



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 13.03.2018 r.

Adam Bodnar

V.612.1.2018.LK

**Pan
Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji**

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę przypomnieć, że śp. dr Janusz Kochanowski, w trakcie swojej kadencji na urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich prowadził – na kanwie problemów Fundacji Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy z uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie publicznych licytacji – sprawę dotyczącą funkcjonowania ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 732 – dalej również jako „ustawa z dnia 15 marca 1933 r.”)¹. W skierowanym 9 stycznia 2009 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpieniu wskazywał m.in. na anachronizm rozwiązań funkcjonujących w obrocie prawnym od czasów międzywojennych. Podał krytyce w szczególności istotę, jak również sposób stosowania przepisów dotyczących wydawania pozwoleń na organizację zbiórki publicznej, powodujące daleko idące utrudnienia w funkcjonowaniu organizacji charytatywnych, godzące w bezpośrednich beneficjentów zbiórek. Postulował przy tym przyjęcie nowych regulacji, znacząco ułatwiających organizowanie zbiórek. Postulaty te oczekiwały na realizację przeszło pięć lat. Dopiero bowiem 18 lipca 2014 r. weszła w życie obecnie obowiązująca ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1223 – dalej jako „ustawa”), która dotychczasowe pozwolenia zastąpiła zgłoszeniami prowadzenia zbiórek publicznych, pozostawiając przy tym organowi możliwość zablokowania rozpoczęcia zbiórki w określonych prawem sytuacjach.

Podjęte przez mojego Poprzednika działania nie były przypadkowe. Organizacja zbiórek publicznych i udział w nich stanowi bowiem formę zrzeszania się w celu realizacji określonego celu. Tym samym uznać należy, iż znajduje się pod ochroną art. 12 Konstytucji

¹ Nr sprawy w BRPO: RPO-606216/09.

RP. Rolą zaś państwa powinno być sformułowanie regulacji dotyczących tej formy zrzeszania się w taki sposób, by w maksymalnym stopniu zapewnić realizację wolności zrzeszania się w tej właśnie formie. Charakter organizacji zbiorów publicznych jako „wolności” dostrzega zresztą sam ustawodawca².

W związku z powyższym, z zaniepokojeniem przyjąłem informacje o procedowanym obecnie projekcie ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych³, który w swoich założeniach, ma stanowić przynajmniej częściowy powrót do poprzednich, krytykowanych rozwiązań. Nadmieniam, że przez blisko cztery lata obowiązywania aktualnych wciąż regulacji, nie budziły one kontrowersji⁴, co w mojej ocenie dowodzi ich skuteczności. Podjęte obecnie w reakcji na pojedynczy przypadek budzącej wątpliwości zbiórki publicznej⁵ prace legislacyjne, a w szczególności zakres proponowanych zmian, drastycznie rozszerzający kompetencje nadzorcze ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wydają się zatem nieuzasadnione. Już teraz spotkały się z istotnym sprzeciwem organizacji prowadzących zbiórki publiczne⁶.

Biorąc pod uwagę pracę mojego Poprzednika, która – co stwierdzam z przykrością – w dużej mierze zostanie zmarnowana w razie zmaterializowania się procedowanego projektu w formie ustawy, czuję się zobowiązany do dokonania szczegółowej analizy proponowanych w omawianym projekcie rozwiązań i przedstawienia jej wyników Panu Ministrowi. Tym bardziej, że przeprowadzona analiza wskazuje, że poszczególne proponowane rozwiązania mogą naruszać normy konstytucyjne (w szczególności art. 2 i art. 78 Konstytucji RP). Jako szczególnie groźne dla wolności organizowania zbiorów publicznych uznać należy proponowane rozwiązania dotyczące przyznania ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej znacznej swobody w przerywaniu już trwającej zbiórki publicznej (połączone z kompetencją do zastępczego wyznaczania celu, na jaki mają zostać przeznaczone zebrane środki). Prowadzi to bowiem do podważenia niezwykle ważnej zasady ukształtowanej w obecnie obowiązującej ustawie, że wszelkie wątpliwości odnośnie do celów zbiórki, czy też podmiotu prowadzącego zbiórki, powinny być wyjaśnione na wstępnym etapie – zanim jeszcze zbiórka będzie mogła się rozpocząć. Jednocześnie zaś, z uwagi na tempo prac, autor projektu nie ustrzegł się licznych błędów, które powodują, że zakładane nim cele nie zostaną osiągnięte, a jedynym skutkiem przyjęcia proponowanych regulacji może być konflikt na linii władze publiczne – organizatorzy/uczestnicy zbiorów i – będący jego efektem – spadek zainteresowania tego rodzaju formą zrzeszania się.

² Por. chociażby art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1928), wprowadzający ramy ograniczenia możliwości prowadzenia zbiorów publicznych na obszarze objętym stanem wyjątkowym, a zawarty w rozdziale zatytułowanym „Zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”.

³ Nr UD355 w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, opubl. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308652>.

⁴ Rzecznik Praw Obywatelskich nie był adresatem skarg związanych ze stosowaniem ustawy.

⁵ Procedowana nowelizacja zyskała już nawet miano „Lex Waluś”.

⁶ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/2169385.html>, dostęp 9 marca 2018 r.

I. Uwagi ogólne dotyczące projektu.

Projekt obejmuje trzy zasadnicze elementy. Pierwszym z nich jest (art. 1 pkt 1 projektu) dodanie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorok publicznych do zmiany danych (w tym wskazanego celu zbiórki) zawartych w pierwotnym zgłoszeniu. Kolejnym elementem projektu jest (art. 1 pkt 2) dodanie trzeciego wzorca kontroli zgłoszenia zbiórki publicznej i zmiany danych zgłoszenia, tj. zgodności z zasadami współżycia społecznego i nienaruszaniu ważnego interesu publicznego. Ostatnią z proponowanych zmian jest (art. 1 pkt 3 projektu) wprowadzenie mechanizmu kontroli następczej opublikowanego już na portalu zbiorok publicznych zgłoszenia zbiórki publicznej.

W przypadku uchwalenia projektu w aktualnie rozpatrywanej wersji, art. 12-15a ustawy zostanie nadane brzmienie (dodawane jednostki redakcyjne i ich fragmenty pogrubiono):

Art. 12. 1. W przypadku konieczności zmiany danych zawartych w zgłoszeniu zbiórki publicznej organizator zbiórki informuje ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zmianach, doręczając zaktualizowane zgłoszenie zbiórki publicznej w postaci elektronicznej albo papierowej w terminie 30 dni od dnia, w którym zmiana nastąpiła.

2. Zmiana celu zbiórki publicznej jest możliwa, jeżeli cel podany w zgłoszeniu został osiągnięty lub ze względów obiektywnych nie może być 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.

*3. Minister właściwy do spraw administracji publicznej zamieszcza informację o zgłoszeniu, o której mowa w ust. 1, na portalu zbiorok publicznych. **Przepis art. 15 ust. 1 stosuje się odpowiednio.***

Art. 13. 1. Zmiana składu komitetu społecznego wymaga doręczenia ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej, w postaci elektronicznej albo papierowej, zaktualizowanego zgłoszenia zbiórki publicznej wraz z dołączonym do niego aktem założycielskim.

2. Informację o zgłoszeniu, o którym mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw administracji publicznej zamieszcza na portalu zbiorok publicznych.

3. Zmiana składu komitetu społecznego jest skuteczna z dniem zamieszczenia na portalu zbiorok publicznych informacji o zgłoszeniu, o którym mowa w ust. 1.

Art. 14. 1. W przypadku gdy zgłoszenie zostało wypełnione w sposób nieprawidłowy lub w przypadku gdy do zgłoszenia nie dołączono aktu założycielskiego, minister właściwy do spraw administracji publicznej niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 dni roboczych od daty wpływu zgłoszenia dla zgłoszeń dokonanych w postaci elektronicznej i nie później niż w terminie 7 dni roboczych od daty wpływu zgłoszenia dla zgłoszeń dokonanych w postaci papierowej, wzywa zgłaszającego zbiorokę publiczną do uzupełnienia braków zgłoszenia w terminie 7 dni z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie zgłoszenia bez rozpoznania.

2. Termin, o którym mowa w art. 10 ust. 1, biegnie od dnia otrzymania uzupełnionego zgłoszenia.

Art. 15. 1. Minister właściwy do spraw administracji publicznej odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiorokę publicznej na portalu zbiorok publicznych, gdy:

1) wskazany w zgłoszeniu cel zbiorokę 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;

2) do dnia wpływu zgłoszenia zbiorokę publicznej, sprawozdanie z poprzedniej zbiorokę 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. 17.⁷

3) wskazany w zgłoszeniu cel zbiorokę publicznej byłby sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub naruszał ważny interes publiczny.

2. Decyzja o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiorokę publicznej na portalu zbiorok publicznych jest wydawana w terminie 3 dni roboczych dla zgłoszeń dokonanych w postaci elektronicznej i w terminie 7 dni roboczych dla zgłoszeń dokonanych w postaci papierowej.

Art. 15a. 1. W przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3, po zamieszczeniu informacji o zgłoszeniu zbiorokę publicznej na portalu zbiorok publicznych, minister właściwy do spraw administracji

⁷ Projekt w obecnym brzmieniu nie zakłada zastąpienia kropki średnikiem.

publicznej wykreśla tę informację z portalu zbiorok publicznych w drodze decyzji administracyjnej.

2. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, organizator zbiórki publicznej objętej taką decyzją, w terminie trzech dni od dnia jej doręczenia, wskazuje inny cel, na który mają być przeznaczone zebrane ofiary, informując o tym ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

3. Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w terminie 3 dni od dnia doręczenia informacji, o której mowa w ust. 2, może w drodze decyzji administracyjnej wnieść sprzeciw w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3, wskazując jednocześnie inny cel, na który mają być przeznaczone zebrane ofiary. Wydatkowanie zebranych ofiar na cel inny od określonego w decyzji jest zabronione.

4. Do wydatkowania zgromadzonych ofiar zgodnie z celem wskazanym w trybie, o którym mowa w ust. 2, można przystąpić, jeżeli minister właściwy do spraw administracji publicznej nie wniósł sprzeciwu, o którym mowa w ust. 3.

5. W przypadku niewskazania przez organizatora zbiórki publicznej innego celu, na który mają być przeznaczone zebrane ofiary w trybie, o którym mowa w ust. 2, minister właściwy do spraw administracji publicznej wskazuje w terminie trzech dni od upływu terminu, o którym mowa w ust. 2, w drodze decyzji administracyjnej cel, na który przeznaczone będą zebrane ofiary.

6. Po wykreśleniu informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorok publicznych na podstawie decyzji, o której mowa w ust. 1, zbiórka nie może być kontynuowana.

7. Decyzje, o których mowa w ust. 1 oraz ust. 3 w części dotyczącej sprzeciwu, podlegają natychmiastowemu wykonaniu.

8. Informacje o wydaniu decyzji, o których mowa w ust. 1, 3 i 5, są zamieszczane na portalu zbiorok publicznych w postaci dokumentu elektronicznego.

II. Zmiana proponowana w art. 1 pkt 1 projektu.

W projekcie proponuje się dodanie do obecnego art. 12 ust. 3 ustawy, zdania drugiego w brzmieniu: „Przepis art. 15 ust. 1 stosuje się odpowiednio”. Proponowana zmiana została określona przez autora projektu jako zmiana uzupełniająca⁸, mająca na celu „możliwość właściwej reakcji władzy publicznej w sytuacji, gdy w aktualizacji zgłoszenia

⁸ Por. s. 5 *in medio* projektu z uzasadnieniem.

zbiórki publicznej zawarte będą przesłanki określone w art. 15 ust. 1 zmienianej ustawy, nakazujące odmowę aktualizacji zgłoszenia takiej zbiórki na portalu zbiorów publicznych”.

W kontekście powyższego należy wyrazić pogląd, że omawiana zmiana nie wnosi do ustawy nowej treści normatywnej. W świetle aktualnego brzmienia art. 12 ust. 1 ustawy („W przypadku konieczności zmiany danych zawartych w zgłoszeniu zbiórki publicznej organizator zbiórki informuje ministra właściwego do spraw administracji publicznej o zmianach, **doręczając zaktualizowane zgłoszenie** [podkr. własne] zbiórki publicznej [...]”) oraz art. 12 ust. 3 ustawy („Minister właściwy do spraw administracji publicznej **zamieszcza informację o zgłoszeniu** [podkr. własne], o której mowa w ust. 1, na portalu zbiorów publicznych”) trzeba przyjąć, że nawet bez proponowanego odesłania do art. 15 ust. 1 ustawy, minister właściwy do spraw administracji publicznej dysponuje uprawnieniem do wydania decyzji o odmowie zamieszczenia informacji o zaktualizowanym zgłoszeniu. Z brzmienia przytoczonych wyżej regulacji wynika bowiem, że aktualizacja danych następuje w formie zgłoszenia, podlegającego publikacji tak jak zgłoszenie „pierwotne”. W związku z tym, brak jest przeszkód, by w aktualnym stanie prawnym minister właściwy do spraw administracji publicznej wydał – w oparciu o art. 15 ust. 1 ustawy – decyzję o odmowie zamieszczenia informacji o zaktualizowanym zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorów publicznych. W mojej ocenie, użyte w przywołanym art. 15 ust. 1 ustawy sformułowanie „[...] odmawia [...] zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej [...]”, obejmuje swoim zakresem również odmowę zamieszczenia aktualizacji, które – zgodnie z przytoczonymi wyżej regulacjami art. 12 – także jest „informacją o zgłoszeniu”.

III. Zmiana proponowana w art. 1 pkt 2 projektu.

Dodanie pkt 3 w art. 15 ust. 1 ustawy oznacza, że obok dotychczasowych przesłanek odmowy, minister właściwy do spraw administracji publicznej będzie mógł odmówić zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorów publicznych (czyli *de facto* uniemożliwić przeprowadzenie zbiórki publicznej⁹) także w sytuacji, gdy uzna, że cel zbiórki „byłby sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub naruszał ważny interes publiczny”. Projektodawca, motywując proponowaną zmianę ustawy wskazał¹⁰, iż ma ona na celu (jak w każdym przypadku posługiwania się klauzulami generalnymi) stworzenie organom stosującym prawo możliwości rozstrzygnięcia zgodnie z zasadami słuszności, a także możliwości realizacji określonych wartości oraz zapobieganie dezaktualizacji prawa.

Proponowana regulacja będzie oznaczała w praktyce powrót do – znanej z uprzednio obowiązującej i krytykowanej ustawy z dnia 15 marca 1933 r. – uznaniowości

⁹ Por. obecnie obowiązujący art. 5 ust. 1 ustawy.

¹⁰ Por. s. 6 ab initio projektu z uzasadnieniem.

rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczalności zbiórki publicznej¹¹. Już choćby z tego względu należy proponowaną zmianę ocenić negatywnie, tym bardziej, że uzasadnienie do projektu nie przedstawia szerszej argumentacji na rzecz wprowadzenia proponowanej zmiany.

a/ Redakcja projektowanego art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy.

W pierwszej kolejności, pod wątpliwość należy poddać redakcję projektowanego przepisu. Proponowanej jednostce redakcyjnej zostało nadane brzmienie „odmawia [...] jeżeli wskazany w zgłoszeniu cel zbiórki publicznej **byłby** [podkr. własne] sprzeczny z zasadami współżycia społecznego lub naruszał ważny interes publiczny”. Projektodawca z niewiadomych względów¹² posłużył się w nim trybem przypuszczającym czasownika „być”. W takiej redakcji oznaczać to może ocenę w toku rozpatrywania zgłoszenia zbiórki publicznej przyszłych, hipotetycznych następstw zbiórki na określony w zgłoszeniu cel, tym samym zaś, znaczne poszerzenie swobody w stosowaniu projektowanego art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy.

b/ Sądowoadministracyjna kontrola decyzji uznaniowych.

W uzasadnieniu do projektu wskazano¹³, że aby klauzule generalne nie stały w sprzeczności z warunkiem jasności i pewności prawa, niezbędne są odpowiednie gwarancje proceduralne, w tym przede wszystkim poddanie kontroli sądowej aktów stosowania prawa wydawanych na podstawie przepisów zawierających klauzule generalne. W ocenie autora projektu, proponowana regulacja czyni zadość temu warunkowi wobec możliwości poddania wydawanej w oparciu o projektowany art. 15 ust. 1 pkt 3 decyzji kontroli sądowoadministracyjnej.

W kontekście powyższego należy podkreślić szczególny charakter prawa administracyjnego i sądowoadministracyjnej kontroli działania administracji, która nakazuje podchodzić z pewną ostrożnością do posługiwania się w tej dziedzinie prawa klauzulami generalnymi. W orzecnictwie sądów administracyjnych zwraca się bowiem uwagę, że „sądy administracyjne dokonują kontroli administracji wyłącznie z punktu widzenia oceny zgodności procesu decyzyjnego oraz treści decyzji administracyjnej z normami prawnymi, mającymi charakter odpowiednio norm kompetencyjnych, proceduralnych i materialnych. Nie kierują natomiast oceny ani na wypełnianie przez organy administracji

¹¹ Jako decyzję uznaniową, pozwolenie na organizację zbiórki publicznej określały sądy administracyjne – por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 176/05; na potrzeby niniejszego opracowania pomijam spory doktrynalne dotyczące rozgraniczenia uznania administracyjnego i pojęć niedookreślonych – por. szerzej w: A. Choduń, A. Gomułowicz, A.P. Skoczylas Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym, Lex (el.) 2013.

¹² W obowiązującym art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawa posługuje się trybem dokonany: „cel zbiórki publicznej **jest niezgodny** z prawem lub **wykracza** poza sferę zadań publicznych [podkr. własne]”; w uzasadnieniu do projektu nie wskazano przyczyn zastosowania trybu przypuszczającego.

¹³ Por. s. 6 ab initio projektu z uzasadnieniem.

pozasystemowych kryteriów słusznościowych (np. kierowania się zasadami współżycia społecznego) ani kryteriów celowościowych (realizacji określonej polityki stosowania prawa administracyjnego). Nawet wówczas, gdy kryteria pozasystemowe wyrażone są bezpośrednio w przepisach prawnych w postaci generalnych klauzul odsyłających, kontrola sądu administracyjnego ogranicza się do oceny sposobu ustalenia treści kryterium, sposobu wykorzystania tego kryterium w rekonstrukcji normy z przepisu i zbudowaniu treści decyzji, a także sposobu uzasadnienia przez organ administracyjny powyższych działań i towarzyszących im rozumowań. Nie obejmuje natomiast, co do zasady, samej ustalonej przez organ treści tych kryteriów, jeżeli nie pozostaje ona w wyraźnej kolizji z aksjologią prawną czy jednoznacznie wyrażonymi normami prawa”¹⁴.

c/ Potencjalna sprzeczność wykonywania zadań ze sfery publicznej lub celów religijnych z zasadami współżycia społecznego lub ważnym interesem publicznym.

Stosownie do art. 1 ust. 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 i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm. – dalej jako u.d.p.p.), oraz na cele religijne. Ustawa przewiduje zatem dwie kategorie zbiorów publicznych z uwagi na ich cel. Pierwszą z kategorii są zbiórki na cel pozostający w sferze zadań publicznych. Drugą, zbiórki na cele religijne.

Jak słusznie zauważył autor uzasadnienia do projektu¹⁵, katalog zadań ze sfery zadań publicznych obejmuje 39 punktów (art. 4 ust. 1 u.d.p.p.). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym podnosi się przy tym¹⁶, że pojęcie sfery zadań publicznych wskazuje, że „chodzi o zadania, których wykonanie ciąży co do zasady na Państwie i jego organach. Podmioty prowadzące działalność obejmującą wykonywanie tego rodzaju zadań uwalniają tym samym w części Państwo [od] wypełniania ciężących na nim z mocy Konstytucji i ustaw obowiązków. Istotne jest zatem, by konkretne działania, podejmowane w ogólnie wskazanych w art. 4 obszarach przez podmioty, o jakich mowa w art. 3 ustawy o wolontariacie, stanowiły realizację zadań, jakie w tym zakresie spoczywają co do zasady na Państwie i instytucjach publicznych”. Poszukując desygnatu pojęcia celów religijnych, czy celów kultu religijnego, także można sięgnąć do orzecznictwa sądów administracyjnych. Te, posiłkując się językowym znaczeniem omawianego pojęcia wskazują¹⁷, że celom kultu religijnego służą „zarówno te działania, które odnoszą się do praktyk, obrzędów i

¹⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1403/08.

¹⁵ Por. s. 3 i nast. projektu z uzasadnieniem.

¹⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 18 listopada 2009 r., sygn. akt I SA/Wr 1365/09 pr.

¹⁷ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Wa 1126/13 pr.

uroczystości religijnych, jak też dotyczące obiektów sakralnych i związanej z nimi infrastruktury”.

W kontekście powyższego, uzasadnione wydaje się postawienie pytania, czy dopuszczalne przez ustawę cele zbiórki publicznej (związane z zadaniami ze sfery publicznej i cele religijne) mogą w ogóle, w jakichkolwiek okolicznościach, zostać uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego lub naruszające ważny interes publiczny. Twierdząca odpowiedź na to pytanie prowadziłaby bowiem do wniosku, że wykonywanie przez Państwo i jego organy wynikających z Konstytucji i ustaw obowiązków, jak również cele religijne mogą być sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (czyli być „amoralne”) lub naruszać ważny interes publiczny (*argumentum ad absurdum*).

d/ Stosowanie klauzuli zasad współżycia społecznego w prawie administracyjnym.

Autor uzasadnienia do projektu zauważa¹⁸, że zasady współżycia społecznego są klauzulą generalną prawa cywilnego, jednak w orzecznictwie sądownoadministracyjnym ukształtował się pogląd, zgodnie z którym mogą być stosowane także w prawie administracyjnym, o ile wynika to wprost z przepisów prawa materialnego. Nie negując tego stwierdzenia, wypada wszakże zwrócić uwagę na pogląd przeciwny, również obecny w judykaturze. Wskazuje się w szczególności, że „art. 6 i 7 Kpa wykluczają stosowanie zasad współżycia społecznego w postępowaniu administracyjnym, bowiem nie mogą one stanowić podstawy decyzji administracyjnej, nie mogą modernizować ani modyfikować przepisów materialnego prawa administracyjnego oraz nie mogą stanowić dyrektywy wykładni przepisów prawa materialnego stosowanych w trybie postępowania administracyjnego”¹⁹. Podkreśla się, że po zarysowaniu się w orzecznictwie poglądu o dopuszczalności stosowania klauzuli zasad współżycia społecznego w prawie administracyjnym, „Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie stawał na stanowisku, że zasada ustanowiona w art. 5 k.c. jest zasadą rządzącą prawem prywatnym i nie została przyjęta w prawie publicznym (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2008 r., I OSK 486/07, wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2008 r., I OSK 1214/07), generalnie wykluczając jej stosowanie w postępowaniu administracyjnym”²⁰.

Teza powyższa wynika z charakteru zasad współżycia społecznego, który właściwy jest stosunkom prywatnoprawnym. Są bowiem regułami, odnoszonymi się wyłącznie do stosunków międzyludzkich²¹. Z tego też względu, negatywnie należy ocenić propozycję, by o treści stosunku administracyjnoprawnego, jakim jest stosunek podmiotu ubiegającego się

¹⁸ Por. s. 6 *in medio* projektu z uzasadnieniem.

¹⁹ Tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 lutego 2003 r., sygn. akt IV SA 1360/01.

²⁰ Por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3208/15.

²¹ Por. M.Pyziak-Szafnicka, komentarz do art. 5 Kodeksu cywilnego w: Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna., Lex (el.) 2014.

o możliwość przeprowadzenia zbiórki publicznej i organu kontrolującego prawną dopuszczalność jej przeprowadzenia, rozstrzygały zasady współzycia społecznego.

e/ Ważny interes publiczny jako wzorzec kontroli celów zbiórki publicznej.

Zauważyć wypada, że na gruncie uprzednio obowiązującej ustawy o zbiórkach publicznych²², ustawodawca warunkował wydanie pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej stwierdzeniem, że „ze stanowiska interesu publicznego [cel zbiórki] jest godny poparcia” (art. 3 ust. 1 powołanej ustawy), przy czym za cele takie ustawodawca nakazywał przyjmować cele religijne, państwowe, oświatowe, zdrowotne, kulturalno-społeczne i społeczno-opiekuńcze (art. 3 ust. 2 powołanej ustawy). Kryterium „interesu publicznego” zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. było w orzecznictwie sądownoadministracyjnym uznawane za podstawę do odmowy wydania pozwolenia wobec podmiotu, który sposobem organizacji wcześniejszych zbiórek nie dawał rękojmi ich przeprowadzenia zgodnie z ustawą²³. W tym kontekście, propozycja, by podstawą odmowy zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej było naruszenie ważnego interesu publicznego, wydaje się dalej idąca od przepisów uprzednio obowiązującej ustawy o zbiórkach publicznych. Zwrócić bowiem należy uwagę, że aktualny art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy przewiduje – jako obligatoryjną przesłankę odmowy zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej – nieopublikowanie do dnia wpływu zgłoszenia sprawozdania z poprzedniej zbiórki, które – co istotne – musi spełniać ściśle określone wymagania. Ten mechanizm wydaje się spełniać obecnie rolę „gwarancji” przeprowadzania zbiórki tylko przez odpowiednie podmioty. Braku szczegółowego uzasadnienia aktualnie proponowanej regulacji poddaje zatem w wątpliwość zasadność jej wprowadzenia.

IV. Zmiana zawarta w art. 1 pkt 3 projektu.

Najistotniejszą – w ocenie autora projektu²⁴ – z proponowanych regulacji jest wprowadzenie możliwości następczej kontroli celu zbiórki publicznej poprzez dodanie do ustawy nowego art. 15a. Projektowana jednostka redakcyjna zawiera przy tym również mechanizm zastępczego określenia przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej przeznaczenia środków zgromadzonych w ramach zbiórki publicznej, w przypadku uznania celu zbiórki za sprzeczny z warunkami określonymi w art. 15 ust. 1 pkt 1 lub 3 ustawy. Obie te propozycje należy ocenić negatywnie.

a/ Redakcja projektowanego art. 15a ust. 1.

²² Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 732).

²³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 lutego 2013 r., sygn. akt I OSK 2613/12.

²⁴ Pozostałe proponowane przepisy nowelizacji określone są jako uzupełniające – por. s. 5 projektu z uzasadnieniem.

Podobnie jak w przypadku propozycji zawartej w art. 1 pkt 2 projektu, także w odniesieniu omawianej obecnie zmiany należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na wadliwą redakcję, która – jak się wydaje – wykluczy możliwość stosowania projektowanego art. 15a. Artykuł 15a ust. 1 został bowiem sformułowany w brzmieniu „w przypadku **wystąpienia** [podkr. własne] okoliczności, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3, po zamieszczeniu informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorów publicznych [...]”. Przytoczone brzmienie oznacza, że kompetencja ministra właściwego do spraw administracji publicznej do wykreślenia informacji z portalu zbiorów publicznych zaktualizuje się jedynie w stanie faktycznym, w którym na etapie zgłoszenia i publikacji informacji o zgłoszeniu cel zbiórki nie będzie naruszał art. 15 ust. 1 pkt 1 i 3, a stan takiego naruszenia „pojawi się” (a nie „ujawni się”) dopiero na etapie przeprowadzania zbiórki. Tego rodzaju sytuację trudno jest sobie wyobrazić w praktyce. Dodatkowo, proponowane brzmienie projektowanego art. 15a ust. 1 („w przypadku wystąpienia okoliczności, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt **1 i 3** [... podkr. własne]”) oznacza, że zastosowanie sankcji w postaci wykreślenia informacji z portalu zbiorów publicznych wymagało będzie kumulatywnego spełnienia przesłanek określonych w przepisach, do których omawiana jednostka redakcyjna odsyła.

W związku z powyższym, należy ocenić, że proponowana regulacja – w projektowanym brzmieniu – nie spełni wskazanego w jej uzasadnieniu celu.

b/ Projektowany art. 15a ustawy a zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych”²⁵. Na gruncie procedury administracyjnej, zasada ta znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, zakładającym, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

²⁵ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, opubl. OTK 2000/5/138

W kontekście przywołanej zasady konstytucyjnej, należy jednoznacznie negatywnie ocenić projektowany art. 15a ust. 1 ustawy. Oznacza on bowiem ponowną, dokonywaną przez organ w dowolnym momencie kontrolę celu zbiórki w oparciu o te przesłanki, których spełnienie było już przedmiotem (zakończono pozytywnie skoro informacja o zgłoszeniu zbiórki publicznej została opublikowana) badania ze strony tego samego organu. Innymi słowy, organizator zbiórki publicznej, który w związku z zamieszczeniem informacji o zgłoszeniu podjął w zaufaniu do organu dokonującego publikacji faktyczne czynności związane z organizowaną zbiórką, może zostać zaskoczony nagłą zmianą stanowiska tego organu.

W nawiązaniu do informacji, że proponowane zmiany w ustawie mają być swoistym powrotem do regulacji obowiązujących przed jej wejściem w życie²⁶ wypada zaznaczyć, że projektowany art. 15a ust. 1 ustawy jest zasadniczo odmienną regulacją od obowiązującego uprzednio art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 732). Przewidziana w tym ostatnim przepisie możliwość cofnięcia pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej aktualizowała się bowiem wyłącznie w przypadku **zaistnienia po udzieleniu pozwolenia** określonych okoliczności, tj. sprzecznego z prawem lub pozwoleniem prowadzenia zbiórki; ujawnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego w razie kontynuowania zbiórki; stwierdzenia, że ofiary uzyskiwane ze zbiórki nie są przeznaczane na właściwy cel. Tymczasem, jak zostało wyżej zaznaczone, projektowany art. 15a ust. 1 ustawy zakłada – dokonywaną w dowolnym momencie – powtórna ocenę pierwotnych wad, jakimi mogło być dotknięte zgłoszenie zbiórki publicznej w zakresie jej celu.

c/ Procedura wskazania „nowego” celu zbiórki publicznej w przypadku zakwestionowania celu „pierwotnego” w trybie kontroli następczej.

Omawiana procedura będzie miała zastosowanie w razie skorzystania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej z uprawnienia do wykreślenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej z portalu zbiórek publicznych. Zakłada ona dwa etapy. W pierwszym sam organizator będzie miał możliwość wskazania „nowego” celu zbiórki. Jeżeli organizator nie skorzysta z tego uprawnienia lub wskazany „nowy” cel również zostanie uznany przez organ za niezgodny z art. 15 ust. 1 i 3, minister sam określi w drodze decyzji przeznaczenie zgromadzonych środków.

Projektowane regulacje nasuwają szereg wątpliwości, spośród których należy wskazać przede wszystkim na niespójność z obecnie obowiązującym (i nieprzewidzianym w projekcie do zmiany) art. 12 ust. 2 ustawy. Przywołana regulacja zakłada, że zmiana celu zbiórki publicznej może nastąpić, „o ile realizacja nowo zgłoszonego celu pozostaje w

²⁶ Por. Sprawozdanie stenograficzne z 57. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 stycznia 2018 r., s. 31.

zakresie tych samych zadań ze sfery zadań publicznych [...] lub pozostaje w zakresie celów religijnych”. Obecnie obowiązujące regulacje przewidują zatem konieczność zachowania swoistej „tożsamości celu”. Rozwiązanie takie jest w pełni zrozumiałe zważywszy na fakt, że ofiarodawcy przekazują w trakcie prowadzenia zbiórki publicznej ofiary na z góry określony cel. Odstąpienie od wymogu „tożsamości celu” w procedurze określonej w projektowanym art. 15a ustawy jest – jak się należy domyślać – spowodowane recypowaniem instytucji z uprzednio obowiązującej ustawy o zbiórkach publicznych²⁷. Nie przystaje jednak, co wskazano, do obecnie obowiązujących regulacji. Może stać się też źródłem potencjalnych patologii (wskazanie przez organizatora drastycznie odmiennego od pierwotnie planowanego przeznaczenia zgromadzonych środków) oraz konfliktów (sprzeciw ofiarodawców wobec przeznaczenia ofiar na odmienne niż wskazane przez organizatora cele).

d/ Natychmiastowa wykonalność decyzji o wykreśleniu informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej i o sprzeciwie wobec wskazania „nowego” celu zbiórki publicznej (projektowany art. 15a ust. 7 ustawy).

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że Konstytucja RP (art. 78) ustanawia prawo do zaskarżania decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji. Trzeba przy tym poddać w wątpliwość zawartą w uzasadnieniu do projektu tezę²⁸, jakoby wprowadzenie natychmiastowej wykonalności decyzji o wykreśleniu „w żaden sposób nie ogranicza[ło] możliwości ich weryfikacji zarówno w drodze administracyjnej, jak i sądowej”. Pełnej realizacji prawa do zaskarżania decyzji wydanych w pierwszej instancji służy kodeksowa zasada wykonywania decyzji administracyjnych, które uzyskały walor ostateczności, a zatem takich, od których odwołanie nie przysługuje (art. 130 § 1 w zw. z art. 16 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Nie ulega bowiem wątpliwości, że wykonanie decyzji administracyjnej, od której przysługuje środek zaskarżenia, przynajmniej częściowo niweczy skutki ewentualnego jej uchylecia²⁹. Dlatego też możliwość wykonania decyzji nieostatecznej dotyczyć może przypadków wyjątkowych, gdy konieczność ochrony innych wartości uznana być może za nadrzędną wobec konstytucyjnego prawa do odwołania. Uznać należy, że szczególnie istotne jest, by ustawodawca, wprowadzając regulację przewidującą natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej z mocy samego prawa wykazał powody ograniczenia konstytucyjnego prawa do odwołania. Podkreślić bowiem trzeba, że o ile rygor natychmiastowej wykonalności nadawany w formie aktu administracyjnego (art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego) może zostać uchylony przez organ nadrzędny lub sąd administracyjny, o tyle wstrzymanie

²⁷ Art. 10 ust. 2 tej ustawy przewidywał swobodę w zastępczym przeznaczaniu środków zgromadzonych w ramach zbiórki publicznej, na której przeprowadzenie pozwolenie zostało cofnięte.

²⁸ Por. s. 5 projektu z uzasadnieniem.

²⁹ Por. m.in. R. Kędziora, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., opubl. Legalis (el.) 2017.

wykonania decyzji, podlegającej natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa jest niedopuszczalne³⁰. W tym kontekście, należy uznać za daleko niewystarczające wskazane w uzasadnieniu do projektu motywy wprowadzenia art. 15a ust. 7 ustawy, co poddaje tym samym w wątpliwość zgodność projektowanej regulacji z art. 78 Konstytucji RP. Wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że w poprzednim reżimie prawnym³¹, decyzji o cofnięciu zezwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej nie nadano z mocy prawa przymiotu natychmiastowej wykonalności.

Jako wątpliwą pod względem formalnym należy z kolei uznać propozycję natychmiastowej wykonalności decyzji o sprzeciwie wobec wskazania przez organizatora „nowego” celu zbiórki publicznej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypowiedzany jest bowiem pogląd³², że natychmiastowa wykonalność decyzji wiązana być może wyłącznie z decyzjami przyznającymi uprawnienie lub nakładającymi obowiązek, a nie z decyzjami odmawiającymi prawa. Tymczasem decyzja o sprzeciwie wobec wskazanego przez organizatora „nowego” celu zbiórki należy, jak się wydaje, właśnie do kategorii „odmów”.

e/ Zakaz prowadzenia zbiórki publicznej po wykreśleniu informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej (projektowany art. 15a ust. 6 ustawy).

Proponowana zmiana ustawy ma na celu³³ „uniknięcie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych”. Wiązą się z nią jednak daleko idące problemy, będące rezultatem zakładanej natychmiastowej wykonalności decyzji o wykreśleniu informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej (omówiony wyżej projektowany art. 15a ust. 7 ustawy) i skutkami, jakie wiązać się mają z wykreśleniem informacji (projektowany art. 15a ust. 6 ustawy).

Natychmiastowa wykonalność decyzji o wykreśleniu oznacza, że już z dniem wydania decyzji, a nie z dniem jej doręczenia dojdzie do faktycznego wykreślenia informacji o zgłoszeniu zbiórki z portalu zbiorok publicznych³⁴. Tym samym już z chwilą dokonania przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej wykreślenia, wszelkie działania organizatora zbiórki polegające na „zbieraniu ofiar” (art. 1 ust. 1 ustawy), pozbawione zostaną legitymacji. Oznacza to, że organizator zbiórki zmuszony zostanie do bieżącego śledzenia portalu zbiorok publicznych w celu upewnienia się, że nadal może prowadzić zbiórkę. Prowadzenie zbiórki po wykreśleniu informacji o zgłoszeniu, wypełniałoby bowiem jak się wydaje znamiona wykroczenia określonego w art.

³⁰ Tak m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 629/14.

³¹ Przywoływana już ustawa z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorok publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 732).

³² Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 listopada 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 1319/07.

³³ Por. s. 4 *in medio* projektu z uzasadnieniem.

³⁴ Por. komentarz S. Parulskiego do analogicznego do projektowanej regulacji art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 43, z późn. zm.), opubl. Lex (el.) 2016.

56 § 1 Kodeksu wykroczeń³⁵. Jako w pewnym stopniu łagodzący opisany skutek środek (pod warunkiem jego ścisłego stosowania przez właściwy organ), należy określić art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, zakładający obowiązek zawiadomienia stron o wszczęciu z urzędu postępowania.

Kończąc, pragnę podkreślić, że z uwagi na to, iż organizowanie i partycypację w zbiórce publicznej określić należy jako formę zrzeszania się, wprowadzanie ograniczeń tej wolności należy oceniać przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W tym kontekście, niezbędne jest wykazanie, że wprowadzane ograniczenia spełniają warunek proporcjonalności. Niezbędne jest dowiedzenie, że przyjmowane regulacje są konieczne w demokratycznym państwie. Zasada proporcjonalności, jak to wskazuje Trybunał Konstytucyjny³⁶, nakazuje: stosowanie środków, które umożliwiają skuteczną realizację zamierzonych celów; stosowanie środków niezbędnych, tzn. środków najmniej uciążliwych dla jednostki; zachowanie odpowiedniej proporcji między korzyścią, którą przynoszą zastosowane środki a ciężarem nałożonym na jednostkę.

Mając powyższe na względzie, w oparciu o art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958), zwracam się do Pana Ministra o przedstawienie informacji, czy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji docierały sygnały kwestionujące obecnie obowiązujące regulacje ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych. Proszę również o wskazanie, czy oprócz wskazanej wyżej, wzbudzającej wątpliwości zbiórki na rzecz Janusza Walusia, znane są Panu Ministrowi inne przypadki zbiórek, które – w Pana ocenie – wymagają nowelizacji obecnie obowiązujących przepisów. O ile z powyższych informacji wynika konieczność nowelizacji obecnie obowiązujących przepisów, będę także wdzięczny za informację, czy rozważana była alternatywa wobec proponowanych rozwiązań, umożliwiająca zwiększenie skuteczności już obecnej w ustawie kontroli prewencyjnej (np. wydłużenie obecnie funkcjonującego terminu na wydanie decyzji o odmowie zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej), a jeżeli tak, to z jakich względów z niej zrezygnowano.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)

³⁵ „Kto bez wymaganego zgłoszenia zbiórki publicznej lub niezgodnie ze zgłoszeniem zbiórki publicznej organizuje lub przeprowadza publiczną zbiórkę ofiar, podlega karze grzywny”.

³⁶ Por. m.in. wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99, opubl. OTK 2000/5/142.