

**OD AKTU ADMINISTRACYJNEGO DO CZYNNOŚCI
MATERIALNO-TECHNICZNEJ – TENDENCJE
W ZAKRESIE STOSOWANIA PRAWNYCH FORM
DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA
PRZYKŁADZIE USTAWY Z DNIA 14 MARCA 2014 R.
O ZASADACH PROWADZENIA ZBIÓREK PUBLICZNYCH**

**FROM AN ADMINISTRATIVE ACT TO A MATERIAL
AND TECHNICAL ACTION – TRENDS IN THE
APPLICATION OF LEGAL FORMS OF PUBLIC
ADMINISTRATION ACTION ON THE EXAMPLE
OF THE LAW OF 14 MARCH 2014 ON THE PRINCIPLES
OF PUBLIC COLLECTIONS**

Dr Ewa Kubas

Uniwersytet Rzeszowski, Polska

e-mail: ekubas@ur.edu.pl; <http://orcid.org/0000-0003-1952-3875>

Abstrakt

W artykule odniesiono się do zmian, jakie zaszły w zakresie prawnych form działania administracji publicznej stosowanych w procesie legalizacji zbiorów publicznych. Ukazano tę procedurę na gruncie ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o *zbiórkach publicznych* oraz wskazano, że jedyną prawną formą stosowaną przez organy administracji publicznej był akt administracyjny. Dotyczyło to zarówno pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej, odmowy wydania go a także cofnięcia. Podkreślono również, że w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 14 marca 2014 r. o *zasadach prowadzenia zbiorów publicznych* doszło do zmiany w zakresie legalizacji tej formy aktywności społecznej. Pozwolenie na przeprowadzenie zbiórki publicznej zostało zastąpione przez czynność materialno-techniczną, co umożliwia sprawniejsze przeprowadzenie procesu rejestracji zbiórki publicznej.

Słowa kluczowe: zbiórka publiczna, prawne formy działania administracji, decyzja administracyjna, czynności materialno-techniczne

Abstract

The article refers to the changes that have occurred in the legal forms of public administration action used in the process of legalizing public collections. The procedure was shown on the basis of the Act of 15 March 1933 on public collections, and it was pointed out that the only legal form used by public administration authorities was an administrative act. This applied both to the permission to conduct a public collection, the refusal to issue it and also the revocation. It was also emphasized that in the current Act of 14 March 2014 on the principles of conducting public collections, there has been a change in the legalization of this form of social activity. The permit to conduct a public collection has been replaced by a material-technical action, which allows for a more efficient process of registering a public collection.

Keywords: public collection, legal forms of administrative action, administrative decision, material and technical actions

Uwagi wstępne

Administracja publiczna dążąc do realizacji zadań publicznych posługuje się określonymi środkami, które umożliwiają jej skuteczne podejmowanie działań. Instrumentami tymi są prawne formy działania administracji, które w związku z rozwojem techniki zmieniają się a zakres ich zastosowania również podlega ewolucji. Proces ten jest dostrzegalny m.in. w ustawie z dnia 14 marca 2014 r. *o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych*¹, gdzie ustawodawca jako formę legalizacji tego typu aktywności społecznej wprowadził czynność materialno-techniczną odchodząc od aktu administracyjnego, którym posługiwał się na gruncie poprzedniej ustawy z dnia 15 marca 1933 r. *o zbiorach publicznych*². Zmiana ta miała za zadanie usprawnić działanie administracji publicznej w zakresie legalizacji ofiarności publicznej a także ułatwić ten proces z perspektywy organizatora zbiórki publicznej. Porównując wskazane akty normatywne oraz odnosząc się do literatury przedmiotu, w niniejszym artykule ukazano zakres i znaczenie zmian, jakie

¹ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. *o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych*, Dz. U. z 2020 r., poz. 1672 [dalej: ustawa z 2014 r.].

² Ustawa z dnia 15 marca 1933 r. *o zbiorach publicznych*, Dz. U. z 2013 r., poz. 731 z późn. zm. [dalej: ustawa z 1933 r.].

zaszły w procesie organizacji zbiorów publicznych. Podjęto również badania mające na celu potwierdzenie, że w omawianym przypadku zastąpienie aktu administracyjnego czynnością materialno-techniczną wywarło pozytywny wpływ na realizację zadań publicznych oraz przyczyniło się do zwiększenia gwarancji ochrony praw jednostki w kontekście realizacji zasady jawności działania organów administracji publicznej.

1. Charakterystyka prawnych form działania administracji publicznej

W doktrynie prawa administracyjnego należy zwrócić uwagę na definicję oraz wyróżnienie katalogu prawnych form działania administracji publicznej, który został stworzony przez J. Starościaka. Jego zdaniem, pod tym określeniem należy rozumieć typ konkretnej czynności organu administracji publicznej [Starościak 1978, 39]. Wyróżnił on: stanowienie aktów normatywnych, wydawanie aktów administracyjnych, zawieranie umów cywilnoprawnych, zawieranie porozumień administracyjnych, prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej oraz wykonywanie czynności materialno-technicznych [tamże]. Podział ten, uznawany za klasyczny, mimo upływu lat nie utracił na aktualności a w związku z wszechobecnymi zmianami o charakterze politycznym, ekonomicznym, społecznym i technologicznym, jakie mają miejsce w Polsce i na świecie jest ciągle uzupełniany i dostosowywany do ewoluujących warunków życia ludzi [tamże, 45]. Prawne formy działania administracji, jak wskazała T. Rabska, istnieją jedynie po to, aby realizować zadania publiczne i pełnią rolę służebną wobec tych zadań [Rabska 2001, 608], które również się zmieniają. Do tej pory nie określono jednego, spójnego oraz zamkniętego katalogu prawnych form działania ani ich typologii czy też sposobu klasyfikacji. Przede wszystkim dlatego, że współczesna administracja publiczna realizuje zadania publiczne, które wymuszają na ustawodawcy dostosowanie do nich odpowiednich form prawnych, które na przestrzeni ostatnich dwóch dekad posiadają wiele cech prywatnoprawnych [Bieś-Srokosz i Niemczyk 2021, 7-8]. Zakres stosowanych form działania uwzględnia wielość i różnorodność zadań, które realizuje administracja, przyczyniając się do elastyczności i skuteczności takich działań [Krzyczkowski 2017, 275-75]. W związku z tym w XXI w. podstawowe prawne formy działania administracji publicznej znajdują niekiedy

nowe zastosowanie. Pojawiają się również nowe formy, wśród których należy wyróżnić m.in. umowę administracyjną, przyrzeczenie administracyjne, akt informacji [Lipowicz 2016, 49] czy też ugodę, która wraz z poprzedzającą ją mediacją zaczyna zajmować coraz istotniejsze miejsce w katalogu stosowanych form działania administracji.

2. Prawne formy działania administracji publicznej stosowane na gruncie ustawy z 1933 r.

Doskonałym przykładem obrazującym zmiany w zakresie stosowanych prawnych form działania administracji publicznej jest organizacja zbiórek publicznych. Początkowo ta forma aktywności społecznej regulowana była przez ustawę z 1933 r., gdzie dominującą formą był akt administracyjny. Zgodnie z art. 1 tej ustawy, wszelkie publiczne zbieranie ofiar w gotówce lub naturze na pewien z góry określony cel wymagało uprzedniego pozwolenia wydanego przez wskazany w ustawie organ, którego właściwość była zależna od obszaru, na którym zbiórka miała być przeprowadzana. Jeżeli miała to być gmina lub jej część to pozwolenie wydawał wójt (burmistrz, prezydent miasta). W powiecie (lub jego części) odpowiedzialny za to był starosta. W przypadku województwa był to marszałek województwa, o ile zbiórka była prowadzona na obszarze całego województwa lub jego części, obejmującej więcej niż jeden powiat. Jeżeli zbiórka miała się odbyć na obszarze większym niż jedno województwo lub jeśli zebrane dary miały być użyte poza granicami Polski to pozwolenia udzielał minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Na gruncie ustawy z 1933 r. ustawodawca posługiwał się określeniem „pozwolenie”, które jest inną nazwą decyzji zaliczanej do aktów administracyjnych. Określenie „decyzja” w polskim ustawodawstwie często jest zastępowane innymi, np. potwierdzenie, zezwolenie, pozwolenie, nakaz, zakaz, orzeczenie lub zarządzenie³, przy czym każda z tych nazw ma swoją specyfikę i używana jest stosownie do rodzaju działalności, do której się odnosi. Pozwolenie to jednostronne oraz władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej, który wykonuje zadania z zakresu administracji publicznej.

³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1283/12, Legalis nr 1330431.

Cechuje się ono podwójną konkretnością, ponieważ określa w sposób prawnie wiążący sytuację konkretnie wskazanego adresata w indywidualnej sprawie [Ura 2021, 153]. Jego udzielenie, również w przypadku ustawy z 1933 r., polegało na indywidualnym uchyleniu generalnego zakazu podejmowania określonych działań, czyli publicznego zbierania ofiar w gotówce lub w naturze. Dopiero wydanie stosownego pozwolenia umożliwiało podjęcie tego typu aktywności przy spełnieniu warunków wynikających z art. 3 rzeczonyj ustawy. Zgodnie z tym przepisem pozwolenie na zbiórkę publiczną mogło być udzielone tylko wówczas, gdy cel zbiórki nie był przeciwny prawu oraz ze stanowiska interesu publicznego był godny poparcia, czyli miał charakter religijny, państwowy, oświatowy, zdrowotny, kulturalno-społeczny lub społeczno-opiekuńczy. Nie było możliwości zorganizowania zbiórki publicznej w interesie osobistym. Należy podkreślić, że uwarunkowanie przez ustawodawcę uzyskania pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej spełnieniem określonych przesłanek wymagało od organizatora zbiórki wykazania, że będzie ona prowadzona w celu wymienionym w ustawie. Z kolei organ administracji publicznej zobowiązany był do dokonania analizy wniosku i interpretacji pojęć nieostrych związanych z celem planowanej zbiórki.

W art. 4 ustawy z 1933 r. wskazano, że o uzyskanie pozwolenia mogły wystąpić jedynie podmioty wymienione w tym akcie, czyli stowarzyszenia, organizacje posiadające osobowość prawną albo komitety organizowane dla przeprowadzenia zbiórki ze względu na określony cel, który powinien być zgodny ze statutem stowarzyszenia lub organizacji, bądź z aktem organizacyjnym komitetu. W związku z tym nie każdy podmiot mógł być organizatorem. Również pojedyncza osoba fizyczna nie mogła się ubiegać o wydanie pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej. Ponadto, w art. 6 ustawy podkreślono, że w pozwoleniu organ administracji określał termin, w którym zbiórka miała być przeprowadzona. Mógł on również wymienić warunki co do sposobu jej przeprowadzenia. Ingerencja państwa w tę formę aktywności społecznej nie mogła naruszać praw jednostki do przeprowadzania zbiórki publicznej, ale organ wydający pozwolenie w tym zakresie w sposób władczy rozstrzygał o możliwości jej przeprowadzenia oraz o odmowie wydania omawianej decyzji. Mógł również wydane pozwolenie w każdym czasie cofnąć, jeżeli zbiórka przeprowadzana była niezgodnie z postanowieniami ustawy, lub jeżeli ujawniono, że dalsze jej prowadzenie mogło zagrażać bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu, albo gdy ofiary uzyskiwane ze zbiórki, nie były

przeznaczone na właściwy cel (art. 10). W przypadku cofnięcia pozwolenia, mógł jednocześnie zarządzić przekazanie zebranych ofiar na cele humanitarne jednej z instytucji społeczno-opiekuńczych lub oświatowych. Cofnięcie pozwolenia z powodu wskazanych naruszeń norm prawa administracyjnego należy kwalifikować jako sankcję administracyjną, która w tym przypadku miała pełnić przede wszystkim funkcję represyjną i ochronną a także stanowić dla beneficjenta danego uprawnienia negatywny skutek naruszenia prawa [Olejniczak-Szałowska 2016, 86-87].

Z przepisów ustawy z 1933 r. wynika, że organ przyznawał uprawnienie do przeprowadzenia zbiórki publicznej w formie aktu administracyjnego. Ta sama prawna forma działania była stosowana w przypadku odmowy legalizacji tej aktywności społecznej, a także cofnięcia przedmiotowego pozwolenia. W związku z tym należy stwierdzić, że na gruncie ustawy o zbiórkach publicznych jedyną formą działania administracji publicznej stosowaną w procesie legalizacji zbiórki był akt administracyjny w postaci decyzji, na którą składają się trzy podstawowe elementy. Przede wszystkim jest to jednostronność działania, domniemanie prawidłowości oraz dopuszczalność stosowania przymusu. To organ administracji, podejmując akt administracyjny jednostronnie (i bezpośrednio), przesądzał o skutkach prawnych dla adresata tego aktu w sposób od niego niezależny a nawet w sytuacji, kiedy akt ten był wadliwy to musiał być uznany za wiążący, aż do momentu jego zmiany, uchylecia bądź stwierdzenia nieważności. Podkreślenia wymaga, że stosowanie przymusu celem zabezpieczenia wykonania aktu administracyjnego nie było i nie jest bezwzględnym warunkiem jego władczości, natomiast ma znaczenie tam, gdzie akt formułuje obowiązki adresatów możliwe do wyegzekwowania w drodze zastosowania środków przymusu, które pozostają w gestii uprawnionych organów administracji bez konieczności odwoływania się do autorytetu sądu [Ziemski 2005, 472-75].

3. Charakterystyka prawnych form działania administracji publicznej na gruncie ustawy z 2014 r.

Po blisko osiemdziesięciu latach obowiązywania ustawa z 1933 r. została zastąpiona aktem z 2014 r., co spowodowało szereg zmian związanych z organizacją i prowadzeniem zbiórek publicznych. Jedną z najistotniejszych było zastąpienie pozwolenia na jej przeprowadzenie zgłoszeniem

i publikacją informacji o zbiorce publicznej na ogólnopolskim portalu zbiorok publicznych, dzięki czemu dochodzi do legalizacji tej formy aktywności społecznej. W projekcie obowiązującej ustawy wskazano, że jej celem „jest ułatwienie obywatelom ofiarności przez zmianę roli państwa w tym obszarze, tak aby tworzyło ono ramy organizacyjne do przejrzystego przeprowadzania zbiorok publicznych w przestrzeni publicznej”⁴. Celowi temu służyć miała zmiana prawnej formy legalizacji zbiorok publicznej z aktu administracyjnego na czynność materialno-techniczną.

Zgodnie z art. 1 ustawy z 2014 r., zbioroką 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*⁵, oraz na cele religijne. Jej legalność, według treści art. 5, uzależniona jest od zgłoszenia dokonanego przez organizatora i zamieszczenia informacji o zgłoszeniu przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej na ogólnopolskim elektronicznym portalu zbiorok publicznych. Zgłoszenie może być dokonane zarówno w formie elektronicznej, jak i papierowej. Powinno zawierać wszystkie dane wynikające z treści art. 9 ustawy, tj. cel zbiorok publicznej; dane jej organizatora; nazwę podmiotu, oznaczenie siedziby oraz numer wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, numer identyfikacji podatkowej (NIP) lub numer identyfikacyjny REGON – w przypadku organizatora, którym jest organizacja pozarządowa i podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego; 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, którym jest komitet społeczny; dane identyfikujące osobę uprawnioną do reprezentowania organizatora zbiorok; sposób prowadzenia zbiorok publicznej; miejsce prowadzenia zbiorok publicznej; termin rozpoczęcia i termin zakończenia zbiorok publicznej; przewidywane koszty niezbędne do zorganizowania i przeprowadzenia zbiorok, które zostaną

⁴ *Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorok publicznych*, Sejm RP VII Kadencji, Druk nr 1726, s. 2.

⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. poz. 571 z późn. zm. [u.d.p.p.w.].

pokryte z zebranych ofiar. Należy podkreślić, że nie każde zgłoszenie związane z zamiarem przeprowadzenia zbiórki publicznej jest umieszczane na portalu zbiorów publicznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z 2014 r., informację o zgłoszeniu zbiórki publicznej minister właściwy do spraw administracji publicznej publikuje na portalu dopiero po zweryfikowaniu poprawności wypełnienia pól obowiązkowych zgłoszenia, w terminie: 3 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci elektronicznej albo 7 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia w postaci papierowej. Opisane rozwiązanie, zgodnie z założeniami zawartymi w projekcie ustawy, ma zwiększyć dostępność informacji o zbiórkach, tak aby nie było wątpliwości, kto i na jakie cele zbiera środki. Z treści przytoczonych przepisów wynika, że w ustawie o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych zdecydowano się na zmianę roli państwa w tym zakresie co obrazuje zastąpienie aktu administracyjnego (pozwolenia) czynnością materialno-techniczną, za którą należy uznać działanie organów administracji publicznej, oparte na wyraźnej podstawie prawnej i powodujące określone skutki prawne. Podstawą podejmowania tych czynności znajduje się w akcie normatywnym, tak jak w przypadku ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, albo w akcie administracyjnym. Cechą jest wywoływanie określonych skutków prawnych przez fakty, a nie przez tworzenie norm porządku prawnego. Wskazania również wymaga, że czynności te mają charakter władczy, a więc należy się im podporządkować [Ura 2021, 188-89]. Zdaniem J. Zimmermanna, „w szczególności działaniami materialno-technicznymi są rejestry i ewidencje prowadzone przez organy administracji publicznej, w ostatnich latach coraz bardziej skomputeryzowane. Obecnie mówi się o e-administracji, w ramach której czynności te dominują [Zimmermann 2022, 49] i która jest wynikiem tego, że społeczeństwo informacyjne „jest stymulowane postępowaniem techniki, nauki, używaniem dostępnych nowoczesnych technologii i informacji. Chcąc sprostać wymaganiom tego społeczeństwa, nieustannie podnosi się jakość dostępu do przepływu informacji w administracji publicznej. Działaniom tym nadano miano elektronicznej administracji (e-administracji, e-government). Głównym celem e-administracji jest umożliwienie obywatelom realizacji swoich administracyjnych spraw drogą internetową, z domu, o każdej porze dnia i tygodnia” [Drożdżewicz, Grudzińska, Hołubowicz, i in. 2014, 36-47].

Na gruncie obowiązującej ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych państwo zapewnia dostęp do danych dotyczących zbiorów publicznych poprzez zbieranie informacji na ich temat oraz późniejszą publikację na ogólnopolskim portalu zbiorów publicznych, ale jedynie w przypadku ich pozytywnej weryfikacji. Z kolei „darczyńcy uzyskują powszechny, bieżący i łatwy wgląd w zbiórki publiczne prowadzone na terenie kraju – co jest istotnym dodatkowym mechanizmem popularyzującym dobroczynność, ale i wspierającym kontrolę prawidłowości przeprowadzanych zbiorów”⁶. Portal zbiorów publicznych pełni więc rolę ogólnodostępnego rejestru, który jest jednym z elementów wchodzących w skład zasobów informacyjnych państwa i publicznej infrastruktury informacyjnej. Zadaniem każdego rejestru jest zapewnienie bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, a także zagwarantowanie swobody aktywności społecznej, m.in. w zakresie publicznego zbierania ofiar, oraz jawności określonych stanów i stosunków prawnych [Gryszczyńska 2016, 3]. Uruchomienie ogólnopolskiego portalu zbiorów publicznych spowodowało zwiększenie gwarancji ochrony praw podmiotowych jednostek – darczyńców, zwłaszcza w zakresie prawa do informacji publicznej, a także jawności działania podmiotów administrujących. Z zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷, a także z art. 54 i 61 tego aktu wynika, że organy władzy publicznej powinny działać jawnie i przejrzysto [Skrzydło-Niżnik 2002], ponieważ realizują zadania publiczne, a jednostka ma prawo do uzyskania informacji na temat ich działalności, a także aktywności innych podmiotów wykonujących zadania publiczne. Podkreślić należy, że ustawa z 1933 r. nie pozwalała na realizację tego uprawnienia w pełni, gdyż informacja o tym, jaki podmiot uzyskał pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej nie była podawana do wiadomości publicznej. Prowadzono rejestr, który dotyczył zarówno decyzji pozytywnych, jak i negatywnych oraz pozwoleń cofniętych. Miał on jednak charakter wewnętrzny i służył potrzebom organu administracji publicznej. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującego aktu o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, ponieważ informacje dotyczące zbiorów

⁶ *Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych*, Sejm RP VII Kadencji, Druk nr 1726, s. 2.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

publicznych, ich organizatorów oraz sprawozdań udostępniono poprzez portal zbiorów publicznych. Modyfikacja ta miała duże znaczenie, ponieważ bez informacji wszelkie działania podejmowane przez podmioty administrujące nie mają cechy skuteczności, gdyż sprawna wymiana informacji między administracją a społeczeństwem stanowi nie tylko o sposobie w jaki administracja jest postrzegana, ale także ma wpływ na wykonywanie przez jednostki gwarantowanego im prawa do informacji publicznej [Stankiewicz 2002].

Podkreślić należy, że zatwierdzenie zgłoszenia przez administratora portalu – organ administracji publicznej, którym zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy jest minister właściwy do spraw administracji publicznej, wywołuje skutki prawne w postaci nawiązania stosunku prawnego i co za tym idzie udzielenia, w drodze czynności materialno-technicznej, uprawnienia do przeprowadzenia zbiórki publicznej [Mituś 2024, 100 i n.]. Z kolei odmowa dokonania tej czynności powinna być dokonana w formie decyzji administracyjnej, albowiem jest to negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, o której załatwienie wnosi strona mająca w tym interes prawny⁸. Zgodnie z art. 15 ustawy, minister właściwy do spraw administracji publicznej odmawia, w drodze decyzji administracyjnej, zamieszczenia informacji o zgłoszeniu zbiórki publicznej na portalu zbiorów publicznych, gdy: wskazany w zgłoszeniu cel zbiórki publicznej jest niezgodny z prawem lub wykracza poza sferę zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w., albo nie jest celem religijnym, a w przypadku komitetu społecznego – również jest niezgodny z celem, w jakim komitet został powołany; do dnia wpływu zgłoszenia zbiórki publicznej, sprawozdanie z poprzedniej zbiórki publicznej, nie zostało zamieszczone na portalu zbiorów publicznych, pomimo upływu terminu. Decyzja ta 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. Poza treścią wskazanego przepisu, kompetencje organu do wydania odmownej decyzji należy wyprowadzić z treści art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁹, przyjmując,

⁸ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 maja 2015 r., sygn. akt I OSK 2912/13, Lex nr 1773696.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2024 r., poz. 572 [dalej: k.p.a.].

iż w każdej sprawie wymagającej rozstrzygnięcia winna być wydana decyzja, chyba że przepis prawa wyłącza taką możliwość [Krudysz 2015]. Ponadto, zgodnie z treścią art. 15 k.p.a., postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, dlatego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej musi być wydane w takiej formie, aby strona niezadowolona z jego treści mogła żądać weryfikacji. Decyzja odmowna powinna spełniać wszystkie wymogi, które wynikają z treści art. 107 k.p.a., ale należy wspomnieć, że ma ona charakter szczególny, ponieważ zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wskazać należy, że odwołanie jako środek prawny oparty jest na zasadzie bezwzględnej dewolutywności. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy takiej cechy nie posiada. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że postępowanie „odwoławcze” uruchamiane przez taki wniosek jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, z tym tylko, że mają do niego odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań¹⁰. W sprawie odmowy publikacji zgłoszenia zbiórki publicznej na ogólnopolskim portalu zbiorów publicznych, organizator może wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie swojej sprawy do ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Organ ten nie działa jak organ odwoławczy *sensu stricto*, ponieważ nie odnosi się tylko do zarzutów zawartych w środku odwoławczym, ale jest zobowiązany po raz drugi zbadać sprawę, tak jak czyni to organ I instancji. Jest on więc zobowiązany do ustalenia faktów i wskazania przepisów jakie zastosował wydając własne rozstrzygnięcie, a więc do ponownego kompleksowego zbadania sprawy¹¹.

Podsumowanie

Ustawą z 2014 r. uchylono wcześniejszą, obowiązującą około osiemdziesiąt lat ustawę z 1933 r. *o zbórkach publicznych*. Ustawodawca nie zdecydował się na nowelizację, ale na wprowadzenie zupełnie nowego aktu

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2023 r., sygn. akt II GSK 272/23, Lex nr 3654220.

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 lipca 2023 r., sygn. akt I SA/Rz 187/23, Lex nr 3590311.

normatywnego, ponieważ zmiany jakie zaszły, okazały się niezwykle znaczące dla procesu organizacji i prowadzenia zbiorów publicznych. Przede wszystkim w ustawie z 2014 r. ustawodawca skupił się na dwóch prawnych formach działania administracji publicznej: czynności materialno-technicznej oraz akcie administracyjnym. Nie ulega wątpliwości, że w porównaniu z ustawą z 1933 r., zastosowanie decyzji administracyjnej w znacznym stopniu ograniczono, ponieważ dotychczas była ona stosowana zarówno w przypadku wydania pozwolenia na przeprowadzenie zbiórki publicznej, a także odmowy oraz cofnięcia tego uprawnienia. Ze względu na procedurę związaną z wydaniem decyzji administracyjnej, działania podejmowane przez organy były długotrwałe, a niekiedy po wydaniu pozwolenia nie było już potrzeby przeprowadzenia takiej zbiórki. Ponadto, biorąc pod uwagę rozwój technologii i coraz szerszy zakres spraw, których załatwienie stało się możliwe przez Internet wprowadzono możliwość zgłaszania zbiorów publicznych drogą elektroniczną co znacznie uprościło ten proces, ponieważ organizator może tego dokonać z każdego miejsca oraz o każdej porze. Zgłoszenie, które spełnia wymogi ustawowe jest publikowane na portalu zbiorów publicznych, a więc legalizacja stała się możliwa w drodze czynności materialno-technicznej, która z perspektywy czasu okazuje się skuteczna, a sam proces zgłoszenia zbiórki pozwala na dokonanie rejestracji w sposób szybki. Na przykładzie ewolucji w zakresie procesu organizacji i prowadzenia zbiorów publicznych w sposób wyraźny widać, że zmiana prawnej formy w zakresie legalizacji nie umniejsza roli państwa w tym zakresie, ale ją zmienia. Poszerzeniu uległ również zakres kontroli nad zbiorami publicznymi, ponieważ nie czyni tego tylko organ legalizujący, ale też społeczeństwo, które dzięki jawności ogólnopolskiego portalu zbiorów publicznych może sprawować kontrolę społeczną nad tą formą aktywności społecznej. Słusznym jest utrzymanie decyzji administracyjnej odmawiającej zarejestrowania zbiórki z racji ustawowego obowiązku zapewnienia stronie możliwości weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego przez organ I instancji.

PIŚMIENNICTWO

- Bieś-Srokosz, Paulina, i Przemysław Niemczuk. 2021. „Hybrydowe prawne formy działania w administracji publicznej.” *Roczniki Nauk Prawnych* 2:7-23. <https://doi.org/10.18290/rnp21312-1>
- Drożdżewicz, Paulina, Ewelina Grudzińska, Kamil Hołubowicz, i in. 2014. „Strony internetowe urzędów gmin jako element wsparcia e-administracji w gminie.” *Samorząd Terytorialny* 5:36-47.
- Gryszczyńska, Agnieszka. 2016. „Pojęcie i jawność rejestrów publicznych – uwagi wprowadzające.” W *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, red. Agnieszka Gryszczyńska, 3-40. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Krudysz, Marcin. 2015. *Forma dokonania odmowy czynności materialno-technicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Krzyczkowski, Bartłomiej. 2017. „Prawne formy działania administracji – uwagi terminologiczne i systematyka.” *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej* 17:271-78. <https://doi.org/10.24426/zngsw.v17i0.165>
- Lipowicz, Teresa. 2016. „Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4:41-55. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2016.78.4.4>
- Mituś, Ambroży. 2024. „Artykuł 8.” W *Odnawialne źródła energii. Komentarz*, red. Ambroży Mituś, i Aldona Piotrowska, 100. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 2016. „Cofnięcie pozwolenia jako typ sankcji administracyjnej (kilka refleksji).” W *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, red. Elżbieta Ura, Elżbieta Feret, i Stanisław Pieprzny, 81-93. Rzeszów: RS Druk Rzeszów.
- Rabska, Teresa. 2001. „Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych.” W *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. Iwona Skrzydło-Niżnik, Piotr Dobosz, Dorota Dąbek, i in., 601-13. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Skrzydło-Niżnik, Iwona. 2002. „Administracyjne normy ustrojowo-organizacyjne a prawa jednostki.” W *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. Elżbieta Ura, 443-55. Rzeszów: Mitel.
- Stankiewicz, Jakub. 2002. „Prawo do informacji o działaniach organów administracji publicznej.” W *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, red. Elżbieta Ura, 457-64. Rzeszów: Mitel.

- Starościak, Jerzy. 1978. „Prawne formy i metody działania administracji.” W *System Prawa Administracyjnego*, t. III, red. Teresa Rabska, i Janusz Łętowski, 39-54. Warszawa–Wrocław–Kraków–Gdańsk: Ossolineum.
- Ura, Elżbieta. 2021. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ziemski, Krystian M., 2005. *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Zimmermann, Jan. 2022. *Alfabet prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.