

Krzysztof Księżki

Nowe regulacje w zakresie zbiorów publicznych w Polsce w 2014 roku

Rocznik Samorządowy 4, 212-224

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Krzysztof Księski, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

Nowe regulacje w zakresie zbiorów publicznych w Polsce w 2014 roku

New Regulations in the Scope of the Public Collections in Poland in 2014

przesłanie tekstu 2 czerwca 2015 r., ocena 23 czerwca 2015 r.

Abstrakt

Obszar zbiorów publicznych został uregulowany w nowy sposób w 2014 roku za sprawą wejścia w życie ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Dotychczas obszar ten był regulowany przez restrykcyjną ustawę z 1933 roku, która nie odpowiadała współczesnym wymogom cywilizacyjnym. Artykuł prezentuje nową regulację, która liberalizuje zasady prowadzenia zbiorów publicznych, i omawia elementy, które się zmieniły, porównując je z poprzednią regulacją. Zawiera także elementy ocenne wyrażone przez autora względem nowej regulacji.

Słowa kluczowe: działalność pożytku publicznego, organizacje pozarządowe, trzeci sektor, zbiórki publiczne

Abstract

The area has been regulated public collections in a new way in 2014 thanks to the entry into force of the Act on the principles of public collections. So far, the area was governed by the restrictive law of 1933, which did not meet the requirements of modern civilization. The article presents a new regulation, which liberalizes principles of public collections, and discusses the elements that have changed, comparing it with the previous regulation. It also contains evaluative elements expressed by the author in relation to the new regulation.

Keywords: non-governmental organisations, public benefit, public collections, third sector

Obszar zbiorów publicznych był regulowany przez wiele dziesięcioleci przez ustawę o zbiorach publicznych z 1933 roku¹. Ów akt powstał w okresie II Rzeczypospolitej, która po przewrocie majowym w 1926 roku stała się państwem autorytarnym, gdzie niektóre zasady demokratycznego państwa prawa nie były poważane. W powszechnej opinii uważa się, że ustawa ta została wprowadzona, by utrudnić zbieranie funduszy na działalność polityczną przez ówczesne środowiska opozycyjne wobec władz sanacyjnych.

Ustawa o zbiórkach publicznych była kilkakrotnie nowelizowana, jednak większość przepisów, a przede wszystkim jej aksjologia przetrwały do dnia dzisiejszego. Mimo przemian, jakie zaszły w Polsce po 1989 roku, ustawa o zbiórkach publicznych z 1933 roku została uchylona dopiero w 2014 roku. W jej miejsce do porządku prawnego weszła nowa regulacja – ustawa o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych², która weszła w życie w dniu 18 lipca 2014 roku.

Fundamentalną zmianą, jaka towarzyszyła pracom nad nowymi regulacjami, była odmienna aksjologia towarzysząca tym działaniom. Władze były poddawane wielu rozmaitym naciskom szczególnie ze strony sektora pozarządowego, aby dokonano odpowiednich zmian, co miało mieć istotne znaczenie dla finansowania działalności społecznej. Same władze również zdawały sobie sprawę z potrzeby zmian. Nowe regulacje miały na celu likwidację nadmiernej reglamentacji obszaru zbiórek publicznym, w kierunku dostosowania ich do wymogów demokratycznego państwa prawa i współczesnego świata, ułatwienia wszczynania, prowadzenia i rozliczania zbiórek publicznych. Wprowadzone nową ustawą rozwiązania bez wątpienia kroczą w stronę realizacji tych założeń, aczkolwiek zmiany nie są wszędzie aż tak liberalne, jak zdaniem autora, powinny być. Nie zmienia to jednak faktu, iż nowe regulacje są kamieniem milowym dla organizowania ofiarności publicznej i odpowiadają na wyzwania cywilizacyjne XXI wieku.

Przedmiot regulacji w nowej ustawie się nie zmienił. Wciąż za zbiórkę publiczną ustawodawca uznaje, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy: „zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym”. Oznacza to, że podmiot przeprowadzający zbiórkę może zbierać pieniądze, rzeczy lub i jedno i drugie³. Wciąż jednak to, co zbiera, musi mieć charakter materialny. Nie mieszczą się więc w tej kategorii np. prawa niematerialne. Zaskakujące jest również to, że spod regulacji wyłączone jest zbieranie ofiar w formie pieniądza elektronicznego. Przy obecnym stanie technologii przeoczenie tej możliwości przekazywania środków należy uznać za poważną lukę w systemie⁴. Tym bardziej, że jedna z jego form, tzw. crowdfunding⁵, jest bardzo często wykorzystywaną formą do publicznego zbierania środków na określony cel, bardzo rozpowszechnioną na Zachodzie, w Polsce stawiającą od kilku lat pierwsze kroki. Podobnie zbieranie środków poprzez ogłoszenie na stronie internetowej lub w innej formie, z podaniem numeru konta do wpłat. Wątpliwości również nasuwa kwestia tego, jak np. zaklasyfikować zbiórki telefoniczne⁶ lub SMS-owe⁷. Czy są to wpłaty gotówkowe? Należy sądzić, że nie. Zatem tego typu zbiórki nie powinny być uznawane za zbiórkę publiczną w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych. Mamy zatem do czynienia z wielką częścią rynku zbierania ofiar, który wciąż nie jest uregulowany.

Jedną z głównych zmian w nowej ustawie jest cel zbiórki publicznej. W poprzednim stanie prawnym cel zbiórki publicznej był określony wąsko, rygorystycznie. Najważniejszą przesłanką była zgodność celu z prawem. W nowej regulacji to postanowienie, z oczywistych względów, pozostało. Cel musiał być godny poparcia z punktu widzenia interesu publicznego. Art. 3 ust. 2 ustawy o zbiórkach publicznych wymieniał rodzaje celów, które mogą być brane pod uwagę: religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze. Nie był to jednak katalog zamknięty, lecz przykładowe wyliczenie. Mieliśmy zatem do czynienia z daleko posuniętym swobodnym uznaniem ze strony organu władzy, który wyrażał zgodę na zbiórkę, uznając jej cel jako godny poparcia z uwagi na interes publiczny lub odmawiał takiej zgody, stwierdzając niespełnienie warunku ustawowego.

W aktualnym stanie prawnym cel ten został w znaczący sposób rozszerzony, znacząco zmniejszyła się również swoboda oceny ze strony organu władzy. Obecnie cel musi się mieścić w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸. Dodatkowo może to być również cel religijny.

Jak widać z powyższego, cel zbiórki publicznej został szeroko określony. Organ administracji publicznej, oceniając zgłoszenie zbiórki, ma znacznie mniejszą swobodę oceny, czy cel mieści się w sferze zadań publicznych, czy też wychodzi poza nią. Żadnej ze sfer nie może też interpretować wąsko, co jeszcze bardziej rozszerza możliwe cele zbiórek. Dodatkowo należy nadmienić, iż poprzednio obowiązująca ustawa wprost zakazywała zbiórek w interesie osobistym. Nowe regulacja tego nie czyni. Można by było domniemywać, że skoro w ustawie jest mowa o sferze zadań publicznych, to nie może być mowy o interesie osobistym, a więc obie regulacje są zbliżone w tym zakresie. Tak jednak nie jest, gdyż powszechną praktyką jest uznawanie za cel mieszczący się we wspomnianym art. 4 ust. 1 ziórek na potrzebujących określanych konkretnie, z imienia i nazwiska, np. zbieranie środków na drogą operację w zagranicznym ośrodku zdrowia na konkretne dziecko. Istnieje powszechny konsensus zarówno ze strony organizacji pozarządowych, jak organów administracji publicznej, że taka pomoc mieści się w sferze zadań publicznych, a zatem w nowej rzeczywistości prawnej może stać się przedmiotem zbiórki publicznej.

Nowa regulacja zawiera bardzo podobne wyłączenia niektórych ziórek, które co prawda posiadają wszystkie cechy zbiórki publicznej, ale za taką nie są uznawane przez ustawodawcę. Katalog ten, zgodnie z art. 2, jest obecnie następujący:

1) zbieranie darów 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) zbieranie darów w drodze loterii pieniężnych i fantowych⁹;

3) zbieranie darów wśród grona osób znanych osobiście przeprowadzającym zbiórkę¹⁰;

4) zbieranie darów wśród młodzieży szkolnej na terenach szkolnych, odbywające się na podstawie pozwolenia władz szkolnych;

5) zbieranie darów w ramach zbiórek koleżeńskich odbywających się w:

a) lokalu urzędu publicznego na podstawie pozwolenia kierownika urzędu, lub

b) innym zakładzie pracy¹¹.

Powyższy katalog wyłączeń wskazuje, że zmian dokonano niewiele, nieznacznie rozszerzając krąg przypadków, które wyłączają traktowanie danej zbiórki jako zbiórkę publiczną.

Nowa regulacja w dość istotny sposób zmienia krąg podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia zbiórki publicznej. Dotychczas obejmował on osoby prawne oraz komitety powstałe dla przeprowadzenia zbiórki publicznej¹². Nowa ustawa pozostawiła komitety jako podmioty uprawnione do prowadzenia zbiórki publicznej, określając je jako komitety społeczne. Najważniejszym jest jednak to, iż określiła sposób powstawania takiego komitetu i niezbędne ustalenia, które muszą zostać uczynione, aby było to prawnie skuteczne.

Aby założyć komitet społeczny w celu organizacji zbiórki publicznej, ustawodawca wymaga wspólnego i zgodnego działania co najmniej trzech osób fizycznych (obywateli polskich, jak i cudzoziemców) posiadających pełną zdolność do czynności prawnych oraz będących niekaranymi za popełnienie przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe. Skazanie więc za przestępstwa przeciwko zdrowiu lub życiu nie wyklucza z możliwości współtworzenia komitetu społecznego. Osoby te powołują komitet poprzez przyjęcie aktu założycielskiego, który musi zawierać, zgodnie z art. 4 ust. 2:

1) określenie celu, w jakim komitet społeczny został powołany;

2) dane osób powołujących komitet społeczny – 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, w zakresie określonym w pkt 2, osoby uprawnionej do reprezentowania komitetu społecznego;

5) oświadczenie o niekaralności za przestępstwa, o których mowa powyżej, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań.

Akt założycielski może zawierać również inne postanowienia zgodne z prawem, które członkowie komitetu uznają za ważne i wskazane.

Druga grupa podmiotów uprawnionych do organizowania zbiórek publicznych została zmieniona. W miejsce osób prawnych weszły podmioty należące do trzeciego sektora, uprawnione do prowadzenia działalności pożytku publicznego, wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Są nimi:

a) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia¹³;

b) 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;

c) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;

d) spółdzielnie socjalne;

e) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie¹⁴, 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.

Zmiana podmiotów uprawnionych do organizowania zbiórek publicznych jest racjonalna i porządkująca dotychczasowy chaos, gdzie każdy sektor mógł prowadzić zbiórkę publiczną, pod warunkiem, że przystanie na to właściwy organ administracji publicznej. Teraz sytuacja została uporządkowana, ponieważ uprawnienie to zostało przekazane podmiotom¹⁵ zaliczanym do sektora społecznego, który jest naturalnym adresatem tego typu działalności. Służy temu także bezpośrednie odwołanie do terminologii ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która reguluje podstawy działania trzeciego sektora¹⁶.

Kolejna zmiana w obszarze zbiórek publicznych ma charakter rewolucyjny. Dotychczas organizator zbiórki musiał uzyskać zezwolenie na przeprowadzenie zbiórki publicznej ze strony właściwego organu administracji publicznej wydawanego w formie decyzji administracyjnej: na terenie gminy był to wójt, burmistrz lub prezydent, na terenie więcej niż jednej gminy – starosta, na terenie większym niż powiat – marszałek województwa, a na terenie przekraczającym obszar województwa – minister właściwy do spraw wewnętrznych. Szczególnie kuriozalną regulację zawierał art. 2 ust. 2, który wprowadzał wyjątek dla tej ostatniej zasady. Otóż w przypadku, gdy zebrane ofiary mają zostać wykorzystane poza granicą państwa, bez względu na obszar zbiórki, zgodę wydawało trzech ministrów: wyżej wspomniany oraz ministrowie właściwi do spraw zagranicznych i finansów publicznych. Dodatkowo właściwy organ korzystał z uznania administracyjnego w ocenie, czy cel zbiórki mieści się w pojęciu „słuszny interes społeczny”.

W nowej regulacji ta sytuacja zmieniała się diametralnie. Jedynym właściwym organem administracji publicznej do rozpatrywania spraw dotyczących zbiórek publicznych jest minister właściwy do spraw administracji publicznej. Organ ten nie korzysta jednak z uznania administracyjnego. Dokonuje jedynie oceny kompletności zgłoszenia zbiórki publicznej i w razie wad w zgłoszeniu wzywa podmiot zgłaszający do uzupełnienia zgłoszenia. Bada również, czy cel zbiórki jest zgodny z prawem lub wykracza poza sferę zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czy nie jest celem religijnym (gdyż takowy wyłącza zbiórkę spod przepisów ustawy), a w przypadku komitetu społecznego – czy jest zgodny z celem, w jakim komitet został powołany. W razie stwierdzenia niezgodności odmawia rejestracji zbiórki publicznej w drodze decyzji administracyjnej. Minister może również odmówić rejestracji zbiórki publicznej w przypadku, gdy do dnia wpływu zgłoszenia zbiórki publicznej, sprawozdanie z poprzedniej zbiórki publicznej prowadzonej przez wnioskującego podmiot nie zostało zamieszczone na portalu ziórek publicznych, pomimo upływu terminu, w jakim takie sprawozdanie powinno zostać przekazane ministrowi. Jak widać z powyższego, organ wydając decyzję opiera się na bardzo konkretnych ustawowych przesłankach, a nie na swojej uznaniowości.

Dodatkową zmianą jest możliwość wybrania przez podmiot organizujący zbiórkę jednej z dwu dróg jej zgłoszenia: w sposób tradycyjny (w formie papierowej) lub drogą elektroniczną wedle przepisanej procedury. Ta ostatnia procedura jest nawet uprzywilejowana, gdyż terminy załatwienia sprawy przez właściwego ministra są krótsze. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy są to: 3 dni robocze od dnia otrzymania zgłoszenia

w postaci elektronicznej albo 7 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci papierowej. To niezwykle istotna zmiana, która pozwala uprawnionym podmiotom na szybsze i w zasadzie bezpłatne¹⁷ legalizowanie planowanych zbiórek publicznych.

Zgłoszenie zbiórki publicznej musi zawierać, zgodnie z art. 9:

- 1) cel zbiórki publicznej;
- 2) dane organizatora zbiórki:

a) nazwę podmiotu, oznaczenie siedziby oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, numer identyfikacji podatkowej (NIP) lub numer identyfikacyjny REGON – w przypadku organizatora, który nie jest komitetem społecznym,

b) imiona i nazwiska członków komitetu społecznego, ich adresy zamieszkania, numery PESEL, a w przypadku gdy członek komitetu nie ma numeru PESEL, serię i numer dokumentu potwierdzającego jego tożsamość – w przypadku organizatora, który jest komitetem społecznym;

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 ofiar¹⁸.

Ponadto komitet społeczny dołącza do zgłoszenia swój akt założycielski, o którym była mowa wcześniej. Zgłoszenie może zawierać także inne informacje, które podmiot zgłaszający uzna za istotne.

Kolejna zmiana jest niewątpliwie rewolucyjna i stała się możliwa wyłącznie dzięki rozwojowi technologii. Nowa ustawa powołuje do życia ogólnopolski internetowy portal zbiórek publicznych. Jest on prowadzony przez ministra do spraw administracji publicznej. Każda zgłoszona zbiórka publiczna, która jest zgodna z przepisami ustawy, zostaje zarejestrowana właśnie na tym portalu. Ma on charakter publiczny, a dostęp do niego jest bezpłatny. Każdy użytkownik Internetu może wejść na ten portal i sprawdzić, jakie zbiórki publiczne są prowadzone i poznać wszystkie szczegóły z nimi związane, których podanie jest wymagane przez ustawę. Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej zamieszczona na portalu zbiórek publicznych zawiera:

1) numer zbiórki publicznej;

2) dane organizatora zbiórki:

a) nazwę podmiotu, oznaczenie siedziby oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru

Sądowego, numer identyfikacji podatkowej (NIP) lub numer identyfikacyjny REGON – w przypadku organizatora, który nie jest komitetem społecznym,

b) imiona i nazwiska oraz miejsca zamieszkania członków komitetu społecznego – w przypadku organizatora, który jest komitetem społecznym;

3) cel zbiórki publicznej;

4) sposób prowadzenia zbiórki publicznej;

5) miejsce prowadzenia zbiórki publicznej;

6) termin rozpoczęcia i zakończenia zbiórki publicznej;

7) przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki publicznej, które zostaną pokryte z zebranych ofiar.

Informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej może zawierać również inne informacje zawarte w zgłoszeniu zbiórki publicznej, z wyłączeniem danych osobowych. Jest to znakomita realizacja zasady jawności, przejrzystości i transparentności, która nie była możliwa w dotychczasowym stanie prawnym.

Na portalu zbiórek publicznych zamieszczane są również sprawozdania z przeprowadzonych zbiórek. Przesłanie sprawozdania przez organizatora zbiórki do ministra jest obowiązkowe. Nowy stan prawny w tym zakresie jest zbieżny z poprzednim, aczkolwiek został znacznie zliberalizowany. Podobnie jak wcześniej, tak również teraz organizator przekazuje sprawozdanie, w którym informuje o wartości i rodzaju zebranych ofiar oraz sposobie ich rozdysponowania. Jednak w rzeczywistości są to dwa oddzielne sprawozdania, gdyż czas przeprowadzenia zbiórki i czas rozdysponowania jej „owoców” mogą być znacznie rozciągnięte w czasie z rozmaitych powodów. Stąd też pierwsze sprawozdanie organizator składa w ciągu 30 dni od zakończenia zbiórki, drugie zaś, zgodnie z art. 16 ust. 2:

1) w terminie 3 miesięcy od zakończenia roku obrotowego w przypadku, gdy organizatorem nie jest komitet społeczny, 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 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.

Dodatkowe obowiązki sprawozdawcze dla organizatora ustawodawca przewiduje w przypadku zbiórek publicznych trwających dłużej niż rok (tak art. 17 ustawy).

Sprawozdania są publikowane na portalu zbiorów publicznych, co zapewnia jawność i przejrzystość całego procesu. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym to znaczący postęp. Zgodnie bowiem ze starą ustawą organizator miał obowiązek publikacji sprawozdań w wybranym tytule prasowym o zasięgu co najmniej tak dużym jak zasięg zbiórki. Wiązało się to więc z dodatkowymi i niemałymi kosztami. Teraz natomiast sprawozdania ze wszystkich zbiorów publicznych składane i publikowane są w jednym miejscu, do którego każdy ma dostęp. Są one tam przechowywane przez okres dziesięciu lat, licząc od dnia upływu terminu przesłania ostatniego sprawozdania (art. 19 ustawy). Dzięki temu nie tylko możliwa jest społeczna kontrola procesu zbierania środków na cele społeczne, ale również jego badanie i naukowa analiza.

Dodatkowo w poprzednim stanie prawnym ustawa nakładała na właściwy organ administracji publicznej, który wydał zgodę na przeprowadzenie zbiórki publicznej, obowiązek kontroli prawidłowości jej przeprowadzenia. Nowa ustawa nie przewiduje nawet możliwości kontroli zbiórki publicznej przez ministra, a jedynie możliwość wezwania organizatora do uzupełnienia braków w określonym trybie pod rygorem nieopublikowania sprawozdania¹⁹. Minister ocenia sprawozdanie właściwie jedynie pod względem formalnym, ocenę merytoryczną pozostawiając uprawnionym ku temu organom. Należy zatem domniemywać, że kontrola organizatora może być przeprowadzona na zasadach ogólnych, np. przez właściwy organ administracji skarbowej.

Po wielu latach oczekiwania, szczególnie środowisk związanych z trzecim sektorem, obszar zbiorów publicznych został zliberalizowany, ale w sposób przemyślany i korzystny tak dla organizatorów zbiorów, jak i samych darczyńców. Nowe regulacje są racjonalne i były konieczne, by dostosować je do nowej rzeczywistości społecznej. Powinny w ogromnej mierze przyczynić się do łatwiejszego gromadzenia środków na rzecz celów społecznie użytecznych. Wykorzystanie stosunkowo nowych, ale już szeroko dostępnych narzędzi technologicznych sprawia, że obszar ten staje się transparentny i przejrzysty, zaś relacje między administracją publiczną a sektorem społecznym będą odpowiadały wymogom cywilizacyjnym XXI wieku.

Wątpliwości autora wzbudza natomiast całkowite pominięcie zbiorów prowadzonych w Internecie, drogą elektroniczną, jak również np. poprzez sms-y. Są to niezwykle popularne formy zbierania środków, które coraz bardziej nabierają na znaczeniu. Nie są objęte przepisami ustawy, nie podlegają więc procedurom gwarantującym jawność i przejrzystość całego procesu zbierania środków. Mogą zatem stać się wygodnym narzędziem dla rozmaitych nadużyć ze strony nieuczciwych organizatorów. Z jednej strony cieszy więc utrzymanie swobody dla zbiorów elektronicznych, gdyż dodatkowe regulacje

z pewnością ograniczyłyby ten prężnie rozwijający się sektor. Z drugiej jednak strony niepokoi tak wyraźne wyłączenie tego obszaru spod jakiegokolwiek regulacji i stworzenia dodatkowego bodźca do nadużyć. Należy się spodziewać, że w przeciągu kilku następnych lat zostanie wprowadzona nowelizacja, która obejmie swoim zasięgiem także elektroniczne zbiórki publiczne²⁰.

¹ Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 732).

² Ustawa z dnia 17 kwietnia 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 498). Aktualne i uprzednie akty wykonawcze: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 roku w sprawie sposobów przeprowadzania zbiórek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi ziórkami (Dz.U. Nr 199, poz. 1947); rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących ziórek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 833).

³ Mimo braku wyraźnego wskazania należy uznać, że sprzedaż tzw. „cegiełek” mieści się w pojęciu zbiórki publicznej w naturze, podobnie jak to miało miejsce w przypadku starej regulacji.

⁴ Luka ta istniała już przy poprzedniej regulacji. Wysłała ona na jaw na skutek postępowania w sprawie portalu internetowego Histmag, który zaczął zbierać fundusze na swoją działalność za pomocą swojego serwisu, bez zgody na przeprowadzenie zbiórki publicznej. Sąd Rejonowy w Krakowie w orzeczeniu z 6 lutego 2012 r. (sygn. akt. XI W 1497/11/P) uznał w prawomocnym wyroku, że nie jest możliwe uznanie obwinionego za winnego zarzucanego mu wykroczenia, albowiem w niniejszej sprawie nie zrealizował on swoim zachowaniem wszystkich znamion wykroczenia, jakim jest prowadzenie zbiórki bez zezwolenia. Zgodnie z art. 1 ustawy wszelkie publiczne zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze na pewien z góry określony cel wymaga uprzedniego pozwolenia władzy. Dla przypisania więc odpowiedzialności karnej za to wykroczenie konieczne jest wykazanie, że zbiórka miała charakter publiczny, miała z góry określony cel oraz polegała na zbieraniu ofiar w gotówce lub w naturze. W przypadku Histmag zbiórka prowadzona była przy wykorzystaniu systemu PayPal oraz poprzez elektroniczne wpłaty na konto podane na stronie internetowej. Zdaniem sądu nie można przyjąć, iż obrót bezgotówkowy (przelewy elektroniczne i system PayPal) jest zbieraniem ofiar w gotówce lub naturze w rozumieniu ustawy. Klóci się to bowiem z intuicyjnym znaczeniem słowa „gotówka”, jak i stoi w sprzeczności ze znaczeniem słownikowym. Skoro ustawodawca – mając taką możliwość – nie znowelizował ustawy w ten sposób, że rozszerzył obowiązek uzyskania zezwolenia na zbiórki prowadzone w sposób bezgotówkowy, to takiego obowiązku nie chciał nałożyć na podmioty organizujące zbiórki. Należy domniemywać, że w nowej regulacji ustawodawca świadomie pominął ten chyba obecnie najbardziej popularny sposób publicznego zbierania środków. Trudna wskazać, czym się kierował, robiąc tak istotne wyłączenie. Być może nie chciał ograniczać tak prężnie rozwijającego się sposobu finansowania rozmaitych przedsięwzięć.

⁵ Polega na umieszczeniu wiadomości o ziórcie na stronie internetowej z podaniem numeru konta, ewentualnie możliwością bezpośredniej wpłaty za pomocą karty kredytowej.

⁶ Podanie numeru telefonu lub numeru specjalnie utworzonej linii telefonicznej, a każdy dzwoniący przekazuje tym samym określoną kwotę pieniężną równą kosztowi połączenia.

⁷ Koszt każdego SMS-a o określonej treści, wysłanego pod podany numer, przekazywany jest na cel zbiórki.

⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.) wskazuje, że w sferze zadań publicznych mieszczą się działania z zakresu:

1) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób; 1a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 2) działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) działalności charytatywnej; 4) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; 5) działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego; 6) ochrony i promocji zdrowia; 7) działalności na rzecz osób niepełnosprawnych; 8) promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; 9) działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; 10) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym; 11) działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; 12) działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej; 13) działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; 14) nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania; 15) wypoczynku dzieci i młodzieży; 16) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; 17) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; 18) ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego; 19) turystyki i krajoznawstwa; 20) porządku i bezpieczeństwa publicznego; 21) obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; 22) upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji; 23) ratownictwa i ochrony ludności; 24) pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; 25) upowszechniania i ochrony praw konsumentów; 26) działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; 27) promocji i organizacji wolontariatu; 28) pomocy Polonii i Polakom za granicą; 29) działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych; 30) promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą; 31) działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka; 32) przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym; 33) działalności na rzecz organizacji pozarządowych, spółdzielni socjalnych, klubów sportowych i innych podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zob przytoczenie treści tego przepisu w dalszej części artykułu).

⁹ W poprzednim stanie prawnym wyłączenie dotyczyło tylko tych, które odbywają się w innych miejscach niż publiczne. Obecnie organizowanie takich zbiorów jest reglamentowane i uregulowane w ustawie.

¹⁰ W tym przypadku występuje szersze wyłączenie, poprzednio dotyczyło wyłącznie miejsc prywatnych, teraz wszystkich, również publicznych.

¹¹ Dotychczas nie istniało wyłączenie dotyczące innych zakładów pracy niż urzędy.

¹² W polskim prawie nie było dotąd unormowań dotyczących sposobu zakładania komitetów. Przyjmuje się, że komitet organizacyjny powstaje na mocy aktu organizacyjnego, uchwalonego i podpisanego przez jego członków. Akt taki reguluje zasady funkcjonowania komitetu i wzajemne prawa i obowiązki członków. Komitet nie posiada osobowości prawnej, nie może więc nabywać praw i zaciągać zobowiązań – odpowiedzialność za nie ponoszą sami członkowie. Nie podlega też wpisowi do rejestru.

¹³ Ustawodawca wyłącza z tego kręgu takie podmioty, jak: partie polityczne, związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz fundacje utworzone przez partie polityczne.

¹⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2014 r. poz. 715).

¹⁵ Zarówno o charakterze stałym, jak np. stowarzyszenia czy fundacje, jak i powoływanym oddolnie, *ad hoc*, jak komitety społeczne.

¹⁶ Można mieć pewne wątpliwości, czy uprawnionymi do prowadzenia zbiorów publicznych powinny być spółdzielnie socjalne lub spółki kapitałowe. Jednak nie jest to przedmiotem niniejszego artykułu.

¹⁷ W poprzednim stanie prawnym zgłoszenie było możliwe wyłącznie drogą tradycyjną i było związane z określoną opłatą.

¹⁸ W poprzedniej ustawie istniał zakaz pobierania wynagrodzenia przez osoby przeprowadzające zbiórkę publiczną. W obecnym stanie prawnym wydaje się, że taka interpretacja będzie niesłuszna. Osoby przeprowadzające zbiórkę publiczną mogą pobierać wynagrodzenia, jednak pod takim warunkiem, że jest to niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiórki.

¹⁹ Zgodnie z art. 20: „minister właściwy do spraw administracji publicznej niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni roboczych od daty wpływu sprawozdania dla sprawozdań sporządzonych w postaci elektronicznej i nie później niż w terminie 7 dni roboczych dla sprawozdań sporządzonych w postaci papierowej, wzywa organizatora zbiórki do uzupełnienia braków sprawozdania w terminie 14 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje niezamieszczenie przesłanego sprawozdania na portalu zbiorów publicznych”.

20 Zob. też artykuły prasowe: K. Baranowska, *Kto może zbierać pieniądze*, „Rzeczpospolita”, 11 czerwca 2012 r.; A. Niewioska, Ł. Zboralski, *Sponsorzy są w sieci*, „Rzeczpospolita”, 5 maja 2011 r.; T. Świderek, *Internauci finansują szybciej i chętniej niż banki*, Obserwatorfinansowy.pl, dn. 24 maja 2012 r.; P. Trudnowski, *Polskie prawo ogranicza dobroczynność! Brak nadziei na zmiany?*, „Najwyższy Czas”, 17 stycznia 2012 r. oraz literaturę: K. Księski, *Deregulacja zbiorów publicznych*, [w:] *Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. K. Dąbrowski, D. Sypniewski, Warszawa 2012; K. Marciniak, *Zbiórki publiczne*, Warszawa 2005; P. Niezgodzki, *Jak zorganizować zbiórkę publiczną?*, Warszawa 2005.

Przy pisaniu artykułu korzystano z następujących serwisów internetowych:
<http://www.forumdarczynow.pl>; <http://www.kickstarter.com>; <http://www.mac.gov.pl>;
<http://www.ngo.pl>; <http://www.polakpotrafi.pl>; <http://www.zbiorki.gov.pl>.

Bibliografia

Literatura

- Baranowska K., *Kto może zbierać pieniądze*, „Rzeczpospolita”, 11 czerwca 2012 r.
- Księski K., *Deregulacja zbiorzek publicznych*, [w:] *Deregulacja w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, red. K. Dąbrowski, D. Sypniewski, Warszawa 2012.
- Marciniak K., *Zbiórki publiczne*, Warszawa 2005.
- Niewioska A., Zboralski Ł., *Sponsorzy są w sieci*, „Rzeczpospolita”, 5 maja 2011 r.,
- Niezgodzki P., *Jak zorganizować zbiórkę publiczną?*, Warszawa 2005. Świderek T., *Internauci finansują szybciej i chętniej niż banki*, Obserwatorfinansowy.pl, dn. 24 maja 2012 r.
- Trudnowski P., *Polskie prawo ogranicza dobroczynność! Brak nadziei na zmiany?*, „Najwyższy Czas”, 17 stycznia 2012 r.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 732).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2003 roku w sprawie sposobów przeprowadzania zbiorzek publicznych oraz zakresu kontroli nad tymi zbiorcami (Dz.U. Nr 199, poz. 1947).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2014 r. poz. 715).
- Ustawa z dnia 17 kwietnia 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorzek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 498).
- Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie wzorów dokumentów dotyczących zbiorzek publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 833).

Internet

- <http://www.forumdarczyncow.pl>
- <http://www.kickstarter.com>
- <http://www.mac.gov.pl>
- <http://www.ngo.pl>
- <http://www.polakpotrafi.pl>
- <http://www.zbiorki.gov.pl>

Dr Krzysztof Księski: doktor nauk prawnych, adiunkt w Wyższej Szkole Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu. E-mail: krzysztof.ksieski@gmail.com.