roboczych od daty wpływu sprawozdania elektronicznego i nie później niż w terminie 7 dni roboczych dla sprawozdań sporządzonych w formie papierowej. Minister wzywa organizatora zbiórki do uzupełnienia braków sprawozdania w terminie 14 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje niezamieszczenie przesłanego sprawozdania na portalu zbiorok publicznych.

Sprawozdania z przeprowadzonej zbiórki oraz z rozdysponowania darów, wraz z jej zgłoszeniem, są dostępne na portalu zbiorok publicznych przez okres 10 lat, licząc od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania (art. 19 u.z.p.z.p.), co jest nie bez znaczenia dla kontroli tychże działań.

Zarówno istnienie obowiązków sprawozdawczych, jak i konieczność umieszczenia informacji dotyczących zbiorok publicznych na wyznaczonym do tego portalu, stanowi gwarancję dla prawidłowego i legalnego działania w obszarze ofiarności publicznej. Po pierwsze konsekwencją braku realizacji obowiązków sprawozdawczych jest niemożność zgłoszenia kolejnych zbiorok przez tego organizatora, gdyż jak wspomniano wcześniej, stanowi to przesłankę wydania decyzji odmownej w zakresie zamieszczenia kolejnego zgłoszenia zbiorok publicznej na portalu zbiorok publicznych. Po drugie zamieszczenie danych dotyczących zbiorok publicznej umożliwia każdemu z nas zapoznanie się z celem konkretnej zbiorok, jej organizatorem, sposobem jej organizacji czy wreszcie z informacjami o rozdysponowaniu zebranych pieniędzy lub darów. Takie rozwiązanie umożliwia kontrolę społeczną w zakresie zbiorok publicznych. Tym samym opisane wymagania oprócz charakteru kontrolnego mają też charakter dyscyplinujący. Stanowią one środki dyscyplinujące wobec organizatora zbiorok publicznej.

Mechanizmy kontrolne przewidziane przepisami u.z.p.z.p. są dodatkowo wsparte postanowieniami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń.⁴⁵ Zgodnie z dyspozycją art. 56 k.w. organizowanie i prowadzenie zbiorok publicznej bez zgłoszenia lub niezgodnie ze zgłoszeniem podlega karze grzywny. Również podżeganie i pomocnictwo w tym zakresie są karalne (art. 56 § 2 k.w.). Co więcej, w stosunku do zbiorok publicznej przeprowadzonej w sposób niezgodny z prawem, sąd może orzec przepadek przedmiotów czy pieniędzy uzyskanych ze zebranych ofiar, a także rzeczy nabytych za uzyskane ze zbiorok publicznej pieniądze (art. 56 § 3 i § 4 k.w.). Przedmioty podlegające przepadkowi należy natomiast przekazać instytucji pomocy społecznej lub instytucji kultury (art. 56 § 5 k.w.).

Z kolei w myśl art. 57 § 1 k.w. niedopuszczalne jest także organizowanie i prowadzenie zbiorok publicznej na uiszczenie grzywny orzeczonej za przestępstwo, w tym i przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe. Takie działanie, a również podżeganie i pomocnictwo w wymienionym zakresie, podlegają karze aresztu lub grzywny (art. 57 § 2 k. w. w zw. z 57 § 1 k.w.).

Wysokość grzywny w przypadku wyżej opisanych wykroczeń, zgodnie z ogólnymi przepisami kodeksu wykroczeń może wynosić od 20 zł do 5000 zł (art. 24 § 1 k.w.).

⁴⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm., dalej: k.w.

6. Podsumowanie

Wydaje się, iż wprowadzenie nowej regulacji prawnej w przedmiocie zbiorów publicznych należy ocenić pozytywnie. Przepisy te bez wątplenia porządkują i upraszczają prawne ramy dla funkcjonowania instytucji zbiorów publicznych. Dotychczasowe obowiązywanie nowej ustawy oceniane jest pozytywnie zarówno przez środowisko pozarządowe, które w dużej mierze zajmuje się działalnością charytatywną, jak również w piśmiennictwie prawniczym⁴⁶. Nieuzasadnione okazały się uwagi zgłaszane na etapie procedowania niniejszej ustawy co do możliwości nadużyć w przedmiocie zbiorów publicznych przez wzgląd na liberalizację przepisów, a także obawy co do zwiększonej liczby odmów ze strony ministra na skutek centralizacji zadania. Podkreślenia wymaga, iż w ciągu roku funkcjonowania nowej ustawy minister administracji i cyfryzacji nie wydał ani jednej decyzji odmownej⁴⁷. Oczywiście, nie brak też pewnych uwag negatywnych, aczkolwiek nie umniejszają one wartości przyjętej regulacji, gdyż mają przede wszystkim charakter techniczny. Odnoszą się one nie tyle do instytucji zbiórki publicznej czy postępowania w zakresie jej organizacji, ale do funkcjonowania elektronicznej administracji.⁴⁸

W konkluzji raz jeszcze należy wskazać, iż obowiązki sprawozdawcze, obowiązek umieszczania danych o zbiorze publicznej na dostępnym dla każdego portalu internetowym oraz przepisy kodeksu wykroczeń stanowią wystarczającą gwarancję dla prawidłowości ich przeprowadzania. Być może należałoby się jedynie zastanowić nad popularyzacją informacji o możliwości kontroli zbiorów publicznych przez każdego, gdyż nie wszyscy obywatele mają wiedzę w tym zakresie.

Według danych umieszczonych na portalu zbiorów publicznych można wskazać, iż od momentu rozpoczęcia jego działalności 5585 organizatorów zbiorów publicznych zebrało łącznie 144,4 mln złotych. Wśród organizatorów zbiorów przeważają organizacje pozarządowe nad komitetami społecznymi powoływany-

⁴⁶ P. Ruczkowski, *Nowe zasady prowadzenia...*, s. 36-37.

⁴⁷ Tak R. Kowalski, *Rok nowych zbiorów. Czy łatwiej nam zbierać pieniądze?* zob. <http://poradnik.ngo.pl/wiadomosc/1650101.html> [dostęp na dzień: 30.04.2016].

⁴⁸ Przede wszystkim odnoszą się one do uwiarygodniania dokumentów poprzez profil zaufany ePUAP. Wskazuje się przede wszystkim, iż ustawodawca nie do końca przewidział fakt, że organizacja może być reprezentowana przez kilka osób co powoduje, że wszystkie te osoby muszą mieć założony profil zaufany ePUAP (każdy niezależnie), co umożliwia składanie podpisu przez kilka osób – zob. <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/juz-300-zgloszen-wg-nowej-ustawy-o-zbiorkach-publicznych> [dostęp na dzień: 30.04.2016].

mi w celu organizacji zbiórek. Najbardziej popularnymi ziórkami są ziórki publiczne krótkoterminowe (tj. trwające do 6 miesięcy), następnie ziórki srodko-terminowe (tj. trwające od 6-12 miesięcy) i na końcu ziórki dlugoterminowe (tj. trwające powyzej 12 miesięcy). Ofiarnoc publiczna jest najbardziej rozwinięta w województwach: mazowieckim, śląskim, małopolskim, dolnośląskim i wielkopolskim. Jako przykłady ziórek publicznych organizowanych w obszarze kultury można wskazać: ziórkę zorganizowaną przez Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka Jeziorańskiego we Wrocławiu na remont Zamku na wodzie w Wojnowicach koło Wrocławia (2016/4/OR), ziórkę przeprowadzaną przez Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Rock Camp w celu wsparcia organizacji Festiwalu Rock Camp Rockietnica (2014/163/OR) czy ziórkę przeprowadzoną przez Stowarzyszenie Przyjaciół Nowej Huty o nazwie „Postaw na kulturę”, której celem było zebranie funduszy na organizację imprez o charakterze artystycznym czy społeczno-kulturalnym (2015/1331/OR).⁴⁹

Nawiązując do działalności kulturalnej należy przyjąć, że występująca obecnie pluralizacja źródeł finansowania kultury, w którą wpisują się również ziórki publiczne, wzmacnia rozwój kultury, a jednocześnie osłabia jej zależność od administracji publicznej. Zwiększenie nakładów finansowych na kulturę, niezależnie od źródła ich pochodzenia rozszerza powszechny dostęp do kultury, a ten z kolei wydaje się nieodzowny z punktu widzenia rozwoju cywilizacyjnego państwa. Odrębnym zagadnieniem jest to czy spluralizowanie źródeł finansowania kultury jest wystarczającym remedium dla rozwiązania problemów z jakimi boryka się sektor kultury. Niemniej jednak udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymagałoby odrębnego rozważania wykraczającego poza ramy niniejszego opracowania.

Summary

This article refers to public fund-raising institutions which may constitute one of ways of funding social events. The author describes a legal regulation governing this subject i.e. the author presents proper bodies which may submit public fundraising notions. Also, the author characterizes the duties as well as points to the controlling mechanisms that guarantee regularity and legality in the field of conducting public fundraising.

⁴⁹ Wskazane dane pochodzą z portalu ziórek publicznych i są to dane na dzień 17 maja 2016 r., – zob. <http://zbiorki.gov.pl/zbiorki/index> oraz <http://zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/wykresy.xhtml>.