STUDIA PRAWA PUBLICZNEGO
2022 • NR 3 (39) ISSN 2300-3936

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przegląd polskich opracowań naukowych

Ewa Kubas, *Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2021, ss. 268, ISBN 978-83-7996-920-3

Problematyka dotycząca zasad prowadzenia zbiórek publicznych, a zwłaszcza jej aspektów administracyjnoprawnych, nie cieszy się dużym zainteresowaniem przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Stąd też z zadowoleniem i aprobatą należy przyjąć pojawienie się na rynku wydawniczym monografii Ewy Kubas *Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego* wydanej nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Rzeszowskiego. Temat książki jest istotny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jak wynika z danych zgromadzonych na Portalu Zbiórek Publicznych prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, do połowy 2022 r. zorganizowano ponad 30 tysięcy zbiórek publicznych. Z pełną świadomością można stwierdzić, że temat ten ma również istotny walor praktyczny. Warto na marginesie wskazać, że zbiórki publiczne oraz *crowdfunding* to jedne z najbardziej podstawowych i rozpowszechnionych form pozyskiwania wsparcia finansowego. Idąc dalej, należy przyjąć, że Autorka trafnie podkreśliła w tytule pracy przynależność tematu do szeroko pojętego prawa administracyjnego. Szczegółowa lektura pracy dowodzi, że obecne są w niej odwołania zarówno do prawa administracyjnego materialnego, jak i postępowania administracyjnego. Należy też odnotować, że recenzowana monografia jest pierwszą w polskiej literaturze prawniczej pozycją, która z perspektywy regulacji administracyjnoprawnej charakteryzuje tytułowe zagadnienie. Co prawda, w 2015 r. nakładem E-Wydawnictwa. Prawniczej i Ekonomicznej Cyfrowej Biblioteki Cyfrowej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego ukazała się praca Jolanty Blicharz na powyższy temat, ale o charakterze komentatorskim, składająca się w sporej części z przytoczenia treści Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych (u.z.p.z.p.).

Monografia autorstwa E. Kubas liczy łącznie 268 stron i składa się z pięciu rozdziałów. Rozważania natury merytorycznej poprzedza wykaz skrótów oraz wstęp. Pracę wieńczą wnioski końcowe, a ponadto wykaz literatury, aktów normatywnych i orzecznictwa. Spis treści wskazuje, że treści merytoryczne zostały tak w pracy

SPP 3(39), 2022: 185–201. © The Author(s), Adam Mickiewicz University Press, 2022.
Open Access article, distributed under the terms of the CC licence (BY-NC-ND, https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ułożone, aby od ogółu do szczegółu przedstawiały tytułową problematykę. Warto jeszcze zauważyć, że każdy z pięciu rozdziałów pracy jest w stosunku do pozostałych proporcjonalny.

We wstępie pracy Autorka trafnie identyfikuje, że organizowanie zbiórek publicznych może zarówno być potraktowane jako jeden z filarów społeczeństwa obywatelskiego, jak również stanowić istotne źródło wsparcia finansowego w postaci gotówki czy darów w naturze (s. 9). W tej części książki E. Kubas wskazuje, że „podstawowym założeniem monografii jest przedstawienie znaczenia zbiórek publicznych w demokratycznym państwie prawnym z równoczesnym ukazaniem istoty i kierunku zmian, jakie zaszły w zakresie ustawodawstwa związanego z publicznym zbieraniem ofiar". Dodaje ponadto, że książka ma za zadanie scharakteryzować proces organizowania zbiórek publicznych, a także ukazać prawne formy działania administracji publicznej (ministra właściwego do spraw administracji publicznej) w tym zakresie. E. Kubas sygnalizuje, że podstawowymi metodami wykorzystanymi w pracy są metody historycznoprawna, teoretycznoprawna i analityczna. Za cenne należy uznać spostrzeżenie Autorki, że w toku wywodu konieczne stało się zwrócenie uwagi na niewładczą formę działania administracji publicznej (działalność społeczno-organizatorską), typową dla organizacji społecznych, w tym organizacji pozarządowych, które mogą występować jako organizatorzy zbiórek publicznych, w rozumieniu art. 3 u.z.p.z.p. Można przyjąć, że odwołanie się przez Autorkę do pojęcia „niewładczych form działania administracji" jest słuszne, brakuje jednak, już we wstępie, solidnego uzasadnienia tego argumentu z odwołaniem się do poglądów literatury przedmiotu. W doktrynie zwraca się uwagę, że „[…] niewładcze stosunki administracyjnoprawne to takie stosunki, które posiadają typowy dla każdego stosunku prawnego wymiar władczości prawa (są zatem zabezpieczone bezpośrednio lub pośrednio zinstytucjonalizowanym przymusem państwa), ale ich treść dotycząca praw i obowiązków w zakresie administrowania sprawami publicznymi została skonkretyzowana bez użycia instytucji władztwa administracyjnego w znaczeniu jednostronnej konkretyzacji treści dokonanej przez organ administracyjny. Co najmniej jedną ze stron tego stosunku obligatoryjnie powinien być organ administracji publicznej lub organ administrujący". Nie tylko lektura poszczególnych części recenzowanej pozycji, lecz również ustawy z 2014 r. zdaje się tezę tę potwierdzać. Konstrukcja wstępu w zasadzie nie budzi wątpliwości, a przede wszystkim jasna jest postawiona przez Autorkę hipoteza badawcza, którą udało się w dalszej części monografii zweryfikować. Na marginesie można zauważyć, że zarówno we wstępie, jak i w dalszych rozdziałach uwydatnia się patrzenie Autorki na prawo administracyjne, jako na tę gałąź prawa, która ma silny związek ze sprawami społecznie istotnymi. Można w konsekwencji uznać, że na aprobatę zasługuje reglamentacja tej sfery przez ustawodawcę.

Rozważania merytoryczne otwiera rozdział pierwszy pt. *Geneza zbiórek publicznych*. Ta część pracy, zgodnie z sygnalizacją zawartą we wstępie, zawiera ukazanie tytułowego zagadnienia przede wszystkim z perspektywy historycznoprawnej. Za interesujące należy uznać rozważania ukazujące historię kształtowania się zasad prowadzenia zbiórek publicznych, najpierw w okresie międzywojennym, a następnie po II wojnie światowej. Analiza tych zagadnień cechuje się wysokim stopniem szczegółowości, przy czym Autorka ograniczyła się w zasadzie tylko do przytoczenia

treści właściwych tematowi regulacji normatywnych, a zwłaszcza Ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych (pierwszej kompleksowej regulacji na ten temat w prawie polskim), co pozostawia pewien niedosyt po lekturze tego fragmentu pracy. Nie można nie wspomnieć o zwróceniu przez E. Kubas uwagi na proces licznych zmian ustawy z 1933 r., które poniekąd doprowadziły do uchwalenia nowego aktu prawnego z 2014 r. Podzielić należy stanowisko Autorki, że nowa ustawa *de facto* przede wszystkim odformalizowała proces zgłaszania przez organizatorów chęci prowadzenia zbiórek publicznych. Co ciekawe, na gruncie nowego stanu prawnego odstąpiono od wydawania przez właściwego ministra pozwolenia na organizację zbiórki publicznej, przybierającego postać decyzji administracyjnej ze wszystkimi tego konsekwencjami, na rzecz jej zgłoszenia przez portal teleinformatyczny, o którym wspomniano na początku niniejszej recenzji. Trafnie Autorka zidentyfikowała także jedną z przyczyn braku zainteresowania organizacją zbiórek publicznych na gruncie poprzedniego stanu prawnego, tj. nadmierny formalizm ustawodawcy w tym zakresie. Z aprobatą należy przyjąć także odniesienie się przez Autorkę do regulacji prawa międzynarodowego i prawa europejskiego.

W rozdziale drugim zatytułowanym *Cel i miejsce zbiórek publicznych* scharakteryzowano te elementy, które pozwalają uznać zbiórkę publiczną za legalną z punktu widzenia przepisów ustawowych. Na samym początku tego rozdziału zasygnalizowano, że na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy zdefiniowano zbiórkę publiczną jako 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 (u.d.p.p.w.), oraz na cele religijne. Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że w stosunku do poprzedniej ustawy jest to jedna z najbardziej widocznych różnic. Za godne uwagi należy uznać rozważania związane z analizą składowych pojęcia zbiorki publicznej, tj. miejsca publicznego jako terenu zbiórki, a także sfery realizacji zadań publicznych determinujących cel i legalność takiej zbiórki. W przypadku rozważań związanych z miejscem zbiórki z aprobatą należy przyjąć poszukiwanie przez E. Kubas właściwej definicji, poprzez odwoływanie się nie tylko do poglądów i regulacji dotyczących prawa administracyjnego, lecz również do szeroko pojętego prawa karnego. Słuszna jest końcowa konstatacja Autorki, że z miejscem publicznym będziemy mieli do czynienia wtedy, gdy będzie to przestrzeń dostępna dla nieokreślonej liczby osób. Trafnie przyjęła, że kluczowa jest w tym przypadku powszechna dostępność takiego miejsca. Istotnie w tej części swoich rozważań E. Kubas zwróciła uwagę na dyskrecjonalne kompetencje organu administracji publicznej, który w drodze decyzji administracyjnej może odmówić zamieszczenia na portalu ogłoszenia o zbiórce publicznej.

W dalszej części tego rozdziału Autorka podjęła się próby zdefiniowania celu zbiórki publicznej. Trafnie wywiodła, że już z samej definicji ustawowej zbiórki publicznej można ten cel wyinterpretować. Istotne jest to, że E. Kubas nie poprzestała na tym sformułowaniu i w sposób bardzo skrupulatny, analizując takie pojęcia jak np. cel (w znaczeniu językowym poprzez odwołanie się do haseł słownikowych), cel publiczny (w rozumieniu szerokim i wąskim), interes publiczny, stanęła na stanowisku, że mimo odniesienia się przez ustawodawcę w treści art. 1 ust. 1 u.z.p.z.p. do art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. cel zbiórki publicznej należy rozumieć możliwie

jak najbardziej szeroko. Jej zdaniem taka regulacja ma służyć przede wszystkim elastyczności przepisów i przyczynieniu się do zwiększenia zainteresowania tą formą pozyskiwana wsparcia, zwłaszcza finansowego. Podzielić należy pogląd, iż zmienność i różnorodność celów prowadzi do tego, że nie można stworzyć jednego, wyczerpującego katalogu celów. W ocenie Autorki, uznanie, że dany cel zbiórki publicznej mieści się w sferze realizacji zadań publicznych wymaga zastosowania przez organ administracyjny dwóch rodzajów wykładni: językowej i funkcjonalnej. Argument ten solidnie został obudowany nie tylko treścią przepisów ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, poglądami doktryny, lecz również przede wszystkim orzecznictwem sądów administracyjnych. Osobne rozważania na temat celów Autorka odniosła do celów religijnych, wskazując, że w tym przypadku chodzi przede wszystkim o cele kultu religijnego, a zwłaszcza praktykowanie religii czy utrzymanie obiektów sakralnych.

Istotny dla całości wywodu prowadzonego w monografii jest rozdział trzeci, w którym scharakteryzowano podmioty uprawnione do organizacji zbiórek publicznych. Warto odnotować, że podmioty te ustawodawca wymienia w art. 3 u.z.p.z.p. na zasadzie odesłania do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Autorka wyjaśniła pojęcie organizacji pozarządowej, odwołując się do dorobku powstałego na gruncie drugiej ze wskazanych ustaw, tak doktrynalnego, jak i orzeczniczego. Osobne rozważania poświęciła charakterystyce komitetu społecznego, co należy przyjąć z aprobatą. To jemu bowiem poświęcono odrębne miejsce w ustawie o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych. Za ciekawe należy uznać spostrzeżenia traktujące niejako o elastyczności ustawodawcy, który dopuścił zorganizowanie zbiórki publicznej przez osoby fizyczne w żaden sposób niepowiązane z podmiotami, których status regulują inne ustawy szczegółowe, a zwłaszcza ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W końcowej części tego rozdziału Autorka słusznie przeprowadziła analizę możliwości zorganizowania zbiórki publicznej przez wyznaniowe osoby prawne i związki wyznaniowe, jako podmioty, o których stanowi art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.

W rozdziale czwartym *Podstawowe zasady organizacji i prowadzenia zbiórek publicznych* Autorka przeanalizowała tytułową problematykę w odniesieniu do takich zasad jak: zasada decentralizacji i pomocniczości, zasada praworządności, zasada wolności organizowania zbiórek publicznych, zasada dobra wspólnego oraz zasada jawności zgłoszenia zbiórki publicznej. Z pełną świadomością można przyjąć, że ostatnia z wymienionych zasad ma szczególne znaczenie dla zbiórek publicznych. Przed przejściem do charakterystyki tej zasady Autorka przedstawia kontekst konstytucyjny zasady jawności działania organów państwa, odnosząc się przede wszystkim do postanowień art. 54 ust. 1 i art. 61 Konstytucji RP z 1997 r. Warto odnotować, że rozważania na temat konstytucyjnych aspektów jawności przeplatają się w toku całego wywodu w tej części pracy. Autorka wykazała, że w przypadku zbiórek publicznych zasada jawności realizowana jest przede wszystkim dzięki temu, że warunkiem jej zalegalizowania jest publikacja ogłoszenia na Portalu Zbiórek Publicznych. Można przyjąć, że jawność w powyższym przypadku wzmocniona jest koniecznością przechowywania na portalu danych o zbiórce oraz sprawozdania z jej realizacji przez okres 10 lat.

W ostatnim, piątym rozdziale *Prawne formy działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej w procesie organizacji zbiórek publicznych* – jak wskazuje jego tytuł – istota rozważań została skupiona na prawnych formach działania ministra. Autorka podzieliła swoje dociekania na punkty odnoszące się do stanowienia przez ministra aktów normatywnych, wydawania przez niego decyzji administracyjnych, wykonywania zadań w formie czynności materialno-technicznych, a także do działalności społeczno-organizatorskiej. W przypadku pierwszej z form działania ministra można uznać za zadowalające i wyczerpujące wskazanie na upoważnienie do wydania rozporządzenia i określenia w nim wzoru aktu założycielskiego dla komitetu społecznego, wzoru zgłoszenia zbiórki publicznej oraz wzorów sprawozdań. Jeśli chodzi o wydawanie przez ministra decyzji administracyjnych, to za ważne i porządkujące należy uznać uogólnienia związane z pojęciem tego aktu administracyjnego. Autorka trafnie zidentyfikowała, że decyzja wydawana na podstawie art. 15 u.z.p.z.p. jest decyzją o charakterze związanym. W przekonujący sposób E. Kubas wyjaśniła, że co prawda na etapie wydawania decyzji organ administracyjny, opierając się na powyższej podstawie prawnej, działa w ramach związania, to już kwestię oceny, czy aktualizują się przesłanki wskazane w powyższym przepisie, można potraktować jako działanie podejmowane w ramach władzy dyskrecjonalnej.

Pracę zamyka *Zakończenie*, w którym Autorka tylko na czterech stronach dokonuje podsumowania obszernego wywodu. Za zdecydowany brak należy uznać syntetyczne odniesienie się do najważniejszych ustaleń dokonanych w pięciu rozdziałach pracy. Należy odnotować, że poszczególne rozdziały takich cząstkowych podsumowań nie zawierały. Jedynym postulatem *de lege ferenda* zgłoszonym przez E. Kubas jest konieczność uregulowania w przepisach rangi ustawowej – na wzór zbiórek publicznych – zasad organizowania i prowadzenia zbiórek prywatnych. Autorka argumentuje ten postulat koniecznością zapobieżenia nieuczciwości organizatorów tychże zbiórek. Warto jednak wskazać, że we wstępie pracy, na stronie 10 Autorka zasugerowała, że w końcowej jej części zaprezentowane zostaną „postulaty *de lege ferenda*" w liczbie mnogiej. Tym samym niedosyt budzi brak jednoznacznego zajęcia stanowiska przez Autorkę, czy inne przedstawione w pracy przepisy wymagają interwencji ustawodawcy. Konstatacja ta jest pokłosiem braku wspomnianych podsumowań cząstkowych w monografii.

Przechodząc do dalszej oceny pracy, warto odnieść się do jej edytorskiej strony. Co do zasady można przyjąć, że konstrukcja przypisów w pracy jest poprawna. Zauważyć można jednak pewną niekonsekwencję w powoływaniu niektórych publikacji czy aktów normatywnych, a zwłaszcza organów publikacyjnych. Przykładowo, w przypisie 59 na stronie 40 powołano tekst pierwotny (Dz.U. 1989 r. Nr 29, poz. 154) Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz tekst jednolity (Dz.U. 2019 r., poz. 1347). W przypadku innych aktów prawnych konsekwentnie powoływano tylko tekst jednolity. Niekiedy Autorka zamiast wskazania miejsca publikacji podaje nazwę wydawnictwa (np. na stronie 88 w przypisie 187). Spotkać się można również z używaniem skróconej nazwy wydawnictwa – np. zamiast „Wydawnictwo Wolters Kluwer" użyto „WK" (przypis 313 na stronie 139). Pewna nieścisłość występuje w przypisach 166 i 167 na stronie 83. W obu użyto sformułowania „tamże", co sugerowałoby publikację

wskazaną w poprzednim przypisie. Jednak w przypisie 165 Autorka powołała dwie publikacje, stąd też nie do końca wiadomo, do poglądu którego z przedstawicieli doktryny się odwołuje.

Co do zasady, dobór literatury przedmiotu nie budzi wątpliwości. Pozycje zostały dobrane adekwatnie do omawianego zagadnienia. Można jednak zauważyć, że w pracy nie odniesiono się m.in. do publikacji takich autorów jak: M. Masternak w zakresie czynności materialno-technicznych, czy P. Ruczkowskiego w zakresie zbiórek publicznych regulowanych przepisami poprzednio obowiązującej ustawy z 1933 r. Druga ze wskazanych pozycji, pomimo jej podręcznikowego charakteru, zawiera istotne uogólnienia i spostrzeżenia, które mogłyby stanowić dobry punkt wyjścia do rozważań dotyczących ustawy z 2014 r. Nadmienić należy, że w czasie jej wydania była to bodajże jedyna pozycja na rynku wydawniczym charakteryzująca tytułowe zagadnienie. W przypadku charakterystyki decyzji administracyjnej jako prawnej formy działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a zwłaszcza charakterystyki jej składników świadczących, zabrakło nawet ogólnego odniesienia się do charakteru postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie art. 15 u.z.p.z.p. Za niewystarczającą można uznać również argumentację dotyczącą tych składników aktu administracyjnego, które świadczą o tym, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną. Autorka w zasadzie odniosła się w toku swojego wywodu tylko do jednego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, bez odniesienia się do – *nota bene* – licznych poglądów przedstawicieli doktryny. W tych częściach pracy, w których istota rozważań krąży wokół celów religijnych czy wyznaniowych osób prawnych, dobór literatury przedmiotu jest stosunkowo niewielki. Warto nadmienić, że na rynku wydawniczym dostępne są interesujące prace monograficzne, które w kontekście głównego tematu książki mogłyby okazać się pomocne. Jeśli chodzi o dobór orzecznictwa należy przyjąć, że w zakresie tytułowej problematyki jest ono nieliczne, a zatem jego ilość wskazana w wykazie orzecznictwa jest satysfakcjonująca.

Podsumowując powyższą ocenę, stwierdzić należy, że monografia E. Kubas traktująca o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, przedstawionych z perspektywy regulacji administracyjnoprawnej jest dziełem interesującym dla potencjalnego czytelnika. Wybór tematu zasługuje na uznanie, książka dotyka bowiem zagadnienia istotnego nie tylko z teoretycznego, lecz również z praktycznego punktu widzenia. Ponadto, co już zasygnalizowano, jest to pierwsze w polskiej literaturze prawniczej tak obszerne opracowanie na ten temat. Podniesione tu głosy krytyczne i polemiczne nie umniejszają ogólnej pozytywnej ocenie. Argumentacja użyta przez Autorkę monografii może być niewątpliwie przedmiotem dalszych naukowych dociekań.

*Tomasz Kosicki**
DOI: 10.14746/spp.2022.3.39.9

Tomasz Kosicki, mgr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, e-mail: tmkosicki@gmail.com, https://orcid.org/0000-0003-1831-3251.